

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1991

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

LC/G.1687-P

Diciembre de 1991

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0251-0257

ISBN 92-1-321363-8

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Copyright © Naciones Unidas 1991

Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

Compatibilidad entre la integración subregional y la hemisférica

*Juan Alberto Fuentes K.**

En este artículo se examinan las acciones de integración subregional que podrían ser congruentes con los objetivos de aumentar la competitividad, aprovechar las oportunidades creadas por la Iniciativa de las Américas y avanzar hacia una economía mundial abierta en que predominen las reglas multilaterales y no el ejercicio del poder. En particular, se argumenta que la integración subregional puede, por una parte, servir de precedente para posibles acuerdos no discriminatorios posteriores y, por otra, crear condiciones favorables para el crecimiento basado en mayor eficiencia y competitividad, a la vez que promueve la inversión nacional y extranjera.

Esta doble potencialidad de la integración subregional se explora de manera preliminar en relación con la liberalización del comercio, las reglas aplicables a él y la movilidad de factores. Aparte de considerar los efectos potenciales de liberalizar la aplicación de barreras arancelarias y no arancelarias, se evalúa la posibilidad de realizar acciones conjuntas en temas que han estado sujetos a negociaciones comerciales multilaterales y a negociaciones de los Estados Unidos con el Canadá y México, como son los derechos compensatorios, las salvaguardias, las reglas de origen, los servicios y la propiedad intelectual. Finalmente, se identifican algunos requisitos institucionales de los procesos de integración subregional a la luz de los objetivos mencionados, y se exploran las consecuencias del proceso de transición que seguirá a la liberalización resultante de la integración subregional y hemisférica.

*Oficial de Asuntos Económicos de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

Introducción

Después de una etapa de crisis, en que a la ausencia de orientación general se sumó un exceso de flexibilidad, el proceso de integración de América Latina y el Caribe parece estar ingresando a una nueva fase que conjuga el pragmatismo con un mayor sentido de dirección cuya fuente principal pareciera ser la búsqueda de la competitividad internacional. A lo anterior hay que agregar la necesidad de alcanzar dos objetivos aparentemente contradictorios: constituir una economía mundial en que predominen las reglas multilaterales y no el ejercicio del poder, y aprovechar las oportunidades creadas por la Iniciativa de las Américas. La integración subregional puede asumir como función importante la de compatibilizar estas dimensiones de la política comercial, estableciendo puntos de apoyo para aumentar la competitividad, aprovechar la integración hemisférica y avanzar efectivamente hacia una economía internacional abierta; se trataría de una integración económica claramente orientada 'hacia afuera'.

El objetivo de este artículo es identificar las acciones de integración subregional que sean congruentes con esta orientación. Se consideran sujetos a esta integración los países que ya forman parte de grupos como el MERCOSUR, el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano y CARICOM, pero no se descarta la posibilidad de considerar agrupaciones alternativas o la ampliación de los grupos existentes. Cabe advertir, por otra parte, que existen grandes diferencias entre las distintas agrupaciones, que a su vez son el reflejo de la creciente diversidad de los países que forman parte de América Latina y el Caribe.

En el artículo se identifican los temas de discusión, o materias pendientes, que requieren tomarse en cuenta a la hora de impulsar la integración subregional ante las tareas mencionadas. Se comienza con un breve análisis de la relación existente entre la integración —subregional y hemisférica— y la competitividad, para luego considerar la vinculación entre la integración y el multilateralismo. Enseguida se pasa a la parte medular del trabajo que, como ya se mencionó, consiste en identificar las acciones subregionales que sean congruentes con la búsqueda de la competitividad, el aprovechamiento de la integración hemisférica y el avance hacia una economía mundial abierta y no discriminatoria. Debido al ám-

bito geográfico más amplio de la integración hemisférica estos temas no agotan las materias susceptibles de negociarse en el momento de establecer una zona hemisférica de libre comercio, aunque las áreas de acción comunes parecen representar la mayor parte de los temas que atañen a la integración subregional en sí. En todo caso,

el presente artículo es una introducción a cada tema y constituye una primera consideración de los criterios económicos a partir de los cuales se podría realizar una evaluación más profunda de los temas en el caso específico de ciertos países o agrupaciones de países de América Latina y el Caribe.

I

La integración subregional y la competitividad

La integración subregional puede contribuir a aumentar la competitividad por los efectos que produce en la eficiencia, la incorporación de progreso técnico y la inversión. A continuación se describe resumidamente la relación entre estas variables y la integración subregional en América Latina y el Caribe.

1. *La eficiencia*

Con los procesos unilaterales de liberalización que se han llevado a cabo en América Latina y el Caribe a partir de la década de 1980, se han reducido los costos potenciales de la integración, en particular, el costo que para los países de menor desarrollo relativo significaba importar productos más caros de sus vecinos que de países que no eran parte de los acuerdos de integración. Es más, con la integración subregional es probable que las importaciones intrarregionales sustituyan a bienes producidos menos eficientemente a nivel nacional, lo que de acuerdo con la teoría tradicional de las uniones aduaneras, favorecería al consumidor y liberaría recursos que podrían destinarse de manera más eficiente a producir bienes competitivos en los mercados regionales o internacionales.¹ Congruente con lo anterior, también se reducirían las rentas monopólicas y la ineficiencia resultante de los agentes improductivos asociados a éstas.

¹ Para la consideración de la creación y desviación del comercio a nivel hemisférico, véase CEPAL, 1990a. Según la teoría, la liberalización unilateral previa habría reducido las posibilidades de desviación de comercio, y la liberalización intrarregional del comercio redundaría en creación de comercio.

2. *Las externalidades tecnológicas y el progreso técnico*

La integración y liberalización de los mercados puede ampliar los efectos de la innovación al reducir el costo medio de la investigación y el desarrollo tecnológicos, aumentar la eficiencia y el uso de los insumos especializados o de los servicios de apoyo, y generar externalidades tecnológicas (Baldwin, 1989; CEPAL, 1990b). Así, un mercado ampliado permitiría aprovechar en mayor medida la inversión en investigación y desarrollo, al explotar economías de escala y reducir la relación entre los precios de costo y venta. La estandarización de las reglamentaciones tendría un efecto similar que, junto con la eliminación de las barreras nacionales a la competencia en general, aumentaría los incentivos a la innovación, a base de una interacción más intensa entre las empresas y de mayores exigencias de los consumidores locales, como lo ha analizado M. Porter en varios países industrializados (Porter, 1990). Además, la integración crearía oportunidades para aprovechar las economías de escala en otras actividades, incluidas la producción y la comercialización que, en el caso de las industrias exportadoras nacientes, podría ser particularmente importante.

El establecimiento de un mercado ampliado también podría significar costos para el proceso de desarrollo e incorporación de progreso técnico debido a las restricciones geográficas impuestas a la liberalización, que afectarían a un grupo de países pero no a otros que son fuente internacional de innovaciones y de posibles externa-

lidades tecnológicas derivadas de la presencia de múltiples innovadores. Pero dado que estos efectos no dependen únicamente de la relación entre los mercados de bienes sino también de la proximidad, intensidad y calidad de la interacción entre los agentes económicos, existiría la posibilidad de debilitar los efectos negativos de la ampliación discriminatoria de mercados mediante arreglos institucionales tendientes a aprovechar en mayor medida los efectos positivos de la proximidad geográfica y cultural.²

3. *La inversión*

A la luz de lo anterior pueden identificarse tres efectos de la integración en la inversión. Primero, suponiendo que la inversión esté dada por su rendimiento esperado y por el costo de obtener los recursos, la mayor eficiencia resultante de los beneficios (netos) de la asignación más eficiente

de los recursos redundaría en un aumento del ingreso que, a su vez, conduciría a un incremento del ahorro y a mayores niveles de inversión. En segundo lugar, la inversión tanto nacional como extranjera aumentaría como consecuencia de su mayor tasa de rendimiento derivada de la liberalización, la desregulación, las economías de escala, las innovaciones, las externalidades y los estándares comunes. Tanto el primero como el segundo efecto contribuirían a ampliar o multiplicar los beneficios originados en la mejor asignación (estática) de los recursos, a la vez que la incorporación de progreso técnico, que sería parte de la inversión, implicaría mayor competitividad. Finalmente, las expectativas que crearía un mercado ampliado, con posibilidades de mayores ganancias totales, contribuirían a aumentar tanto la inversión nacional como la extranjera, y podrían generar un mayor poder de negociación ante las grandes empresas extranjeras.

II

La integración hemisférica y la competitividad

Ante los efectos de la integración subregional en la competitividad, puede concluirse que la integración hemisférica ofrece oportunidades de reforzar o ampliar estos efectos, creándose por consiguiente la posibilidad de una relación de fortalecimiento recíproco entre ambos procesos. A continuación se describe resumidamente cómo la integración a nivel hemisférico podría ampliar los efectos de la integración subregional en la eficiencia, la incorporación de progreso técnico y la inversión, en particular mediante el acceso a un mercado amplio y seguro.

² Las externalidades existentes a nivel local, derivadas del contacto estrecho y continuo entre los agentes productivos puede, evidentemente, ser de la mayor importancia, como lo muestran las experiencias de Brasil (parques tecnológicos), Estados Unidos (Silicon Valley) o Alemania (Valle del Ruhr). El fomento de externalidades locales puede ser una de las bases fundamentales de la integración fronteriza o de la integración entre países pequeños y cercanos, como los centroamericanos. Sobre el tema de la interacción entre los agentes productivos, las externalidades y los arreglos institucionales en América Latina y el Caribe, véase en particular CEPAL, 1990b, pp. 73-75, 114-118 y 172-177.

1. *La eficiencia*

La contribución de la integración hemisférica a la eficiencia dependerá en buena parte del grado de liberalización comercial alcanzado anteriormente y de la importancia del comercio existente entre los países que se integran. Si ya existía una liberalización unilateral anterior, el costo de obtener importaciones más caras de Norteamérica como resultado de un acuerdo preferencial con alguno o todos los miembros del Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) sería reducido. Este sería el caso de México. Por otra parte, según la teoría tradicional, se obtendrían beneficios del desplazamiento de la producción latinoamericana y caribeña ineficiente por bienes producidos más eficientemente en los países miembros del NAFTA o en los Estados Unidos, en particular ya que ello equivaldría a una reducción unilateral de la protección en la medida que las importaciones ya proceden de los Estados Unidos o de los miembros del NAFTA. Esta habría sido la experiencia del Canadá, por ejemplo, cuyas im-

portaciones procedían en su mayor parte de los Estados Unidos cuando se acordó el libre comercio entre ambos países. En el Canadá se habrían combinado, por lo tanto, los beneficios derivados de la liberalización del comercio por la vía de las importaciones, con la consiguiente reasignación de recursos, y los resultantes del acceso más seguro de las exportaciones canadienses al mercado estadounidense.³

2. El acceso al mercado norteamericano

La principal contraparte comercial de América Latina y el Caribe en su conjunto en los últimos años ha sido los Estados Unidos, que ha absorbido algo más de la tercera parte de las importaciones y exportaciones del total de la región (CEPAL, 1990a), con importantes diferencias de grado entre los países. Mantener el acceso abierto a ese mercado, y liberalizarlo, cobra importancia al reconocer que si bien las exportaciones latinoamericanas y caribeñas con ese destino crecieron a un ritmo más acelerado que las dirigidas a otras partes del mundo, y al final de la década de 1980 se aplicaba en los Estados Unidos un arancel medio ponderado de solo un 2%, ha habido un creciente proteccionismo no arancelario por parte de ese país en algunas áreas (CEPAL, 1990a; Gonçalves y De Castro, 1989).⁴ Uno de los principales beneficios de la integración hemisférica, sería evitar que este proceso continúe.

Al final del decenio de 1980 las barreras no arancelarias se aplicaban a un 18.9% de las exportaciones totales de la región (excluidos el Caribe y Centroamérica), en particular a las de prendas de vestir, hierro, acero, hilados, tejidos, textiles, semillas oleaginosas, nueces y materias primas agrícolas; Argentina, Colombia y Brasil eran los países más afectados. Además, los Estados Unidos tradicionalmente ha sido el país que

³ G.K. Helleiner compara algunos de los argumentos centrales de la negociación de los acuerdos de libre comercio entre el Canadá y los Estados Unidos y entre México y los Estados Unidos, destacándose como importante la necesidad de un acceso seguro al mercado de los Estados Unidos por parte de ambos países, en contraste con la mayor importancia que dio el Canadá a los beneficios de la reducción de la protección canadiense (creación de comercio). En México, la liberalización unilateral previa habría reducido la importancia de este último efecto. Véase Helleiner, 1990.

⁴ A su vez, el escalonamiento arancelario resulta en cierta dispersión en torno al arancel medio ponderado del 2%.

más ha acudido a acuerdos sobre restricciones voluntarias de exportación, así como a derechos compensatorios y a medidas antidumping (Olechowski, 1987), y al uso de instrumentos discriminatorios de presión como la Sección 301. La liberalización de las barreras arancelarias y no arancelarias en los Estados Unidos en particular podría, por consiguiente, tener un efecto decisivo en las exportaciones y las inversiones nacionales y extranjeras en América Latina y el Caribe, si bien los problemas inherentes a un proceso de transición incierto o a un acceso inseguro podrían minar las expectativas o volverlas negativas.

3. La inversión extranjera y las externalidades tecnológicas

Si América Latina y el Caribe lograran tener acceso seguro a un mercado grande como el de los Estados Unidos podrían generar expectativas particularmente positivas, basadas sobre todo en la capacidad que adquirirían de atraer inversión extranjera y en las posibilidades que tendrían de generar un amplio proceso de reorganización industrial a nivel continental, que en realidad rebasa las posibilidades técnicas de ser medido de antemano con precisión. En este contexto, además, cobrarían especial importancia los arreglos institucionales entre agentes latinoamericanos, caribeños y norteamericanos que pudieran dar lugar a la generación y aprovechamiento de externalidades tecnológicas, sobre todo en torno a la explotación de los recursos naturales y al empleo de recursos humanos calificados.

En ese caso no tendría que esperarse la constitución de un mercado hemisférico ampliado, aunque cabe prever que esta expectativa estimularía la concreción de nuevos arreglos institucionales. En este sentido es significativo que los países del Grupo Andino hayan aprobado, como parte de sus lineamientos de acción frente a la Iniciativa de las Américas, propuestas de proyectos andino-americanos de investigación y desarrollo tecnológico con participación empresarial, y la promoción de la subcontratación de proyectos de investigación y desarrollo de entidades de los Estados Unidos con entidades andinas (SELA, 1991a). De ese modo se contribuiría a evitar el éxodo de profesionales que en ocasiones se asocia con la integración de dos regiones con diferentes niveles de desarrollo.

III

La integración ante los acuerdos multilaterales

Las propuestas originales del GATT respecto a las uniones aduaneras y a las zonas de libre comercio permitían que éstas fueran compatibles con el GATT, y de acuerdo con la teoría económica tradicional también los arreglos preferenciales pueden aumentar el bienestar de los países participantes y de los países excluidos de estos acuerdos (Bhagwati, 1990). La relación entre los distintos procesos de integración y el grado de discriminación geográfica y sus efectos dependerá, por consiguiente, de las características específicas de los procesos de integración que se pongan en práctica. Por ejemplo, en la medida en que los efectos de la liberalización comercial sean mayores que los de la discriminación geográfica, como se propone en las secciones siguientes, la integración estará contribuyendo a la formación de una economía internacional menos discriminatoria.

Por otra parte, las negociaciones en el marco de la Ronda Uruguay han evidenciado la posibilidad de que los países del hemisferio occidental formen alianzas fecundas en torno a temas que involucran la liberalización multilateral del comercio, como en el caso de la agricultura. Se plantea así la posibilidad de una verdadera alianza estratégica con negociaciones a nivel hemisférico que puedan servir de precedentes para la adopción de acuerdos multilaterales no discriminatorios, pero que ameritan un análisis cuidadoso en cada caso.

Así, la aplicación de normas de salvaguardia de acuerdo con los criterios adoptados por los Estados Unidos en el caso del NAFTA, junto con la intención de abarcar temas como los de los subsidios, compras del sector público y restricciones basadas en problemas de balance de pagos, en el caso de las zonas de libre comercio que formarían parte de la Iniciativa de las Américas en general,⁵ sugieren la posible aplicación regional o hemisférica de las medidas comerciales favorecidas por los Estados Unidos en el seno del

GATT que no han podido acordarse a nivel multilateral, pero que podrían servir de precedentes para lo que a la postre se acuerde a ese nivel.⁶ Además, estas áreas podrían incluir "provisiones especiales para manejar el comercio y el acceso a recursos naturales y productos derivados de recursos naturales" (Frechette, 1991).

También es conocido el énfasis que pone los Estados Unidos en favorecer la liberalización del comercio de servicios y la eliminación de las restricciones aplicables a la inversión extranjera y a la explotación comercial de la propiedad intelectual. Un argumento esgrimido a favor de la negociación del acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá, por ejemplo, fue la posibilidad de avanzar en la fijación de reglas sobre estas materias que, ante el lento avance de los acuerdos en el seno del GATT, sirvieran de precedente para establecer reglas multilaterales en una etapa posterior (Schott, 1989).

Frente a lo expuesto, existe la posibilidad de colocar el hemisferio occidental a la vanguardia de la liberalización multilateral, lo cual plantea riesgos y oportunidades. Por una parte, la integración subregional contribuiría a sentar precedentes, como en el caso del acuerdo entre los Estados Unidos y el Canadá, para favorecer la posición de los países latinoamericanos y caribeños a nivel hemisférico, y para reforzar la posibilidad de que la integración interamericana efectivamente contribuya al establecimiento de una economía internacional no discriminatoria en que predomine la aplicación de reglas y no el ejercicio del poder. Un medio para lograr este fin sería el uso de instrumentos comerciales que minimizaran los efectos negativos de la discriminación al mismo tiempo que aseguraran los beneficios resultantes de avanzar hacia situaciones de mayor liberalización.

⁶ Desde la perspectiva de América Latina y el Caribe como región importadora, también resulta significativo como precedente el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos e Israel, que comprende cláusulas más severas en torno al uso de la protección justificada con argumentos de industria naciente o de problemas de balance de pagos. Véase Aminoff, 1991.

⁵ Declaraciones de Myles Frechette del 12 de junio de 1991: "EE.UU. considera que Iniciativa para las Américas y Ronda Uruguay se complementan" (Frechette, 1991).

Por otra parte, conviene tener presente la perspectiva multilateral y la posibilidad de trasladar a este ámbito, de menor desventaja para los países más débiles, la negociación de temas en que —como en los de salvaguardias o subsidios y derechos compensatorios—, existen grandes diferencias entre la posición menos discriminatoria de América Latina y el Caribe por un lado, y la

posición más discriminatoria de los Estados Unidos, por el otro. En este sentido, resulta de la mayor prioridad contar con una apreciación clara de los resultados de la Ronda de Uruguay y acerca de la posibilidad de que los acuerdos multilaterales sobre barreras no arancelarias puedan aplicarse al comercio entre las zonas de libre comercio existentes en el continente americano.

IV

La acción subregional

Si bien habrá diferencias en el ritmo de avance de los diversos esquemas de integración subregional, podría esperarse un proceso de convergencia para facilitar el desarrollo de la competitividad, aprovechar la integración hemisférica y avanzar hacia un sistema de comercio e inversiones no discriminatorio. A continuación se identifican algunos de los temas que podrían originar acciones subregionales convergentes o comunes tendientes a facilitar ese proceso, los que se agrupan en las áreas de estabilización, liberalización del comercio, reglas comerciales, movilidad de factores, acuerdos institucionales y proceso de transición.

A. *El proceso previo de estabilización*

Una condición previa para impulsar un proceso de integración amplio y de mediano o largo plazo, es que exista una cierta estabilidad macroeconómica mínima, por tres razones. Primero, la existencia de grandes desequilibrios refleja, al menos en parte, debilidades internas en materia de política económica, que tienen que superarse para que los países puedan definir sus prioridades y estrategias a nivel *nacional*; una vez definidas pueden ser la base de acuerdos de integración con otros países. De lo contrario, los desequilibrios conducen al incumplimiento de los compromisos contraídos con otros países, minando la idea misma de integración. Segundo, los desequilibrios financieros pueden provocar variaciones del tipo de cambio real y opacar la transparencia en materia de políticas, obstaculizando los flujos recíprocos de comercio y de capitales.

Pueden también agudizar las diferencias existentes entre los países al conducir a una concentración de la inversión extranjera en los países más estables.

Finalmente, cabría tener en cuenta que la Iniciativa de las Américas, tal como ha sido propuesta por los Estados Unidos, comprende elementos que condicionan unilateralmente la elegibilidad de los beneficiarios. En lo que respecta a la reducción de la deuda, en particular, se establecen algunos criterios que por sus implicaciones en materia de estabilización y ajuste —además de inversión extranjera— resultan más rigurosos que las condiciones del Club de París (SELA, 1991b). Si bien aún no está claro cómo se establecerán los criterios relativos al tema de la liberalización comercial, el logro previo de la estabilización evitaría conflictos en torno a la interpretación de la condicionalidad vinculada a este objetivo macroeconómico.

Lo anterior no implica excluir totalmente las acciones conjuntas antes de haber logrado la estabilización, pero sí que ésta debe ser el foco prioritario de atención y cooperación en una primera etapa, partiendo del esfuerzo interno de cada país. Se citan como ejemplo, las acciones regionales en favor de la estabilización en el Perú, mediante la formación de un grupo de apoyo respaldado por varios países latinoamericanos con aportes financieros individuales y con aportes conjuntos efectuados a través del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR, en sustitución del antiguo FAR). Algunos mecanismos similares en otras subregiones, como el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM),

pueden desempeñar acciones parecidas. No sería necesario llegar a acuerdos más amplios de cooperación macroeconómica mientras no se hubiera avanzado a un mayor grado de interdependencia económica subregional o regional (CEPAL, 1991a).

B. La liberalización del comercio

Los acuerdos pasados de integración en América Latina y el Caribe generalmente se centraban en la liberalización del comercio basada en la eliminación de aranceles entre los miembros de la agrupación de integración e incluían, en ocasiones, acuerdos para aplicar un arancel común frente a terceros. Sin que esta modalidad deje de tener vigencia, las circunstancias actuales justifican replantearla teniendo en cuenta los flujos reales de comercio, la existencia de barreras no arancelarias, y la relación frente a socios comerciales extracontinentales. Se consideran estos temas a continuación.

1. Los mercados ampliados y competitivos

La liberalización del comercio entre países individuales de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos o con NAFTA en general supone liberalizar el comercio intrarregional. Con un acuerdo hemisférico de libre comercio, el comercio intralatinoamericano ya establecido pero aún no liberalizado enteramente podría sustituirse por las importaciones norteamericanas beneficiadas por el acuerdo. Como consecuencia las exportaciones intralatinoamericanas y caribeñas serían desviadas en la medida en que el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos favoreciera más al producto norteamericano que al latinoamericano o caribeño.⁷ Eliminar esa desviación requeriría, por lo tanto, liberalizar previamente el comercio intralatinoamericano y caribeño.

En particular, y en ausencia de una liberalización del conjunto del comercio intrarregional, podría minimizarse la desviación de comercio referida mediante el establecimiento del libre comercio entre los países de mayor comercio intra-

⁷ Cabría tener en cuenta, sin embargo, que esta sustitución daría lugar a creación de comercio en la medida en que ella ocurriera cuando los productos de ambos orígenes tuvieran el mismo tratamiento.

Cuadro 1
COMPOSICION GEOGRAFICA DE LAS
IMPORTACIONES, 1989
(Porcentajes)^a

Destino Origen	MERCOSUR	Grupo Andino	MCCA	CARICOM
MERCOSUR	14.1	9.0	2.9	2.8
Grupo Andino	3.1	6.6	7.3	4.4
MCCA	0.0	0.2	9.6	0.6
CARICOM ^b	0.1	0.2	0.2	6.0
Resto de A. Latina y el Caribe	3.7	3.7	8.3	2.0
Estados Unidos	23.8	39.8	38.2	50.9
Resto del Mundo	54.8	40.5	33.4	33.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Calculado a base de datos de exportación de la CEPAL.

^a Los porcentajes son ponderados.

^b Los datos del CARICOM sólo se refieren a Jamaica, Trinidad y Tabago y Barbados.

regional; propuesta que tiende a coincidir con los esquemas ya establecidos de integración subregional (cuadro 1) y con lo expresado en este sentido por el gobierno de los Estados Unidos. Cabe observar que el comercio dentro de cada una subregión es mayor que el comercio entre las subregiones en América Latina y el Caribe, con la excepción del Grupo Andino, cuyo comercio recíproco es de menor importancia que las importaciones procedentes de los países del MERCOSUR (particularmente Brasil) (cuadro 1). La operación de sistemas subregionales o regionales de pagos y de cooperación monetaria (Fuentes y Villanueva, 1989, pp. 197-202), y la eliminación de los obstáculos al comercio resultantes de la deuda intrarregional,⁸ también contribuirían a evitar la discriminación, derivada de las restricciones de divisas, contra el comercio interno de la región.

Pero no se trataría sólo de establecer un libre comercio que dentro de cada subregión produjera, de una sola vez, un efecto de reasignación de recursos. Requeriría también la adopción común de normas y estándares técnicos, así como de reglamentos de protección al consumidor; exigiría reglas de competencia que redujeran la incidencia de las prácticas comerciales restrictivas, y regulaciones, incentivos e impuestos dirigidos a preservar el medio ambiente y a promover una utilización sustentable de los recursos naturales.

⁸ Véase el conjunto de artículos en INTAL (1991), dedicados a propuestas para reducir la deuda intrarregional.

Este mercado interno exigente, con una protección limitada ante terceros podría, entonces, ser una base para exportar al resto del mundo en general y a América del Norte en particular.

2. Las barreras no arancelarias

El Artículo XXIV del GATT establece que las zonas de libre comercio o las uniones aduaneras compatibles con el GATT son aquellas que suponen la eliminación de los derechos de aduana o demás reglamentaciones comerciales restrictivas aplicables al menos "a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios". Además de significar, estrictamente, que la mayor parte o la totalidad del comercio subregional requeriría ser liberado del pago de derechos de aduana, también supone la eliminación de barreras no arancelarias.

Se podría establecer un sistema preferencial de barreras no arancelarias, como lo tiene la Comunidad Europea para los países en desarrollo que son parte de los acuerdos de Lomé, que incluya, por ejemplo, la fijación de cuotas más favorables a ciertos productos agrícolas, atún y textiles, o la aplicación menos estricta de reglas de origen y salvaguardias (Stevens, 1986). Pero la gestión de las barreras no arancelarias, discriminatorias o no,⁹ es administrativamente más compleja que el manejo de los aranceles discriminatorios, y se presta a un mayor grado de arbitrariedad, de distorsión, y de presión por parte de los grupos de interés. Desde el momento en que se constituyen los mercados subregionales y hasta desembocar en el mercado hemisférico liberalizado cabría, por lo tanto, acordar la eliminación total de las barreras no arancelarias, aunque fuera acompañada de un cierto aumento de los aranceles (tarificación) para facilitar ese proceso de transición.

3. Los aranceles externos comunes

Una unión aduanera no es, desde el punto de

⁹ En la práctica, puede resultar muy difícil determinar cuándo una barrera no arancelaria *no* es discriminatoria, pudiendo existir diferentes criterios para definir situaciones de tratamiento equivalente. En el caso de las restricciones cuantitativas, en particular, el tratamiento equivalente puede basarse en el mantenimiento de cuotas de mercado, licencias globales para importadores, permisos de importación disponibles para los primeros que los demanden, o el remate de permisos o licencias en el libre mercado.

vista de la asignación más eficiente de recursos, necesariamente superior a una zona de libre comercio (Robson, 1980; pp. 20-30). La existencia de un primer país con aranceles más bajos puede significar que éste exporte su producción (total o parcialmente) a un segundo país miembro de la zona de libre comercio, al mismo tiempo que se abastece (total o parcialmente) con importaciones procedentes del resto del mundo. En el segundo país habría un efecto positivo de reasignación de recursos en la medida en que su producción menos eficiente se sustituyera por la producción del primer país, y en este último, el gobierno recaudaría mayores ingresos tributarios como consecuencia del aumento de sus importaciones procedentes de fuera de la zona de libre comercio.

Además, con una zona de libre comercio se reducirían las posibilidades de efectuar importaciones más costosas en el país con aranceles más bajos, en la medida en que un arancel externo común se reflejara en niveles (medios) más altos de protección. Por otra parte, es probable que una zona de libre comercio otorgue mayor flexibilidad y permita proceder con mayor velocidad ante una negociación ulterior frente a NAFTA o los Estados Unidos, en particular si los niveles de protección arancelaria ya son reducidos.

Sin embargo, la ausencia de un arancel externo común incentiva el contrabando y, mientras las estructuras arancelarias sean diferentes y exista una proporción importante de comercio entre los países miembros de la zona de libre comercio, podrían darse niveles de protección e incentivos diferenciados que favorecieran la asignación ineficiente de inversiones entre los países. Las posibilidades de contrabando serían mayores entre los países cercanos, y aumentaría la importancia de una estructura diferenciada de incentivos en la medida en que las estructuras productivas fueran semejantes e interdependientes. Dado que ambos fenómenos tenderían a ser más relevantes entre los países miembros de las agrupaciones de integración ya existentes,¹⁰ parecería justificarse más la creación de una unión aduanera entre algunos de esos países que a nivel

¹⁰ Las mayores diferencias parecerían existir en el seno del MERCOSUR, en que se observa cierto contraste entre el tamaño y grado de apertura de Uruguay y Paraguay, por un lado, y Brasil, por otro.

continental, tomando en cuenta que las distancias y las diferencias son mayores y que el comercio recíproco es menor. Un arancel externo común también contribuiría a fortalecer la percepción de una negociación conjunta, si bien una zona de libre comercio puede servir de base para ese tipo de negociación. Diversos grupos ya han fijado fechas precisas para llegar a acuerdos sobre la adopción de un arancel común, así como sobre el libre comercio de bienes (cuadro 2).

Las metas más próximas se observan en el caso del CARICOM y del Grupo Andino, aunque hubo algunos retrasos en el caso del arancel externo común del CARICOM, sobre el cual se contemplaba un acuerdo desde 1990. En Centroamérica se ha acordado establecer un arancel externo común con un tope máximo de 20% y un mínimo de 5% antes del 31 de diciembre de 1992.

4. El comercio con países individuales del NAFTA o de la región.

Aunque la formación de grupos subregionales puede concebirse como la única etapa previa a la integración con los Estados Unidos, cabría tomar en cuenta la posibilidad de diversas combinaciones, incluidas etapas intermedias o simultáneas en este proceso. Estas podrían comprender la integración entre subgrupos ya existentes, la integración de subgrupos con la zona norteamericana de libre comercio, con países individuales de América Latina y el Caribe, y con países miembros individuales de NAFTA.

Ejemplos potenciales de esto último son el acuerdo marco negociado conjuntamente por los integrantes del MERCOSUR con los Estados Unidos, el acuerdo de constituir una zona de libre comercio entre México y Centroamérica para 1996, y los compromisos en torno al establecimiento de una zona de libre comercio entre México, Colombia y Venezuela para 1992. En el caso de los países contiguos adquiere mayor importancia el nivel de los aranceles de los países participantes, por las razones ya expuestas.¹¹

Del proceso de integración reciente derivado

¹¹ Es posible imaginar, por ejemplo, una situación hipotética de creación de comercio en que, *ceteris paribus*, el país o grupo de países con aranceles más altos (los centroamericanos, por ejemplo) importaran la producción del país miembro de la unión aduanera con menores aranceles (México), que a su vez abasteciera parte de su mercado mediante

Cuadro 2
METAS DE INTEGRACION SUBREGIONAL

	Arancel externo común	Libre comercio de bienes
MERCOSUR	1995	1995
Grupo Andino	1995	1992
Mercado Común Centroamericano	1993	1992
CARICOM	1991	1991

Fuente: CEPAL (1991b): *La evolución reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe* (LC/R.992), Santiago de Chile, 15 de abril, y fuentes periodísticas.

de la creación de zonas de libre comercio se desprende la conveniencia de concebir las agrupaciones subregionales con flexibilidad de manera de facilitar, en particular, el ingreso de nuevos países miembros a las agrupaciones existentes. Asimismo, se evitarían o reducirían los costos resultantes de la proliferación de arreglos discriminatorios, así como de su administración, en la medida en que todos tuvieran una misma orientación dada por su contribución a la liberalización del comercio y al desarrollo de la competitividad internacional de los países participantes.

En el caso de los países beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, también podría ser importante ampliar la perspectiva geográfica de negociación de estos países a un acuerdo con NAFTA. Aunque ya tienen cierto acceso significativo a los Estados Unidos debido a que gozan de preferencias especiales, no ocurre lo mismo con los países centroamericanos frente al Canadá o los países centroamericanos y del Caribe frente a México. El acuerdo entre México y Centroamérica que deberá concretarse en 1996 podría ser un equivalente parcial —aunque más amplio, al involucrar una zona de libre comercio basada en cierta reciprocidad— al esquema preferencial que ya tiene el Canadá con el Caribe.

Negociaciones similares de Centroamérica con el Canadá y del Caribe con México constituirían un proceso convergente dirigido a establecer una zona de libre comercio de la mayor parte de los países americanos del hemisferio

importaciones procedentes de un tercer país (Estados Unidos), sin que el intercambio fuera afectado por la aplicación de las reglas de origen.

norte. El tamaño pequeño de ambas subregiones debiera facilitar su ingreso al NAFTA. Este acceso al mercado norteamericano ampliado vendría a compensar, al menos en parte, la erosión de las preferencias de los Estados Unidos (y también del Canadá, en el caso del Caribe) resultantes de la constitución de NAFTA, y sería un elemento que cabría destacar en las negociaciones,¹² incluidas aquellas con los Estados Unidos encaminadas a obtener mayor seguridad y acceso para los productos de exportación más importantes de Centroamérica y el Caribe, como los productos textiles, de cuero, el azúcar y la carne.

Al examinar las relaciones futuras con NAFTA conviene evaluar distintos caminos de acceso, que pueden tomar diferentes formas dependiendo: a) de la posibilidad de llegar a un acuerdo con el conjunto de los miembros de NAFTA o con miembros individuales; o b) de la actuación conjunta o individual de los países que pretenden llegar a acuerdos con los miembros de NAFTA. Chile presentaría un ejemplo de actuación individual en el que tras llegar a un acuerdo inicial con México procedería a la negociación de un acuerdo con los Estados Unidos o con NAFTA en su conjunto. Los países centroamericanos estarían siguiendo la misma trayectoria pero de manera colectiva y con mayor rezago. El MERCOSUR y CARICOM estarían apoyando una negociación conjunta con los Estados Unidos, que podría finalmente tomar la forma de un acuerdo con NAFTA. El poder de negociación, la velocidad con que se llega a un acuerdo y los costos de la transacción variarían en cada caso, dependiendo de la trayectoria que se haya seguido, pero en todos los casos parecería ser de importancia fundamental el contenido de una cláusula de acceso al NAFTA.

5. Las barreras comerciales ante terceros

La Iniciativa de las Américas puede interpretarse como el reconocimiento y el deseo de los Estados Unidos de consolidar el proceso progresivo de

¹² Como resultado de ello podría esperarse un efecto de negociación triangular: las concesiones otorgadas por los Estados Unidos a México estarían vinculadas a las concesiones que México otorgara a los países centroamericanos, que de esta manera serían compensados por la erosión de sus preferencias en los Estados Unidos como resultado del acuerdo México-Estados Unidos.

liberalización económica, incluida la comercial, que se ha llevado a cabo en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe.¹³ Representaría un crédito que hasta ahora se había negado a nivel multilateral, no obstante las solicitudes de los países en desarrollo en este sentido (Inside us Trade, 1991; Whalley (comp.); 1991, pp. 75 y 76).

Un costo importante del acuerdo preferencial de liberalización comercial hemisférica sería la desviación de la corriente de importaciones extrarregionales, lo que significaría importar bienes norteamericanos, latinoamericanos y caribeños de mayor costo que los bienes extrarregionales netos de aranceles. Los costos que implicaría esta desviación serían mayores cuanto mayor fuera el margen preferencial otorgado a los productos del hemisferio, dado por la protección frente a terceros, y mientras mayor fuera la proporción de importaciones procedentes de terceros países. La reducción de estos costos supondría, por lo tanto, bajar los aranceles y/o eliminar las barreras no arancelarias que afectan a las importaciones procedentes de terceros países. De continuar la dificultad de lograrlo a nivel multilateral, se justificaría efectuar negociaciones con otros bloques siempre que éstos acreditaran la liberalización unilateral del comercio por parte de América Latina y el Caribe. Se requeriría, entonces, la agrupación de las subregiones y de los países individuales de la región para negociar conjuntamente ante otros países o bloques, como el Japón y la Comunidad Europea.

El cuadro 1 da una idea aproximada de la importancia relativa que podrían tener los costos de la desviación del comercio para cada subgrupo de integración en América Latina y el Caribe en general. Mientras que ésta tendería a ser menor, *ceteris paribus*, en los países centroamericanos y del Caribe, donde la proporción de importaciones procedentes de fuera de la región alcanza aproximadamente a un 33% del total de las importaciones, en los países del MERCOSUR esta proporción es bastante mayor, y alcanza a alrededor de un 55% del total de sus importaciones. Los

¹³ De acuerdo con Myles Frechette, "La Iniciativa no habría podido concebirse sin el compromiso impresionante que han contraído en años recientes cada una de las naciones latinoamericanas con la reforma económica, la liberalización y la democracia" (Frechette, 1991).

países del Grupo Andino estarían en una posición intermedia, con un 41%. Lo anterior significaría que el MERCOSUR, seguido del Grupo Andino, serían los grupos de países que, ante los mayores costos potenciales de desviación del comercio que surgen de un acuerdo discriminatorio de carácter hemisférico, debieran tener mayor interés en negociar acuerdos de liberalización comercial recíproca con otros grupos de países.

C. Las reglas aplicables al comercio

Las negociaciones comerciales multilaterales realizadas en el seno del GATT son una demostración de las dificultades que presentan los acuerdos sobre subsidios y derechos compensatorios y salvaguardias, entre otros. También reflejan la creciente importancia que se está asignando al tema del medioambiente. Por otra parte, el problema del origen de las mercancías pasa a ser central en el caso de establecerse una zona de libre comercio. El conjunto de estos temas implica reglas que afectan cada vez más al comercio y por consiguiente corresponde definir la contribución de la integración subregional a cada sistema de reglas, asunto al que se abocan las secciones siguientes.

1. Los subsidios, los derechos compensatorios y las prácticas antidumping

El hecho de que los Estados Unidos sea el país que más aplica derechos compensatorios a las exportaciones que se benefician de subsidios, la ausencia de una definición común de los subsidios en el seno del GATT a pesar de la existencia de un Código Internacional de Subsidios, la presión sobre los recursos fiscales, y cierta tendencia a utilizar la amenaza de aplicar derechos compensatorios como práctica proteccionista, justifican la opción de no acudir al uso de subsidios directos para fomentar las exportaciones (Finger y Nogués, 1987). Un paso en este sentido sería la eliminación de los subsidios aplicables a las exportaciones latinoamericanas y caribeñas destinadas a países miembros de los grupos subregionales, como de hecho ya ocurre en casos como el centroamericano, que evitaría conflictos entre los exportadores y productores domésticos y la

pugna por incentivos en la región (Fuentes y Villanueva, 1989, p. 180).¹⁴

La posibilidad de ser víctima de los derechos compensatorios también se vería reducida si se canalizara el gasto público a los subsidios indirectos, dirigidos en particular a fortalecer el capital humano, como son la capacitación, asesoría e investigación y desarrollo tecnológicos, áreas de acción regional o subregional en que las economías de escala pueden ser significativas y donde pueden aplicarse los argumentos recientes favorables a los estímulos selectivos.¹⁵ Paralelamente, cabría *mantener* la negociación del tema de los subsidios y derechos compensatorios en el seno del GATT, donde las ventajas de un medio multilateral para los países más débiles son evidentes. Además, en las negociaciones sobre este tema se enfrenta allí fundamentalmente los Estados Unidos con los demás países (incluidos países en desarrollo, Japón y la Comunidad Europea),¹⁶ en contraste con una negociación regional o bilateral con los Estados Unidos en que el poder de negociación de la región podría ser menor.

A su vez cabría considerar la posibilidad de que las *importaciones* de países latinoamericanos y caribeños fueran afectadas por subsidios y prácticas comerciales que justificaran la aplicación de derechos compensatorios o prácticas *antidumping*, que pueden ser particularmente importantes en el caso de los productos agrícolas. Una posición congruente con la eliminación de los subsidios como instrumento de fomento a las exportaciones sería contar con una legislación estricta en esta materia, pero habría que tener en cuenta sus efectos en el consumidor y la posibilidad de que sólo sea un instrumento más de protección. Así, un código *antidumping* o de derechos compensatorios que se aplique de manera

¹⁴ La eliminación de los subsidios normalmente susceptibles de acciones compensatorias a nivel internacional no excluye la posibilidad de que se concedan créditos para las exportaciones que pueden, además, incluir tasas de interés subsidiadas.

¹⁵ Se refiere a la creciente literatura académica sobre política comercial estratégica, en particular, a la posible justificación de aranceles o subsidios dirigidos al desarrollo de industrias nacientes de carácter estratégico y a políticas para alterar la distribución de ganancias monopólicas. Véase, por ejemplo, Krugman, 1987.

¹⁶ Mientras los Estados Unidos tienden a destacar la importancia de la disciplina en materia de subsidios los demás países lo hacen en relación con los derechos compensatorios.

conjunta, como se ha propuesto en el caso del MERCOSUR o del Mercado Común Centroamericano, tiene la ventaja de ser un instrumento contrario al uso de subsidios que distorsionen el comercio, pero también implica la posibilidad de importaciones intrarregionales de mayor precio.

En general, para poner en práctica acuerdos sobre derechos compensatorios o prácticas *anti-dumping* habría que comparar los costos y beneficios tanto de los efectos de impedir las importaciones subsidiadas como de los resultantes de efectuar importaciones más costosas. Cabría tener en cuenta que ante las importaciones subsidiadas, la distorsión resultante de las importaciones de mayor costo podría afectar sólo al consumo y no a la producción, dado que sería posible que las exportaciones fueran producidas más eficientemente por el país que no las subsidia, como es el caso de los productos agropecuarios argentinos frente a los europeos. Por otra parte, es evidente que también cabría evaluar una acción conjunta de este tipo en lo que respecta a su efecto político en el uso internacional de los subsidios, en particular a la luz de las negociaciones comerciales multilaterales en el seno del GATT.

La aplicación de derechos compensatorios y prácticas *antidumping* conduce a la necesidad de definir mecanismos adecuados para resolver las controversias que se susciten. A nivel subregional contribuirían a reducir la probabilidad de acciones unilaterales, y su importancia como precedente a nivel interamericano se vería magnificado por el hecho de que la historia y cultura jurídica de la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe es diferente a la de los Estados Unidos y Canadá. La acción subregional podría orientarse a avanzar hacia el uso de los mecanismos multilaterales del GATT en esta materia, lo cual requeriría un refuerzo de su capacidad de sanción, de manera que contribuyera eficazmente a evitar las acciones unilaterales por parte de los países más poderosos.

2. Las salvaguardias

Los Estados Unidos y otros países desarrollados han preferido, en general, imponer restricciones *bilaterales* a las importaciones en vez de aplicar el artículo XIX del GATT sobre salvaguardias que, a diferencia de los derechos compensatorios y *an-*

tidumping, debe aplicarse sin discriminación y con compensación. Al ser una alternativa a las medidas discriminatorias, la debilidad con que se aplican las salvaguardias encuentra su contraparte en la aplicación de diversas barreras comerciales discriminatorias: restricciones voluntarias a la exportación, arreglos de ordenamiento de mercados y acuerdos sectoriales.

Dado que el Gobierno de los Estados Unidos pretende adoptar medidas de salvaguardia en NAFTA en su conjunto similares a las aplicables al Canadá (Estados Unidos, 1991), cobra importancia como precedente el acuerdo de libre comercio con este último país, que establece una vía doble de aplicación de salvaguardias. Prevé, por una parte, el uso del artículo XIX del GATT, que no es discriminatorio, pero excluye su aplicación al Canadá (cuando sus exportaciones no son "sustanciales" o no contribuyen de manera "importante" al daño) y, por otra, contempla una vía bilateral que implica restricciones aplicables durante un período máximo de tres años en casos de daño "serio". Desde el punto de vista del Canadá los logros de su negociación con los Estados Unidos figuran el límite de tres años y la posibilidad de ser excluido de la aplicación generalizada de salvaguardias, pero la polémica definición de "daño" quedó sujeta a la interpretación de las leyes de los Estados Unidos (Kymlicka, 1987).

La aplicación de normas de salvaguardia a nivel del NAFTA en su conjunto podría interpretarse como una tendencia hacia la aplicación regional de este tipo de restricciones, con la consiguiente probabilidad de que los Estados Unidos pretenda aplicarlas a las zonas de libre comercio con países de América Latina y el Caribe en general. Cabría tener en cuenta no sólo sus consecuencias para el acceso al mercado norteamericano y los logros del Canadá, sino también sus efectos como instrumento de protección en América Latina y el Caribe, y además considerar la posibilidad de suscribir acuerdos subregionales previos que se adecúen a las condiciones de los países que se integren.

Esto último podría ser parte de un proceso gradual de acumulación de precedentes, iniciado a nivel subregional pero complementado con negociaciones activas a nivel multilateral; al mismo tiempo, la aplicación de salvaguardias debiera basarse en evaluaciones independientes y transparentes de las pruebas de daño material, y en

el uso de restricciones transitorias, preferiblemente aranceles *ad valorem*.¹⁷

3. Las reglas de origen

El criterio en que normalmente se basa el uso de las reglas de origen, de evitar el desvío del comercio resultante de la diferencia de aranceles entre los países que forman una zona de libre comercio, corre el peligro de ampliarse considerablemente. La importancia que en los Estados Unidos se asigna a las reglas de origen dentro del marco de la zona de libre comercio con México deriva básicamente de la posibilidad de que esta zona sirva como vía para introducir de manera indirecta bienes de Japón y del sudeste asiático, pero el grado en que están sujetos a transformación en México es un tema importante de debate.

Cabría tener en cuenta cuatro consideraciones. Primero, cuanto menos estrictas sean las reglas de origen, menor será la desviación del comercio resultante de una zona de libre comercio, dado que ellas equivalen a medidas adicionales que discriminan en contra del comercio con terceros países. A nivel subregional, las reglas de origen que exigen un alto contenido nacional o subregional pueden reforzar el efecto de desviación de un arancel externo alto. En segundo término, y como parte de lo anterior, las normas de origen aplicadas muy estrictamente pueden tener un carácter francamente proteccionista y de restricción del acceso de las exportaciones de un país miembro de la zona de libre comercio a otro. Esto último ocurrió, por ejemplo, en el caso del acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá en lo referente a los productos textiles y las prendas de vestir. En tercer lugar, en el caso de las reglas de origen que implícitamente discriminan de acuerdo con el origen del capital, el criterio determinante parecería ser captar rentas oligopólicas (con salarios que las estarían incorporando), puesto que las reglas de origen alternativas basadas en el grado de transformación o en el valor agregado podrían mini-

mizar el impacto del comercio sobre el empleo directo e indirecto.

Finalmente, el hecho de que las economías más débiles tengan en general menor capacidad para exportar productos con una mayor proporción de valor agregado o de materiales nacionales indicaría que las reglas muy estrictas discriminarían en contra de estos países. Se justificaría, entonces, la aplicación de reglas de origen que no sean excesivamente estrictas a nivel subregional lo que, como en el caso de otros temas, podría tener cierta importancia como precedente para la integración hemisférica.¹⁸

4. Las compras del sector público

Las propuestas formales en el sentido de utilizar las compras del sector público para impulsar la integración, en especial dentro del marco de la ALADI o del Mercado Común Centroamericano en el pasado, no se han llevado a la práctica. En ello han incidido los costos más altos de las importaciones originadas en países de la región comparados con los de aquellas procedentes del resto del mundo, que a menudo se han efectuado bajo condiciones de financiamiento más favorables o con subsidios directos, consideración que ha cobrado mayor vigencia ante la deteriorada situación fiscal de los gobiernos. Sin embargo, en algunos proyectos de infraestructura se ha otorgado trato preferencial a empresas de construcción e ingeniería de la región, lo cual se relaciona con la posibilidad de utilizar las compras del sector público como un instrumento que, mediante normas comunes y acuerdos de coconversión, pueda impulsar la generación y absorción de externalidades tecnológicas a nivel regional o subregional. Asimismo, existen ejemplos concretos de compras conjuntas, como la de medicamentos por parte de las instituciones de seguridad social de los países centroamericanos, para reducir el costo de las adquisiciones.

Los costos y beneficios asociados con la acción subregional o regional en esta área tienen su contraparte en el régimen multilateral reflejado en

¹⁷ También existen otros mecanismos de salvaguardia que no se analizan en este artículo. Probablemente el más conocido sea el que permite imponer restricciones a las importaciones por motivos de balance de pagos, y que corresponde al Artículo XVIII-b del GATT (GATT, 1985).

¹⁸ La posibilidad de tener reglas de origen de carácter acumulativo que consideren el valor agregado en países vecinos o en miembros de esquemas de integración como valor agregado nacional estaría, por su parte, reduciendo las posibilidades de desviar el comercio intralatinoamericano o caribeño dentro de un esquema hemisférico de integración.

el Código de conducta del GATT para las compras del sector público, que exige extender un "trato nacional" a las importaciones de bienes (sin incluir servicios) procedentes de los países que forman parte del Acuerdo, con lo que se amplía el acceso de las exportaciones a nuevos mercados. El código sólo se aplica a las compras que, por encima de cierto umbral, realizan las instituciones gubernamentales explícitamente incorporadas en él, y cuya inclusión depende de una negociación basada en el intercambio de concesiones. En el caso de los acuerdos de los Estados Unidos con Israel y con el Canadá se extiende el tratamiento nacional a las mismas instituciones pero con un valor de compra por debajo del umbral acordado en el seno del GATT.

A nivel subregional podría contemplarse como alternativa la firma de acuerdos con un número restringido de instituciones sobre un número también restringido de productos o servicios, y con umbrales menores, en sectores en que el efecto positivo de las externalidades tecnológicas fuera mayor que el posible efecto negativo de los costos resultantes de las importaciones más caras. En todo caso, se trata de un instrumento importante para impulsar las relaciones de cooperación selectiva entre las empresas latinoamericanas que compiten entre sí, y entre las empresas y los organismos de investigación y desarrollo tecnológico. También supone agilizar el intercambio de información para crear posibilidades de compras conjuntas. Las acciones de integración subregional en esta área y la incorporación a la larga de organismos gubernamentales latinoamericanos y caribeños al código de conducta del GATT, serían compatibles siempre que la acción subregional cumpliera alguna de las siguientes condiciones: abarcar los servicios, referir el tratamiento preferencial básicamente a un umbral más bajo aplicable subregionalmente, o incluir instituciones distintas en ambos acuerdos. Consideraciones similares serían también válidas a nivel interamericano.

5. Los recursos naturales y el medio ambiente

El tratamiento conjunto del tema de los recursos naturales y del medio ambiente se justifica no sólo por su importancia política en general sino también por su creciente incidencia en el comercio. Esto se ha reflejado en las negociaciones en-

tre México y los Estados Unidos sobre problemas específicos como el del atún; en la preocupación de grupos ecologistas norteamericanos por la vinculación de la inversión y el comercio con el medioambiente; en la reintroducción del tema en el seno del GATT como resultado de una iniciativa de los países del EFTA; en el peligro de que se utilicen argumentos a favor del medio ambiente como instrumentos de protección; y en la incidencia potencial muy significativa de las regulaciones ambientales en el comercio (Whalley, 1991). A lo anterior se suma la abundancia de recursos naturales en la mayor parte de América Latina y la importancia que reviste el acceso a su explotación, tema central de negociación de los Estados Unidos con el Canadá, vinculado a la liberalización de restricciones aplicables a la inversión extranjera.

En materia de integración subregional es poco lo que se ha hecho en esta área, fuera de posibles propuestas de integración fronteriza que suponen el aprovechamiento conjunto de los recursos de regiones compartidas. El hecho de que se trata de un área nueva da a la región un amplio margen de iniciativa que no debiera desaprovecharse. Las regulaciones e incentivos dirigidos a preservar el medio ambiente y a promover la utilización sustentable de los recursos naturales pueden tener dos implicaciones. Por una parte, la mayor prioridad relativa que se asigna en América Latina y el Caribe a la explotación sustentable de los recursos naturales (que se relaciona con el nivel de vida) que a la protección del medio ambiente (que atañe a la calidad de vida) en sí, se reflejaría en un mercado de bienes y servicios para la protección ambiental con características propias, susceptibles de ser suministrados en buena parte por los países con mayor adelanto industrial de la región (CEPAL, 1991c, p. 92). La implantación de estándares exigentes e incentivos adecuados podría facilitar la transformación de los diversos mercados subregionales en bases para exportar al resto del mundo. Debido a la especificidad y mayores exigencias de la región, los equipos y servicios correspondientes podrían tener cierta ventaja competitiva que les capacitaría para llenar algunos nichos en el mercado internacional. Por otra parte, en este contexto, la creciente valoración social que reciben las normas ambientales vinculadas a los productos, procesos de elaboración y materias primas, permite con-

vertirlas en un instrumento de diferenciación de los productos basados en recursos naturales, lo cual resulta útil en mercados internacionales que tienen una demanda poco dinámica (CEPAL, 1991d, p. 30).

Además, el uso de ciertos estándares comunes, posiblemente combinado con la aplicación de impuestos en el caso de las exportaciones de recursos naturales no renovables para reflejar su costo de oportunidad, tendería a ser más compatible con un comercio normado por reglas transparentes que el uso de diversos controles directos de origen nacional. Sin embargo, las políticas o normas ambientales tienen exigencias muy altas de información, y pueden preverse serios problemas de concertación entre los países en el momento de abordar aspectos normativos específicos, como lo muestra la experiencia de la Comunidad Europea (CEPAL, 1991d, pp. 111-112).

Por consiguiente, se justificaría un intenso proceso previo de investigación, debate e interacción entre los diversos agentes públicos y privados vinculados a los temas ambientales de los distintos países para avanzar hacia el establecimiento de normas e incentivos comunes a nivel subregional o regional. La realización de investigaciones conjuntas y el intercambio de información, que involucraran a universidades, institutos tecnológicos y empresas consultoras de diversos países podrían, entonces, servir de base para la adopción de políticas coordinadas o conjuntas de las diversas subregiones. Esta iniciativa podría reforzarse mediante la interacción con los empresarios de la región que se asociaran con el fin de aprovechar el dinámico mercado regional de bienes y servicios ambientales que se prevé, que contribuiría tanto a la exportación extrarregional de estos bienes y servicios como a la exportación de productos basados en recursos naturales que se utilizaran como insumos.

D. *La movilidad de factores*

La creación de una zona de libre comercio a nivel hemisférico con la consiguiente liberalización del comercio de servicios y de la inversión extranjera que se prevé, facilitaría la movilización de 'factores'; estrictamente, no correspondería hablar de una 'zona de libre comercio' sino que debería tenerse en mente algo más ambicioso, como un 'espacio económico ampliado'.

Asimismo, el hecho de que el comercio de servicios a menudo implica la movilidad de factores, incluido el capital, y que la inversión directa de capital extranjero supone la explotación de activos tecnológicos sometidos a diversos grados de protección legal, pone de relieve el vínculo estrecho que existe entre los servicios, la inversión extranjera y la propiedad intelectual. Puede esperarse, además, que los Estados Unidos dará particular prioridad la concreción de acuerdos con los países de América Latina y el Caribe en estas áreas, en que las negociaciones a nivel multilateral y hemisférico son interdependientes.¹⁹ A continuación se analiza el papel de la integración subregional en este contexto.

1. *Los servicios y la movilidad de mano de obra*

Dada la naturaleza no 'acumulable' de la mayor parte de los servicios, su prestación implica un contacto directo entre los proveedores y los usuarios, que puede involucrar la movilidad de ambos, y en el caso del proveedor requiere la movilidad no sólo de capital sino también, al menos en forma transitoria, de diversas categorías de mano de obra.²⁰ De allí la importancia del derecho de establecimiento como condicionante fundamental del comercio de servicios, si bien a este derecho deben acompañar disposiciones que permitan al menos una mínima movilidad de mano de obra calificada.

Mientras que los Estados Unidos tiende a destacar la importancia del derecho de establecimiento en un sentido restringido, que minimiza el aporte de la mano de obra y pone de relieve el aporte del capital o de la inversión extranjera directa, al impulsarse la integración de los servicios a nivel subregional o regional, cabría dar importancia al aporte de la mano de obra con

¹⁹ Myles Frechette indica lo siguiente: "esperamos que el éxito de la Ronda Uruguay sentará normas internacionales básicas para el comercio de servicios, la protección de los derechos de la propiedad intelectual, los requisitos de rendimiento de inversiones y otras áreas igualmente importantes, que harán considerablemente más fácil la negociación de acuerdos de libre comercio en el hemisferio" (Frechette, 1991).

²⁰ Como observa Bhagwati (1987), también existen algunos servicios acumulables, transfronterizos, como la transmisión de datos, y otros que implican la movilidad de los consumidores, como el turismo.

cierto grado de calificación. Sin dejar de reconocer el cúmulo de dificultades y de situaciones especiales que implica la armonización de las regulaciones aplicables a los servicios de muy diversa naturaleza, habría que impulsar su liberalización (por ejemplo, de empresas de ingeniería y construcción) a nivel regional o subregional asignándole al menos la misma prioridad a la movilidad de mano de obra calificada o semicalificada que a la movilidad intrarregional de capitales. La simetría en el tratamiento de la movilidad de capital y de mano de obra merece atención en este contexto. Ello sería congruente con el fomento de la generación y absorción de externalidades tecnológicas, y con el establecimiento de cierto precedente en materia de servicios; respondería a las condiciones de la región y podría contribuir a fortalecer su posición negociadora respecto a este tema.

Igual que en el comercio de bienes, también puede ser importante en el caso de los servicios la desviación del comercio que podría resultar de un tratamiento más favorable a los proveedores norteamericanos o regionales que a los del resto del mundo. Esto sería particularmente grave en el caso de los servicios para el productor, que tienen el carácter de insumo intermedio²¹ y, por consiguiente, implica la posibilidad de reducir la competitividad de las exportaciones. Por lo tanto, y ante la existencia de regulaciones o restricciones a la prestación de servicios externos, la liberalización de las condiciones a que está sujeto el derecho de establecimiento, justificaría cierta liberalización de las regulaciones que afectan a terceros para minimizar los costos de la desviación, o una negociación rápida con éstos para obtener algunas concesiones a cambio de esta liberalización.

Por otra parte, se ha argumentado que ante los beneficios relativamente limitados que los Estados Unidos estaría obteniendo de los acuerdos de libre comercio en el ámbito propiamente comercial, sus principales objetivos se centrarían en obtener concesiones en el ámbito de los servicios, de la inversión extranjera y de la propiedad intelectual (Helleiner, 1990). Esta táctica sería congruente con la posición sostenida ini-

cialmente por ese país en relación con la Ronda de Uruguay, de hacer concesiones en materia de bienes a cambio de incorporar al GATT los temas de los servicios, la inversión extranjera y la propiedad intelectual. En vista de lo anterior, cobra vigencia la necesidad de sentar precedentes subregionales o regionales, al contrastar la escasa experiencia pasada en materia de servicios en los esquemas subregionales de integración, con la excepción parcial del CARICOM (CEPAL, 1988), con la implantación gradual de reglas sobre el comercio de servicios que ha impulsado los Estados Unidos. Así, el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos e Israel comprende un 'tratado marco' sobre el comercio de servicios, con el compromiso de efectuar negociaciones acerca de las reglas aplicables a los servicios, y el acuerdo posterior con el Canadá cubre la mayor parte de los servicios comerciales y con relación a éstos otorga el derecho de establecimiento y el tratamiento nacional, aunque se excluyen las industrias 'culturales' (radio, televisión, industria editorial y grabación). Sin embargo, algunas nuevas iniciativas como la liberalización del transporte aéreo dentro del Grupo Andino, y la activa posición de América Latina y el Caribe en la Ronda de Uruguay frente al tema de los servicios, y sus iniciativas al respecto²², sientan una base seria para el entendimiento futuro en esta materia.

2. La propiedad intelectual

Es evidente la importancia que la Administración norteamericana asigna al polémico tema de la propiedad intelectual, en particular a la protección de las patentes farmacéuticas, así como el hecho de que la motivación básica de la inversión extranjera directa es internalizar una serie de relaciones económicas para asegurar la explotación de sus activos tecnológicos (Helleiner, 1988). Por lo tanto, cobra importancia la necesidad de políticas o regulaciones que faciliten cierta difusión tecnológica (por ejemplo, en materia de gestión y comercialización), aunque no se refiera al activo tecnológico central (por ejemplo, tecnologías de productos o procesos específicos) de la empresa extranjera.

Diversos países ya están en vías de modificar su legislación sobre propiedad intelectual. En es-

²¹ Sobre la relación entre algunos servicios y la competitividad en América Latina y el Caribe, véase CEPAL, 1990b, pp. 141-148.

²² Véase en particular SELA (1990).

te sentido, se justificaría armonizar a nivel subregional dicha legislación. Esto podría garantizar la explotación de los activos tecnológicos de las empresas dentro de ciertos límites de tiempo, otorgando así seguridad. Sin embargo, convendría a la vez fomentar el aprovechamiento de externalidades tecnológicas mediante la difusión de información sobre las patentes entre los empresarios, y el estímulo de actividades conexas que podrían incluir, por ejemplo, las propuestas sobre ciencia y tecnología hechas por el Grupo Andino en relación con la Iniciativa de las Américas (SELA, 1991a). El Grupo Andino, cuyo régimen subregional relativo a diversos aspectos de la propiedad intelectual se encuentra en proceso de revisión, podría ser, como la Oficina Europea de Patentes, un ejemplo de integración en este ámbito, reforzado por un proceso paralelo de negociación sobre el tema en el foro multilateral correspondiente.

3. La inversión extranjera

El acceso seguro al mercado norteamericano y, en términos más generales, el establecimiento progresivo de un mercado hemisférico de bienes y servicios, tendría como uno de sus efectos principales la expansión de la inversión extranjera, tanto de dentro como de fuera de la región. La experiencia de la Comunidad Europea, que ha experimentado un aumento considerable de la inversión extranjera y de las fusiones, adquisiciones y colusiones, en previsión del mercado unificado de 1992, muestra lo que podría ocurrir en un mercado ampliado en América Latina y el Caribe (OCDE, 1990, p. 8). Sus efectos son contradictorios. Por una parte, permite aprovechar —y es parte de— las economías de escala en la producción, la comercialización y el desarrollo tecnológico, que implican mayor eficiencia y competitividad, y que son parte inherente de cualquier proceso de integración; pero, por otra parte, implica la posibilidad de prácticas comerciales restrictivas contrarias a una asignación eficiente de los recursos, que pueden perjudicar a los consumidores o involucrar restricciones a las exportaciones, entre otras cosas.

Conviene distinguir, en este contexto, entre la reglamentación de la inversión extranjera en general y las reglas más específicas referidas a las exigencias en materia de contenido nacional

y de exportaciones, temas de negociación impulsados por los Estados Unidos en el GATT y fuera de él. En cuanto a la primera, la Iniciativa de las Américas ha previsto recursos para estimular las reformas que faciliten la inversión extranjera y nacional, oportunidad que podría aprovecharse para armonizar la legislación a nivel subregional, lo que además de reducir los costos asociados con la interpretación de legislaciones diferentes, daría mayor seguridad al inversionista al disminuir la probabilidad de que las leyes correspondientes de un país se modifiquen unilateralmente. La posibilidad de contar con contratos de inversión que se ajusten a formatos comunes podría ser un paso en esta dirección. Lo anterior tendría que ser compatible con una legislación que fomente la constitución de empresas multinacionales de carácter subregional, como el régimen especial para las empresas del CARICOM.

Por otra parte, cabría evaluar la compleja relación que existe entre las medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIMS), sujetas a negociación en la Ronda Uruguay, las prácticas comerciales restrictivas de las empresas transnacionales, y las normas de origen que discriminan según la nacionalidad del capital de la empresa. Sería de esperar, por ejemplo, que la liberalización de los requisitos (públicos) de exportación coincidiera con la eliminación (privada) de las restricciones a la exportación (mediante acuerdos de transferencia de tecnología, por ejemplo) y con la ausencia de normas que (como los acuerdos norteamericanos en materia de automóviles, que *de facto* excluyen las inversiones japonesas y europeas) son en la práctica normas de origen basadas en el criterio de nacionalidad del capital.

E. Acuerdos institucionales

Ante la existencia de externalidades tecnológicas, se considera oportuno dar a continuación algunas características de los arreglos institucionales que podrían fomentar su generación y apropiación. También se identifican algunos requisitos de las instituciones públicas de integración a la luz de lo expuesto.

1. Los arreglos para impulsar la innovación

Cabe distinguir dos tipos de acciones institucionales o de cooperación que podrían contribuir a

fomentar la generación y apropiación de externalidades tecnológicas: los arreglos basados en criterios sectoriales y los basados en criterios geográficos. En el primer caso se trataría de impulsar acciones conjuntas en los sectores en que los países asignaran la misma prioridad al objetivo de alcanzar o mantener niveles de excelencia tecnológica; estas acciones representarían los puntos de convergencia de las áreas sujetas a políticas tecnológicas selectivas a nivel nacional, y podrían adoptar la forma de alianzas estratégicas entre empresas y gobiernos; podrían también incluir la cooperación en actividades de investigación y desarrollo a un nivel precompetitivo, o la cooperación tecnológica, de producción o de comercialización entre las empresas que compiten entre sí. Las relaciones entre las empresas podrían ser de tipo vertical (proveedor/usuario) u horizontal (uso común de servicios tecnológicos, financieros, de información o de comercialización), normalmente en torno a determinados sistemas integrados de producción.

Dado que los recursos naturales y la mano de obra (calificada o no calificada) de costo relativo bajo pueden considerarse las fuentes fundamentales de la competitividad de América Latina y el Caribe, se justificaría *a priori* favorecer las alianzas estratégicas entre empresas, o entre éstas y los gobiernos, que fomentaran la generación y asimilación de externalidades tecnológicas en torno a ambos factores. Ejemplos potenciales de estos arreglos serían los acuerdos de Brasil y Argentina en materia de biotecnología, la Asociación Latinoamericana de Productores de Bienes de Capital (ALABIC), y los posibles acuerdos entre empresarios y organismos de distintos países para el suministro de los bienes y servicios adecuados para el medio ambiente.

En segundo lugar, podría revestir especial importancia la concreción de arreglos tendientes a aprovechar la cercanía geográfica y cultural, lo que aunado a estructuras de producción semejantes con la misma o muy similar disponibilidad de recursos naturales, sirviera para estimular una interacción intensa y de alta calidad entre los diversos agentes responsables de la producción y la innovación. Lo que para los países industrializados o grandes constituiría el establecimiento de sistemas *nacionales* de innovación, probablemente necesitaría adaptarse para impulsar la implantación de sistemas *subregionales* de innova-

ción, con un mismo sentido de orientación claramente definido combinado con un alto grado de autonomía local. Estos sistemas podrían componerse de diversos núcleos o conglomerados de empresas e instituciones con bases de operación nacionales o subregionales, dependiendo del tamaño de las industrias, los países o las subregiones correspondientes. Ejemplo de componente de un sistema subregional de innovación podría ser la Universidad de las Indias Orientales en el Caribe (CEPAL, 1990b, p. 174).

Cabe recalcar que los arreglos basados en criterios sectoriales serían condición necesaria pero no suficiente para impulsar el desarrollo y la aplicación de progreso técnico. Sólo en presencia de un mercado efectivamente ampliado, seguro y liberalizado, que estimulara la competencia y la necesidad de aplicar innovaciones, podrían estos arreglos convertirse en fuentes de progreso técnico realmente aplicado a la producción regional. A su vez, los arreglos basados en criterios geográficos estarían reforzando, pero sin ser condición suficiente ni necesaria, los efectos de los arreglos institucionales sectoriales y del mercado competitivo.

Tanto en el caso de los arreglos institucionales de carácter sectorial como en el de los de origen geográfico tendrían cabida los acuerdos sobre normas o estándares comunes, compras preferenciales del sector público, instituciones financieras que facilitarían los procesos de reconversión con una amplia difusión de información sobre sus características, subsidios para los proyectos en que participaran varias empresas, y legislación que favoreciera la movilidad del personal calificado entre los países. En general, y dado que el costo de establecer una relación estrecha (estratégica) de cooperación entre las empresas se reduce considerablemente una vez establecida esta relación, en particular cuando existen relaciones iniciales de competencia, se justificaría otorgar incentivos públicos transitorios para avanzar en este sentido.

2. Los arreglos institucionales públicos

A la luz de lo indicado en secciones anteriores cabría reformar las instituciones subregionales de integración en dos sentidos. Primero, habría que fortalecer su capacidad técnica en materia de negociaciones comerciales internacionales, te-

niendo en cuenta los vínculos entre las negociaciones subregionales, hemisféricas y multilaterales, y las economías de escala resultantes de la obtención y procesamiento de la información, así como del trabajo técnico conjunto. En segundo lugar, correspondería aumentar su capacidad de lograr acuerdos con los sectores público y privado y entre ellos, para hacer más expedita la concertación de acuerdos orientados a impulsar la innovación.²³ Con este último objeto se requeriría, en particular, aumentar la capacidad de gestión de la coordinación en materia de desarrollo tecnológico a nivel sectorial y subregional.

Las reformas señaladas supondrían reorganización y gestión internas, encaminadas a dotar a las instituciones de agilidad, de capacidad de respuestas rápidas, y de servicios de información que permitieran un intercambio continuo de información entre las instituciones, entre éstas y sus foros gubernamentales y entre ambos y los sectores productivos. Este intercambio de información podría reducir la incertidumbre respecto a lo que cada país, grupo de países o grupo de empresarios contempla hacer, facilitando así la acción colectiva. También podrían requerir reformas de los foros intergubernamentales que rigen a estas instituciones, de manera que se involucrara directamente a las autoridades nacionales responsables de las negociaciones económicas interamericanas y multilaterales, y se reflejaran en estos foros las prioridades nacionales en materia de competitividad.

F. El proceso de transición

Con una disminución de la desviación del comercio, y con la asignación más eficiente de los recursos derivados de la creación de comercio y de mercados más exigentes y competitivos, puede preverse un proceso de transición con costos importantes. Un efecto negativo potencial del establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica sería la eliminación, como consecuencia de la liberalización comercial, de industrias nacientes, recientes o en vías de establecerse y cuya quiebra y rendimientos negativos no se justificarían si se tomara en cuenta su mayor rendimiento a largo plazo, así como la quiebra de industrias

ya establecidas que con un proceso de transición más extendido podrían convertirse en industrias competitivas. Debido a las imperfecciones del mercado de capitales o, simplemente, a las políticas inadecuadas en el pasado y a la ausencia de información confiable sobre lo que efectivamente ocurrirá con diversas industrias o empresas en el futuro, se plantea la eliminación de ciertas industrias como costos (y no beneficios, asociados a una asignación mejor de recursos) de la liberalización.

En general, además, habrá un proceso de transición que implicaría reasignar las inversiones y la mano de obra a nuevas actividades con cierto rezago, lo que implicará desempleo transitorio, tema que reviste importancia no sólo para América Latina y el Caribe sino también para los Estados Unidos y el Canadá. Así, un proceso repentino de liberalización comercial puede requerir, a corto plazo, montos muy altos de recursos financieros para facilitar el proceso de adaptación y capacitación de la mano de obra y de reconversión de empresas que con el tiempo puedan ser competitivas, como lo muestra el caso de Alemania oriental.

La integración subregional previa podría facilitar este proceso de transición, por tres vías. En primer lugar, la liberalización del comercio de bienes y servicios dentro de las subregiones, y posiblemente entre algunas de ellas, representaría una transición previa que debido a su menor cobertura geográfica implicaría, *ceteris paribus*, la necesidad de ajustes menores que a nivel hemisférico.

Pero facilitar la transición *gradual* también puede ser negativo para América Latina y el Caribe. En el acuerdo de libre comercio entre México y los Estados Unidos, la Administración de este último país contempla períodos de transición —aun mayores que los aplicables en el acuerdo con el Canadá, que prevé hasta diez años— para facilitar el ajuste de sus industrias y la adaptación de sus trabajadores en los sectores considerados sensibles a las importaciones, así como salvaguardias aplicables ante aumentos de las importaciones que dañen la producción local (Estados Unidos, 1991). Dado que existe cierta reciprocidad a nivel hemisférico, la definición del alcance y de la duración de la transición debería asegurar un acceso efectivo dentro de un plazo fijo para evitar una transición de duración indefinida que pu-

²³ Sobre la relación entre las innovaciones y las instituciones, véase Pérez (1989).

diera resultar de la aplicación perversa de la reciprocidad.

La segunda contribución de los procesos de integración subregional sería, entonces, asegurar procesos rápidos de transición a nivel subregional, como precedente, y contribuir mediante la negociación a definir procesos de transición que no sean incompatibles con un acceso firme y seguro al mercado norteamericano posteriormente.

La tercera contribución potencial de la integración de América Latina y el Caribe podría darse en el ámbito de la reciprocidad. Cabría tener en cuenta que las negociaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos involucrarían reciprocidad, aunque no fuera totalmente simétrica. El logro de reciprocidad daría más seguridad a las concesiones comerciales obtenidas debido a que habría intereses exportadores norteamericanos que se beneficiarían del acuerdo al tener acceso a otros mercados y que constituirían un grupo de presión a favor de

mantener el mercado norteamericano abierto. En términos más generales, la reciprocidad vincula directamente la actuación presente de un país con los beneficios esperados en el futuro, con lo que las ventajas de un abandono unilateral de lo acordado disminuyen y mejoran las perspectivas de cooperación. Pero, ante niveles distintos de desarrollo, una liberalización rápida y simultánea puede ser perjudicial para el país de menor desarrollo relativo. A este respecto, se pueden aprovechar acuerdos previos entre grupos de países de América Latina y el Caribe para sentar precedentes en materia de reciprocidad: la oferta de Venezuela de abrir a corto plazo su mercado a las exportaciones de los miembros del Mercado Común Centroamericano y del CARICOM a cambio de una liberalización *posterior* de los mercados centroamericanos y caribeños, podría ser útil en el momento de llegar a un acuerdo de liberalización entre los diversos países de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos y el Canadá.

V

Conclusiones

La integración subregional puede, por una parte, servir de precedente de acuerdos no discriminatorios posteriores y, por otra, crear las condiciones favorables al crecimiento a base de una mayor eficiencia y competitividad, a la vez que promover la inversión nacional y extranjera. En lo que se refiere a la relación de la integración subregional y hemisférica con el sistema multilateral de comercio, cabe reconocer que ambos constituyen algo más que una excepción a las reglas del GATT al ser evaluados de acuerdo con lo establecido por su artículo xxiv sobre uniones aduaneras y zonas de libre comercio. No sólo pueden tener efectos que vayan más allá de la reasignación (estática) de recursos basada en los criterios de creación y desviación del comercio que establece el artículo, sino que también involucran una serie de instrumentos de política económica que van desde una amplia gama de barreras no arancelarias hasta la reglamentación de los servicios y de inversión extranjera.

Si bien diversos arreglos subregionales sobre subsidios, derechos compensatorios, prácticas *antidumping*, salvaguardias y normas de origen, pueden ser instrumentos de negociación en el ámbito de las negociaciones comerciales interamericanas o multilaterales, cabría evitar que los acuerdos correspondientes fueran excesivamente restrictivos, pues en ese caso se utilizarían como precedentes de medidas proteccionistas a nivel internacional, además de que afectarían negativamente la eficiencia. El establecimiento de precedentes en materia de servicios, inversión extranjera y reciprocidad, puede ser de particular importancia sin que necesariamente tenga implicaciones proteccionistas.

Por otra parte, cabría la posibilidad de impulsar el fortalecimiento recíproco de las acciones de integración subregional y de negociación a nivel hemisférico o multilateral, con el fin de garantizar que se llegue a arreglos susceptibles de convertirse en acuerdos no discriminatorios

a nivel internacional. Sin embargo, ello dependería del tema, ya que es posible encontrar mayor afinidad entre la integración subregional y la hemisférica, en algunos casos (reconocimiento de la liberalización unilateral como crédito a favor de los países de la región en sus negociaciones y liberalización del comercio de productos agrícolas, por ejemplo) y entre la integración subregional y las negociaciones comerciales multilaterales, en otros (derechos compensatorios).

En cuanto a la contribución de la integración subregional a la competitividad, es evidente la necesidad de que exista cierta estabilidad macroeconómica previa. Una vez lograda, podría avanzarse hacia la constitución de mercados subregionales competitivos mediante la liberalización del comercio intrarregional, la eliminación de las barreras no arancelarias y el establecimiento de estándares congruentes con un mercado exigente. Para reducir los costos de desviación del comercio se justificaría realizar negociaciones con Japón y la Comunidad Europea, por ejemplo, tendientes a que éstos reconocieran, como los Estados Unidos, el proceso de liberalización unilateral que ya se ha llevado a cabo en América Latina y el Caribe.

La estandarización de ciertas normas ambientales podría contribuir a establecer mercados subregionales exigentes que facilitarían un co-

mercio intrarregional intenso de bienes y servicios ambientales, creándose así una base para la exportación futura al resto del mundo. Una legislación común sobre la inversión extranjera y la propiedad intelectual, así como arreglos en materia de prestación de servicios que privilegiaran la movilidad de la mano de obra calificada podrían favorecer el desarrollo de la competitividad. Esta también podría fomentarse mediante la concreción de arreglos institucionales de carácter subregional que basándose en criterios sectoriales o geográficos, y ante el estímulo de mercados subregionales competitivos y exigentes, impulsarían el establecimiento de relaciones verticales y horizontales estables entre las empresas y los organismos de generación y difusión tecnológica de la región, para la creación y apropiación de externalidades tecnológicas. Acorde con ello, convendría dotar a los organismos subregionales de integración económica de la capacidad necesaria para promover la concertación de acuerdos entre las empresas y los diversos organismos, al mismo tiempo que fortalecer su capacidad de administrar o impulsar la coordinación de las acciones subregionales de desarrollo tecnológico. Además, habría que reforzar su capacidad técnica en materia de negociaciones comerciales internacionales y adecuar sus foros gubernamentales a las nuevas tareas.

Bibliografía

- Aminoff, N.A. (1991): The United States-Israel Free Trade Area Agreement of 1985: in theory and practice, *Journal of World Trade*, N° 2, Ginebra, Vincent Press.
- Baldwin, R. (1989): The growth effects of 1992, *Economic Policy*, octubre.
- Bhagwati, J. (1987): Trade in services and the multilateral trade negotiations, *The World Bank Economic Review*, vol. 1, N° 4, Washington, D.C., septiembre.
- _____ (1990): Departures from multilateralism: regionalism and aggressive unilateralism, *The Economic Journal*, vol. 100, N° 403, Cambridge, Massachusetts, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1988): *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 68, Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.88.g.6.
- _____ (1990a): *América Latina frente a la Iniciativa Bush: un examen inicial* (I.C/R.924), Santiago de Chile, septiembre.
- _____ (1990b): *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.90.g.6.
- _____ (1991a): *La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana: una primera aproximación para el caso de la integración entre Argentina y Brasil* (I.C/L.630), Santiago de Chile, junio.
- _____ (1991b): *La evolución reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe* (I.C/R.992), Santiago de Chile, 15 de abril.
- _____ (1991c): *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (I.C/G.1648) (CONF.80/2/Rev. 1), Santiago de Chile, febrero.
- _____ (1991d): *Tecnología, competitividad y sustentabilidad* (I.C/H.608), Santiago de Chile, enero.
- Estados Unidos, Gobierno de (1991): *Response of the Administration to issues raised in connection with the negotiation of a North American Free Trade Agreement*, transmitido al Congreso por el Presidente el 1 de mayo, Washington, D.C.
- Finger, M.J. y J. Nogués (1987): International control of subsidies and countervailing duties, *The World Bank Economic Review*, vol. 1, N° 4, Washington, D.C., septiembre.

- Frechette, Myles (1991): "Texto oficial de su intervención en la XXI Asamblea General de la OEA", Servicio Informativo de la Embajada de Estados Unidos, Santiago de Chile, 12 de junio.
- Fuentes, A. y J. Villanueva (1989): *Economía mundial e integración de América Latina*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Editorial Tesis.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1985): *Texto del Acuerdo General*, parte II, artículo 17-b, Montevideo, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI).
- Gonçalves, Reinaldo y Juan A. de Castro (1989): El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina, *El trimestre económico*, vol. LVI (2), N° 222, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-julio.
- Helleiner, G.K. (1988): Transnational corporations and direct foreign investment, Chenery, H. y T.N. Srinivasan (comps.), *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, Elsevier Publishers B.V.
- _____ (1990). *Considering a US-Mexican Free Trade Area*, trabajo preparado para la conferencia "Mexico's Trade Options in the Changing International Economy", México, D.F., Universidad Tecnológica de México, 11-15 de junio.
- Inside US Trade (1991): *GATT market access: "Non-Paper" on credits and recognition*.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina) (1991): *Integración latinoamericana*, N° 166, Buenos Aires, abril.
- Krugman, Paul (comp.) (1987): *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, Massachusetts, the MIT Press.
- Kymlicka, B.B. (1987): Safeguards in the FTA, *The Canada-US Free Trade Agreement: Reactions and Evaluations*, working paper N° 883C, Ontario, Department of Economics, The University of Western Ontario, octubre.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (1990): *OECD Economic Outlook*, N° 48, París, diciembre.
- Olechowski, A. (1987): Nontariff barriers to trade, J.M. Finger y A. Olechowski (comps.), *The Uruguay Round: a Handbook of the Multilateral Trade Negotiations*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Pérez, C. (1989): "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", Washington, D.C., Departamento de Planificación y Análisis Estratégico, Banco Mundial, diciembre.
- Porter, M.E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- Robson, P. (1980): *The Economics of International Integration*, Londres, George Allen & Unwin.
- Schott, J.J. (1989): More Free Trade Areas?, J.J. Schott (comp.), *Free Trade Areas and US Trade Policy*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1990): Estructura de un marco multilateral para el comercio de servicios, *Balance y perspectivas de la Ronda Uruguay*, Capítulos del SELA, N° 24, Caracas, enero-marzo.
- _____ (1991a): Estrategia andina ante la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush: lineamientos para la acción subregional, *Análisis regional sobre la Iniciativa para las Américas*, Capítulos del SELA, N° 28, Caracas, enero-marzo.
- _____ (1991b): La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos, *Análisis regional sobre la Iniciativa para las Américas*, Capítulos del SELA, N° 28, Caracas, enero-marzo.
- Stevens, C. (1986): *The Lomé Convention*, trabajo presentado al Symposium on Selective Preferential Arrangements between Developed and Developing Countries (mini-NIEO), Helsinki, noviembre.
- Whalley, J. (comp.) (1991): *The Uruguay Round and Beyond*, final report from the Ford Foundation Project on Developing Countries and the Global Trading System, Londres, The Macmillan Press.
- _____ (1991): The interface between environmental and trade policies, *The Economic Journal*, vol. 101, N° 405, Cambridge, Massachusetts, marzo.