NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL

Distr.
LIMITADA

LC/MEX/CCE/L.422
18 de septiembre de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO (CCE)

Decimoprimera Reunión

Antigua, Guatemala 28 y 29 de septiembre de 1995

HACIA UNA TRAYECTORIA DE INTEGRACION HEMISFERICA PARA CENTROAMERICA

95-9-72

INDICE

Página

RESUMEN EJECUTIVO

Incluso si se aprobara una iniciativa de equiparación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), extendiendo sus beneficios a los países de Centroamérica y el Caribe, tema prioritario en el corto plazo, queda por determinar una estrategia de largo plazo de estos países para participar en el proceso de integración hemisférica. En concreto, se plantean dos trayectorias de integración hemisférica: una consiste en la adhesión al TLCAN; y otra se desarrollaría por medio de la adopción gradual de compromisos y normas comunes entre los países de la región, agrupados en subregiones o individualmente, hasta desembocar en un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Ambas presentan ventajas y desventajas para Centroamérica; con todo, y especialmente en virtud de los resultados de la reunión ministerial celebrada en Denver, la tendencia actual en apariencia favorecería esta última alternativa.

Según la concepción del regionalismo abierto, la convergencia requiere situar a los países centroamericanos y su proceso de integración en el contexto hemisférico, y clarificar una serie de temas. Entre ellos se cuentan los vinculados con la elegibilidad macroeconómica de los países que se incorporarían al ALCA, la posibilidad de armonizar y elevar estándares y normas, y la cobertura de la liberalización del comercio de servicios y de los acuerdos sobre inversiones, propiedad intelectual y compras de gobierno. Asimismo, dos cuestiones resultan especialmente complejas: primero, determinar aquellas características derivadas del tamaño reducido de los países e identificar sus implicaciones para los compromisos de integración hemisférica, y definir la trayectoria del proceso de liberalización del comercio de bienes, partiendo de una telaraña aún en formación de acuerdos bilaterales, trilaterales y subregionales, hasta llegar a un ALCA que los sustituiría.

Emprender una trayectoria equivocada de integración hemisférica, y en particular la suscripción de nuevos acuerdos de integración que luego serían superados por una integración hemisférica, puede ocasionar costos de importancia. En este caso se trata de costos de transición y de transacción cada vez que se firma un acuerdo, así como costos políticos y de asignación ineficiente de recursos. Entre los costos de transición destaca el asociado a la ejecución de proyectos de inversión irreversibles que se vuelven obsoletos al modificarse los compromisos asumidos. Los costos de transacción se derivan de ajustarse a nuevas reglas, y los de asignación son especialmente importantes cuando se llega a un acuerdo con un socio menor que provoca una desviación importante del comercio. Negociaciones repetidas también generan costos políticos.

Tres criterios deben considerarse en la toma de decisiones sobre una trayectoria óptima de integración hemisférica: asegurar acceso al mercado más grande, avanzar a la configuración final de las políticas que se desea, lo más rápido posible, y asegurar una aproximación acelerada a las ventajas competitivas de largo plazo de los países considerados. Así se reducirían los costos de transición y de transacción, así como ineficiencias resultantes de una asignación inadecuada de recursos. Lo anterior sugiere que lo óptimo sería que los países centroamericanos concentraran sus esfuerzos en negociar el ALCA, y por esta vía aseguraran el acceso al mercado de los Estados Unidos y de otros países de América Latina, sin tener que suscribir previamente nuevos acuerdos de libre comercio.

Avanzar hacia un ALCA mediante la convergencia en torno a normas y compromisos comunes podría facilitarse merced a dos tipos de acuerdos: unos de cobertura hemisférica para cubrir el tema de normas y servicios, y otros sobre el proceso de multilateralización del libre comercio de bienes en el continente americano. Por un lado, la oportunidad que surge en materia de normas y reglas por la puesta en práctica de lo negociado en la Ronda Uruguay significa que podrían darse acuerdos hemisféricos, de partida, en estos temas. Asimismo, la ausencia de acuerdos latinoamericanos de envergadura sobre la liberalización del comercio de servicios también abre la posibilidad de llegar a acuerdos hemisféricos en este campo, aun cuando tengan un alcance inicial limitado. Se debe reconocer, sin embargo, que las aperturas recíprocas en los servicios pueden iniciarse entre ciertos grupos de países: por ejemplo, la apertura del sector de los transportes terrestres aparece más evidente entre países cercanos; la apertura de transporte marítimo podría ser de mayor interés en las economías isleñas del caribe, y la apertura en servicios educativos puede enfrentar barreras de idioma.

Los compromisos hemisféricos sobre normas y servicios podrían ser adoptados gradualmente, con distintas velocidades pero de manera convergente y con un compromiso efectivo de alcanzar un destino final claramente definido. Además, cabría considerar la posibilidad de que el Mercado Común Centroamericano (MCCA) fuera una de las primeras agrupaciones subregionales en aplicar las reglas y normas comerciales que adoptara el ALCA, así como eventuales acuerdos hemisféricos sobre servicios. Se contaría así con un régimen actualizado que, a su vez, podría ser puesto a prueba inicialmente entre países centroamericanos.

Por otro lado, antes de iniciarse un proceso de multilateralización regional del libre comercio de bienes convendría acometer dos tipos de acciones iniciales centradas en el MCCA, que podría actuar como cimiento de un proceso progresivo de integración hemisférica en esta área. En primer lugar, asegurar el libre comercio total de bienes entre los países del MCCA. En segundo término, encaminarse hacia una racionalización de la protección arancelaria de los países centroamericanos, reduciendo la dispersión de la protección efectiva, así como las posibilidades de que el acuerdo hemisférico desvíe magnitudes muy fuertes de importaciones procedentes de Asia y Europa.

Posteriormente habría que evaluar con detenimiento si se procede a una reducción de barreras arancelarias y no arancelarias frente al resto de países del hemisferio en su conjunto, o si convendría hacerlo discriminando entre distintos países o grupos de países. Aun cuando criterios políticos y geográficos favorecerían lo segundo, según los requisitos sugeridos para adoptar una trayectoria óptima, sería más ventajoso reducir las barreras frente al conjunto de países del hemisferio, sin discriminaciones previas, aunque previendo períodos de transición adecuados.

Finalmente, cabría asegurar que el conjunto de países centroamericanos cumpla con los criterios de elegibilidad para participar del proceso de negociación del ALCA. Entre estos criterios figurarían la estabilización económica y políticas apropiadas en materia de propiedad intelectual, inversiones, derechos laborales, medio ambiente, democracia y derechos humanos. Grados distintos de elegibilidad constituirían una dificultad a una negociación centroamericana conjunta de incorporación al ALCA. Antes de que se inicie el proceso de negociación en sí, habría que prever acciones que puedan evitar un desenlace negativo.

Es probable que sea menos difícil proceder a acciones centroamericanas coordinadas para mejorar el "grado de preparación" requerido para aprovechar las oportunidades y reducir los riesgos que surgen de la integración hemisférica. Entre las políticas necesarias para mejorar el grado de preparación, se cuentan una política macroeconómica que garantice estabilidad, estimule el ahorro interno y favorezca la inversión para exportar, así como un régimen comercial que fomente las exportaciones, políticas de apoyo para la reconversión productiva, mejoras en la capacitación y educación, y el fortalecimiento de la infraestructura para competir en un contexto hemisférico más exigente. Aunque se trata de un tema con implicaciones de mediano y largo plazo, requiere de definiciones y de acciones de seguimiento en el corto plazo.

INTRODUCCION

Aún no hay claridad sobre la trayectoria precisa de integración hemisférica que podrían seguir los países del continente americano. 1/ En principio, los países centroamericanos tienen márgenes limitados de negociación, dado el peso de actores como los Estados Unidos, el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) y otras economías más grandes de la región. Por consiguiente, definir una estrategia de los países centroamericanos requiere contar con una visión amplia de las perspectivas de integración hemisférica, considerando al conjunto de países y acuerdos que existen en el continente. Esta es la visión que se adopta en este documento, en un intento por presentar opciones y establecer áreas que podrían exigir aclaraciones para la posterior toma de decisiones.

La eventual integración de los países de América Latina con los Estados Unidos es uno de los determinantes clave de los pasos que puedan darse para concretar la integración hemisférica, por el hecho de que los Estados Unidos constituyen en la mayor parte de los casos el principal socio comercial y la mayor fuente de inversiones extranjeras. Lo anterior ha dado lugar a que se planteen básicamente dos estrategias de integración hemisférica: una basada en la adhesión al TLCAN, como en el caso de Chile, y otra basada en una convergencia progresiva entre distintos compromisos y normas a nivel hemisférico. Esta estrategia le estaría asignando un peso considerable al TLCAN como fuente de normas 2/ y precedentes en materia de integración.

En esta perspectiva, la propuesta de equiparación del TLCAN en beneficio de los países centroamericanos y caribeños sería una acción de corto plazo, intermedia, que también favorecería la integración hemisférica, pero que debe concebirse solamente como un paso en esa dirección. Como lo establece la propia legislación propuesta en el Congreso de los Estados Unidos, esta iniciativa de equiparación —surgida del representante Crane, de la Cámara de Diputados— está concebida como una etapa previa a una integración plena con los Estados Unidos que, sustentada en la reciprocidad, se verificaría mediante una adhesión al TLCAN o mediante una negociación de un ALCA. En otras palabras, aun cuando se apruebe esta propuesta de equiparación, todavía corresponderá a los países centroamericanos definir cuál modalidad de integración hemisférica emprenden.

A continuación, y a fin de contribuir a la discusión acerca de una definición estratégica —de mediano y largo plazo— de los países centroamericanos ante el proceso de integración hemisférica, se centra el análisis en las dos opciones mencionadas, otorgándole especial atención a la segunda, puesto que con los acuerdos de la reunión ministerial de Denver parece haberse fortalecido su factibilidad. Ambas alternativas se analizan desde los criterios requeridos para impulsar el regionalismo abierto. 3/

1/ CEPAL, *Algunas reflexiones sobre la forma de abordar el tema del Area de Libre Comercio de las Américas* (LC/L.895), Santiago de Chile, 4 de mayo de 1995.

2/ En el área de normas, ello es también una consecuencia natural del grado de desarrollo de éstas en el TLCAN, en contraste con su debilidad en el caso de los acuerdos latinoamericanos de integración, especialmente el MERCOSUR.

3/ Se excluye de este análisis la consideración de las perspectivas inmediatas de la propuesta de equiparación surgida por iniciativa del señor Crane.

I. BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE LAS DOS OPCIONES DE INTEGRACION HEMISFERICA

En la práctica, y a diferencia de Europa Occidental, en el continente americano existen mayores experiencias de renegociación de acuerdos y de convergencias parciales en torno a normas y reglas comunes, en especial por medio de la suscripción de nuevos acuerdos, que de adhesiones a acuerdos existentes. Los casos más notables de renegociaciones han sido las ampliaciones de tratados bilaterales para dar lugar a convenios subregionales de integración. Durante la década de los cincuenta y sesenta éste fue el caso del MCCA 4/ y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, en épocas más recientes lo ejemplifican la conversión del acuerdo bilateral de Argentina-Brasil en el MERCOSUR y la transformación de la relación bilateral de Colombia y Venezuela en el G-3. El mismo TLCAN resultó en buena parte de la renegociación del tratado de libre comercio del Canadá y los Estados Unidos, y no de una adhesión de México a este acuerdo bilateral. Salvo la adhesión de Costa Rica al MCCA en 1963, no hay precedentes de adhesión a convenios ya existentes de integración en América Latina.

Ello contrasta con la historia de la Unión Europea, en la que se observan tres etapas de ampliación: la primera con la incorporación de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en 1973; la segunda con el ingreso de Grecia en 1981 y de España y Portugal en 1986; y la tercera con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia en 1995. Simultáneamente, se registró un debilitamiento del otro proceso de integración en Europa Occidental, constituido por el Area Europea de Libre Comercio (conocido como EFTA por sus siglas en inglés). 5/

Una posible explicación de esta divergencia entre la experiencia europea y americana se encuentra en la consolidación temprana de la Comunidad Europea y su paulatina profundización, en contraste con adelantos precarios y numerosos retrocesos de los principales acuerdos de integración en América Latina. Subsiste la duda sobre si el TLCAN o el MERCOSUR constituirán experiencias más parecidas a la europea, facilitando la extensión de la integración hemisférica mediante la adhesión de nuevos miembros a estos acuerdos. Sin embargo, por el momento parecería que está recibiendo más atención la posibilidad de una integración hemisférica impulsada mediante negociaciones efectuadas a nivel interamericano, con una convergencia de acuerdos existentes de integración, e incluyendo tanto a los bilaterales y trilaterales como a los subregionales.

4/ Los múltiples acuerdos bilaterales de libre comercio desembocaron en el Tratado Multilateral de Libre Comercio firmado en 1958, que luego fue modificado para dar lugar al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, vigente desde 1960.

5/ Para un análisis de este proceso, véase CEPAL, *Centroamérica y el TLCAN: Efectos inmediatos e implicaciones futuras* (LC/MEX/L.265), 17 de abril de 1995.

II. LA ADHESION AL TLCAN

Buena parte del mérito de la propuesta de impulsar la integración hemisférica mediante la adhesión de los países latinoamericanos al TLCAN resulta de contrastarla con la alternativa de "ejes y rayos", en que los Estados Unidos sería un centro de acuerdos bilaterales. Como ventajas de la adhesión al TLCAN se ha señalado que al extender el trato preferencial de manera recíproca entre todos los miembros se evita caer en negociaciones bilaterales, que agudizan las asimetrías del poder de negociación que existen en el continente. Otros argumentos a favor de esta alternativa han sido que el TLCAN tiene una cobertura amplia y estándares altos; además, se trata de un acuerdo tangible y no de una simple posibilidad dependiente de definiciones y negociaciones futuras. 6/

Asimismo, se han identificado algunas desventajas considerables de esta opción, sobre todo si se la compara con un proceso interamericano de negociación. En primer lugar, reforzaría el poder de negociación de los Estados Unidos al hacer depender la integración hemisférica de las condiciones de acceso establecidas por los tres socios del TLCAN, en una situación en que uno de ellos —los Estados Unidos— tendría mucho mayor influencia. Esto plantearía dos tipos de consecuencias. Por una parte, la integración hemisférica dependería más de las condiciones políticas internas de los Estados Unidos que en el caso de un proceso interamericano de negociaciones en que las opciones y los actores serían más numerosos. Por otra, genera anticuerpos en la medida en que algunos países del continente, en particular en América del Sur, no favorecieron el mayor protagonismo de los Estados Unidos.

En segundo término, la adhesión al TLCAN no garantiza la integración hemisférica, puesto que no incluye necesariamente al conjunto de países latinoamericanos. Aunque estos mercados actualmente no son muy importantes para los países centroamericanos, su exclusión podría significar sacrificar oportunidades futuras de comercio e inversión.

En tercer lugar, el proceso mismo de negociaciones de adhesión podría dar lugar a serios problemas. En una eventual adhesión rápida no habría mucho margen de renegociación de las principales cláusulas del TLCAN. Así, se podría argumentar que el tratado permanecería como "hecho a la medida" de las necesidades de los Estados Unidos, Canadá y México; por ende, los mayores costos recaerían en los miembros adicionales.

En cambio, si se pretende una negociación más a fondo de las condiciones de adhesión, es probable que el proceso de evaluación y aprobación de las adhesiones de cada país latinoamericano fuera muy prolongado, extendiéndose mucho más allá del 2005, plazo en el que se supone que estaría establecida el Area de Libre Comercio de las Américas. En la Unión Europea existen varios casos de intentos de adhesión que han durado más de 10 años. Por ejemplo, España expresó su intención de incorporarse desde 1970, la solicitó formalmente en 1977, inició las negociaciones correspondientes en 1979 y su inclusión efectiva se dio en 1986.

6/ FEDEPRICAP, *El camino a la integración hemisférica. Una propuesta*, San José, Costa Rica, 22 de febrero de 1995.

Además, aun cuando se persiguiera una estrategia de renegociación profunda de las cláusulas del TLCAN, no habría ninguna garantía de que ello ocurriera. Este sería el escenario más probable para países como los centroamericanos, con un poder de negociación muy limitado. Aún más, el "precio" de la admisión puede elevarse con el transcurso del tiempo, a raíz de compromisos contraídos con nuevos miembros o de etapas más ambiciosas de integración. 7/ Por ejemplo, el TLCAN contiene mayores compromisos que el tratado bilateral previo entre Canadá y los Estados Unidos, lo cual se refleja en los acuerdos paralelos sobre medio ambiente y normas laborales, así como en compromisos mayores en relación con la liberalización de algunos servicios y el mecanismo de resolución de controversias.

En síntesis, es probable que el margen de los países centroamericanos para modificar cláusulas importantes del TLCAN sea muy reducido, aunque ello también podría facilitar una adhesión rápida. En caso de impulsarse una estrategia de adhesión al TLCAN, sería más realista centrarse en el proceso de transición, dado que existen mayores grados de libertad para definir las condiciones en que se daría la liberalización de ciertos servicios (financieros y transporte terrestre, en particular) que en el caso de bienes.

7/ CEPAL, *Centroamérica y el TLCAN: Efectos inmediatos e implicaciones futuras...*, op. cit.

III. LA CONVERGENCIA DE COMPROMISOS Y NORMAS A NIVEL HEMISFERICO

A. Los componentes del ALCA

Las desventajas de la opción de impulsar la integración hemisférica mediante la adhesión al TLCAN, así como la existencia de múltiples esfuerzos de integración en el resto del continente, han conducido a prestar mayor atención a una trayectoria de integración hemisférica que estaría basada en una convergencia gradual en torno a normas y compromisos comunes para la región en su conjunto. La conformación del Area de Libre Comercio de las Américas sería la culminación de este proceso. Esta convergencia podría realizarse básicamente en torno a normas o reglas resultantes de los tratados existentes de integración, o podrían convenirse nuevas reglas y compromisos que trascendieran lo que ya se ha convenido a nivel bilateral, trilateral o subregional.

A diferencia del TLCAN, aún no se cuenta con una definición precisa de lo que podría contener el ALCA, y sobre todo de la trayectoria requerida para establecerla. Como parte de una trayectoria de integración hemisférica que desembocaría en el ALCA se requeriría afinar los acuerdos existentes en tres áreas básicas: a) las condiciones de incorporación al ALCA; b) el alcance de la integración hemisférica, y c) la multilateralización del proceso de liberalización recíproca de los flujos de comercio e inversiones. Estos temas se tratan a continuación.

a) Las condiciones de incorporación

Algunas de las condiciones generales de incorporación al ALCA ya fueron definidas por los compromisos adoptados en la Cumbre Hemisférica de Miami, en diciembre de 1994. Así, se presume que los países miembros tendrían que contar con regímenes políticos democráticos, con elecciones libres y transparentes y el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno. En términos económicos se sugiere la conveniencia de economías estabilizadas, mientras que la existencia de economías de mercado como precondición de los acuerdos futuros queda clara al establecerse que el progreso económico y la integración dependen de un sector privado dinámico y del libre comercio. En la reunión de Denver también se acordó que el ALCA constituyera un compromiso global que cada país tendría que aceptar en conjunto, incluyendo todas las obligaciones y derechos mutuos.

b) El alcance de la integración hemisférica

La Cumbre Presidencial de Miami 8/ y, en menor medida, la reunión ministerial de Denver, 9/ permiten establecer de manera tentativa el alcance que podría tener un eventual ALCA. Por el momento se vislumbran los siguientes componentes potenciales:

8/ Véase la "Declaración de Principios", especialmente la sección con el título "Promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio", y el "Plan de Acción", especialmente la parte II, sobre integración y libre comercio.

9/ Véase la "Declaración Conjunta".

i) Liberalización del comercio de bienes y servicios y reducción de las barreras a la inversión extranjera. Empero, la cobertura y profundidad de la liberalización recíproca aún no ha sido expresada. 10/

ii) Integración sectorial mediante acuerdos sobre la integración de los mercados de capital, telecomunicaciones, energía e infraestructura. Los posibles mecanismos de integración aún no han sido especificados (podrían incluir, por ejemplo, proyectos, arreglos institucionales, nuevos marcos de regulación, etc.), pero no estarían basados, necesariamente, en la liberalización de mercados.

iii) Adopción de normas y estándares aplicables al comercio y a las inversiones. Se derivarían principalmente de los acuerdos de la Ronda Uruguay o del TLCAN y serían compatibles con los compromisos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), aunque existiría la posibilidad de que acuerdos hemisféricos sobre algunos temas específicos fueran más ambiciosos que los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay. 11/

iv) Impulso de la cooperación científica y tecnológica. Se vislumbran principalmente arreglos de carácter institucional a fin de favorecer la difusión de tecnologías, así como el vínculo entre organismos y empresas que generan y utilizan tecnologías.

v) Compromisos débiles con relación al tratamiento especial a los países de menor desarrollo relativo 12/ y en cuanto a la dimensión social de la integración.

Mientras que los primeros cuatro elementos derivan directamente de los acuerdos de Miami o de Denver, merece cierta explicación lo que se afirma respecto del tratamiento especial a los países de menor desarrollo y a la dimensión social de la integración. Primero, existe una aparente divergencia con relación a un tratamiento especial a los países de menor desarrollo relativo por parte del TLCAN en contraste con los acuerdos latinoamericanos de integración. Estos últimos contienen cláusulas que reconocen la necesidad de un tratamiento especial a los países de menor desarrollo relativo, mientras que el TLCAN está basado en una plena reciprocidad, aunque se reconoce la necesidad de distintos plazos de liberalización comercial en el caso de sectores sensibles. El ejemplo más claro de ello son los compromisos asumidos en agricultura. Segundo, ha perdido peso la credibilidad académica y política del tratamiento especial a los países de menor desarrollo en años recientes, y en el caso de la integración latinoamericana este reconocimiento a menudo no ha ido más allá de la retórica. En la Unión Europea la progresiva incorporación de nuevos socios con grados

---

10/ Los grupos de trabajo acordados en la reunión de Denver, más vinculados con este tema, serían el de acceso a mercados y el de inversión. También incluiría los grupos de servicios y de compras del sector público, que de acuerdo con los compromisos asumidos en Denver se formarían en 1996.

11/ Dentro de este punto pueden colocarse las áreas temáticas cubiertas por los siguientes grupos de trabajo, acordados en Denver: procedimientos aduaneros y reglas de origen, normas y barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios, **antidumping**, y derechos compensatorios y, en 1996, propiedad intelectual.

12/ En Denver se acordó constituir un grupo de trabajo sobre las economías más pequeñas.

de desarrollo relativo diferente ha tomado en cuenta el principio de la compensación y la cooperación a fin de facilitar su integración. Esta función cumplen los fondos de ajuste estructural y compensación que la Unión mantiene para Italia, España, Portugal y Grecia. Sin embargo, este principio se ha reflejado primordialmente en mayores flujos de cooperación financiera y no en procesos asimétricos de liberalización comercial.

Por otra parte, ni el TLCAN ni los acuerdos latinoamericanos de integración han prestado mucha atención a la dimensión social de la integración, a diferencia de la Unión Europea. Una posible explicación de este fenómeno es la ausencia de acuerdos sobre la movilidad de mano de obra, mientras que en la Unión Europea la liberalización del comercio y de las inversiones se ha combinado con la libre movilidad de los trabajadores, planteándose entonces una serie de necesidades de armonización de los sistemas de seguridad social, de educación y de salud en el trabajo. Puesto que por el momento no resulta realista prever acuerdos sobre la libre movilidad de mano de obra a nivel hemisférico, tampoco pareciera que recibirá mucha atención el vínculo del desarrollo social con la integración económica. 13/

c) La multilateralización de los acuerdos: la etapa preparatoria

En la Cumbre de las Américas y en la reunión posterior de Denver hubo escasos progresos en definir la forma de multilateralizar la liberalización comercial dentro del continente. Ello también refleja la posibilidad de hacerlo de diferentes maneras, ya sea mediante la adhesión al TLCAN o bien por medio de un proceso gradual y no claramente especificado de construcción del ALCA.

Las labores preparatorias que se han acordado sugieren un proceso gradual de concertación en torno a compromisos y normas aplicables a nivel hemisférico. Así, tres de los cinco apartados anteriores incluyen temas en que será realizada una labor preparatoria mediante la conformación de grupos de trabajo con participación de todos los países del continente americano. Lo anterior no agota las labores de seguimiento del tema de integración y libre comercio. En Miami también se decidió formar una Comisión de Asuntos Financieros para efectuar estudios y negociaciones (si se considerara conveniente) sobre este tema. Asimismo, se convino elaborar y ejecutar un programa de trabajo sobre telecomunicaciones por conducto de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En materia de energía y ciencia y tecnología los gobiernos se comprometieron a realizar reuniones de seguimiento, y sólo en infraestructura y turismo los compromisos son más generales.

13/ Ello no significa que no reciba atención el tema social a nivel hemisférico. El Plan de Acción de Miami tiene una parte importante (III) dedicada a los temas de la educación, salud y mujer en el hemisferio. Sin embargo, estos temas no se vinculan con el tema de la integración económica. Una excepción constituye las normas laborales, aunque ello puede ser evaluado desde la perspectiva de normas y estándares.

IV. EL ALCA, EL REGIONALISMO ABIERTO Y LA OMC

A continuación se identifican algunos lineamientos que pueden servir para orientar el proceso de integración hemisférica, tomando en cuenta tanto la propuesta de la CEPAL de regionalismo abierto como los compromisos que surgen de las reglas de la OMC.

A. Lineamientos que surgen de la propuesta del regionalismo abierto 14/

Dos fenómenos han promovido la integración económica en América Latina en los últimos años. Por un lado, la liberalización comercial unilateral, la desregulación y los adelantos en la estabilización han creado condiciones que de manera espontánea favorecieron un aumento del flujo recíproco de comercio e inversiones entre países que comparten un espacio geográfico y ciertas características culturales. Por otra parte, políticas preferenciales, especialmente la eliminación de aranceles aplicables a las importaciones de bienes producidos en países de la región, también han fortalecido la interdependencia regional. El regionalismo abierto consiste en afianzar los vínculos entre ambos elementos, es decir, entre la integración "de hecho" y la integración impulsada por políticas, de modo que aumente la competitividad de los países de la región y constituya, en lo posible, el cimiento de una economía internacional más abierta y transparente.

Con objeto de que los acuerdos de integración sean coherentes con el regionalismo abierto, contribuyendo a la competitividad y constituyendo un cimiento de una economía internacional más abierta y transparente, deberán cumplir con las siguientes exigencias:

1) Suscribirse entre economías que han avanzado en consolidar su estabilización. En presencia de grandes desequilibrios macroeconómicos se estarían modificando sustancialmente las relaciones entre los tipos de cambio reales de los socios, con lo que habría alteraciones continuas e inesperadas de los flujos recíprocos de comercio e inversiones, creando posibilidades de conflicto en vez de cooperación. También podrían concentrarse los flujos de inversión en los países más estables, minando así la sostenibilidad del proceso de integración.

2) Involucrar el establecimiento de un régimen comercial abierto. Se requeriría que los acuerdos de integración contribuyeran a la conformación de una economía más abierta y no más proteccionista frente al resto del mundo. En ese sentido, la integración hemisférica debería garantizar:

a) Una liberalización amplia de flujos de bienes y servicios;

b) Una liberalización amplia en términos de los países incluidos en los acuerdos;

14/ Véase, CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile, enero de 1994, y *El regionalismo abierto en América Central. Los desafíos de profundizar y ampliar la integración* (LC/MEX/L.261), 31 de enero de 1995.

c) Una protección moderada frente a terceros, y

d) El establecimiento de reglas y normas estables y transparentes, de carácter multilateral, preferentemente emanadas del GATT/OMC o de otros convenios internacionales.

iii) Reforzar el papel de la inversión como uno de los motores de la integración. Los acuerdos de integración hemisférica debieran servir, en primer lugar, para transmitir y consolidar un sentido de dirección claro y compartido, lo cual puede complementarse con una mayor seguridad a consecuencia de acuerdos de protección recíproca de inversiones. La eficiencia de la inversión se promueve disminuyendo los costos de transacción, mediante la eliminación o armonización de normas y la convertibilidad de monedas, o el uso de mecanismos adecuados de pago. Acuerdos sectoriales flexibles y abiertos pueden promover la transferencia de tecnología. Finalmente, convendría facilitar el proceso de ajuste de los países o sectores de menor desarrollo relativo por la reducción gradual de la protección y con incentivos que favorezcan la inversión intrarregional en esos países.

B. Compatibilidad con la OMC

De acuerdo con la propuesta de regionalismo abierto, los convenios de integración deben ser compatibles con las normas de la OMC. Además, como resultado de la Ronda Uruguay se reforzó la necesidad de cumplir con las obligaciones de la OMC que se refieren a los acuerdos de integración. El cumplimiento de estas obligaciones es conveniente no sólo por su justificación económica o porque evitaría las eventuales represalias comerciales resultantes de violar las reglas de la OMC. También se justifica porque la manera más efectiva de contar con una economía internacional estable, abierta y transparente es mediante la aplicación de reglas multilaterales claras que efectivamente se respeten. Un ejemplo de cómo una posible violación de los acuerdos multilaterales daña a los países pequeños es la controversia sobre el banano, caso en que la Unión Europea interpretó con gran flexibilidad las cláusulas de la OMC sobre preferencias e integración económica.

En general, hay tres requisitos especialmente importantes para los acuerdos de integración: 15/

1) Los acuerdos de integración deben garantizar una amplia cobertura de bienes y servicios sujetos al libre comercio. La reducción de barreras al libre comercio de bienes en el hemisferio en los últimos años sugiere que este requisito podría cumplirse mediante un acuerdo interamericano de integración. Sin embargo, la limitada factibilidad de una liberalización

---

15/ Estas condiciones están incluidas en los artículos XXIV del GATT y V del GATS (acuerdo sobre servicios). Sobre este tema en general, véase, OMC, *El regionalismo y el sistema mundial de comercio, Secretaría de la OMC*, Ginebra, abril de 1995.

amplia 16/ de los servicios apunta al peligro de que no se cumpla con la condición mencionada en este caso, aunque debe reconocerse que las condiciones de la OMC en materia de servicios son menos exigentes que las relativas al comercio de bienes.

2) Los obstáculos comerciales no deben ser mayores a consecuencia de los acuerdos de integración. Los países de América Latina han reducido la protección unilateralmente y el fortalecimiento de la integración regional se ha dado en este contexto, lo cual permitiría suponer que se está cumpliendo. Sin embargo, dos fenómenos tienden a contrarrestar esta tendencia. Primero, desequilibrios macroeconómicos han conducido a varios países a aumentar la protección (Argentina, Brasil, Costa Rica —transitoriamente— y México en 1995), aunque siempre dentro de los márgenes o niveles consolidados en la OMC y de conformidad con los compromisos de reducción asumidos en la Ronda Uruguay. Segundo, ante la reducción de los aranceles ha habido una tendencia creciente a acudir a derechos compensatorios en casos en que no se justifican, utilizándolos como instrumentos proteccionistas. 17/

3) Las normas de los acuerdos de integración deben ser compatibles con las normas de la OMC. En la práctica, la Ronda Uruguay concluyó en una serie de acuerdos, especialmente en cuanto a reglas y barreras no arancelarias, que significan un mayor grado de obligaciones, transparencia y seguridad respecto de lo que actualmente se aplica en los acuerdos de integración. Ello no debe interpretarse como una contradicción en que la integración tiene una dinámica con sus propias reglas, sino como una situación que obliga a actualizar y modernizar las reglas de dichos acuerdos. Sólo en algunos casos (posiblemente en lo que atañe a la inversión, las normas de origen o las políticas de competencia) existirían progresos mayores a nivel hemisférico que en el seno de la OMC, como se explica más adelante.

En el caso de los servicios financieros (bancarios, de seguros y mercados de valores), la reciente suscripción a nivel multilateral en el marco de la OMC de un acuerdo de liberalización sin la participación de los Estados Unidos deja abierta la posibilidad de que en la negociación hemisférica se asuman compromisos de mayor profundidad a los que se negociaron de forma multilateral. En otros casos, como los temas del medio ambiente y las condiciones laborales y su efecto sobre el comercio, podrían también plantearse en la agenda hemisférica exigencias que vayan más allá de lo acordado en forma multilateral en la OMC o en el TLCAN.

16/ Tomando en cuenta que la amplitud de la liberalización del comercio de servicios en el continente americano ha sido limitada (véase la sección D.3).

17/ Por otra parte, la conversión de barreras no arancelarias en aranceles, convenido en la Ronda Uruguay, deberá dar lugar a un aumento de los aranceles, fenómeno no contemplado por el artículo XXIV. Cabe aclarar que la arancelización sólo se aplica en productos agrícolas y que es una forma de hacer transparente la protección existente: no la aumenta. Al girar un valor arancelario a la diferencial entre precios interno y externo consolida el **statu quo**, y por definición no eleva la protección.

V. LOS TEMAS PRIORITARIOS DE INTEGRACION HEMISFERICA

A. La elegibilidad macroeconómica

Entre las condiciones de incorporación al ALCA cabría evaluar con cierto detenimiento el tema de los criterios macroeconómicos de elegibilidad. La justificación de limitar la integración a países que hayan avanzado en estabilizar sus economías se refuerza en virtud de la necesidad actual de consolidar la disciplina fiscal y monetaria para evitar que desequilibrios relativamente menores puedan ser magnificados por la volatilidad de los mercados financieros internacionales. 18/ Al condicionarse la incorporación de países al ALCA a base de criterios macroeconómicos se estaría reduciendo el riesgo de que los desequilibrios de uno se extendieran rápidamente a los demás en razón de la mayor interdependencia que genera la integración, además de evitar las dificultades resultantes de agudas recesiones o de devaluaciones repentinas.

Empero, lo anterior también plantea dilemas difíciles de resolver. Un riesgo es que da lugar a la posibilidad de favorecer una incorporación fragmentada de los miembros de los acuerdos subregionales de integración al ALCA, al crearse categorías de países estabilizados y no estabilizados. Alternativamente, la adhesión simultánea de los integrantes de un grupo subregional tendría que esperar a que se estabilizaran todos los miembros. En aras de compensar este costo habría que identificar otros mecanismos que incrementaran los beneficios reales de la acción subregional conjunta o que castigaran la incorporación individual. En la medida en que los procesos subregionales de integración se conviertan en efectivos cimientos de la integración hemisférica, como se propone más abajo, se ampliarán los beneficios de acción conjunta.

B. Las especificidades de los países pequeños

A diferencia de otros temas, el de los países pequeños asumió mayor importancia en Denver que la obtenida originalmente en la Cumbre Presidencial de Miami. Mientras que en la reunión de Miami solamente se había reconocido que existían diferencias entre tamaños y niveles de desarrollo, y que los países pequeños podrían beneficiarse de cooperación técnica, en la reunión de Denver se determinó buscar "los medios para proporcionar oportunidades tendientes a facilitar la integración de las economías más pequeñas y aumentar su nivel de desarrollo". A consecuencia de ello se decidió formar un grupo de trabajo que evaluaría las relaciones entre el ALCA, las economías pequeñas y los flujos de comercio e inversión, así como los medios de facilitar el ajuste de las economías más pequeñas al proceso de integración hemisférica.

Así, si bien no existe un ambiente favorable hacia un "tratamiento especial" basado en las diferencias en el nivel de desarrollo, no habría que descartar la posibilidad de acuerdos que consideren diferencias de tamaño. Por ello es preciso identificar las especificidades asociadas a

---

18/ Para un análisis del posible efecto de los desequilibrios macroeconómicos de México sobre sus relaciones económicas con Centroamérica, véase, CEPAL, *Posibles efectos de la coyuntura de México sobre el Istmo Centroamericano* (LC/MEX/R.511), 30 de marzo de 1995.

economías de tamaño reducido, tratando de distinguirlas y diferenciarlas de aquellas vinculadas al menor desarrollo relativo, aun cuando en la práctica podrían coincidir. 19/

Un punto de partida de este análisis radica en identificar aquellas características de las economías pequeñas que combinadas con la integración hemisférica pueden conducir a una discriminación negativa en contra de los países pequeños. En este sentido, el mayor grado de apertura y de especialización de las economías pequeñas es un rasgo que las distingue claramente de las economías más grandes. A título ilustrativo, se mencionan varios efectos.

Primero, por su mayor apertura estas economías son más vulnerables a choques externos, ya sea de origen macroeconómico o comercial. 20/ Ante una mayor integración hemisférica serían los países más afectados por los desequilibrios de los demás socios. Si México hubiera sido uno de los principales socios comerciales de los países centroamericanos, el impacto de la devaluación del peso habría sido mucho mayor que en el caso de un país grande, que depende menos del comercio exterior, como los Estados Unidos. Compensar este efecto potencial requeriría adoptar medidas que contribuyeran tanto a la estabilidad macroeconómica del conjunto de países del hemisferio como a la estabilidad de los países pequeños, en caso de que no se lograra esta estabilidad de sus socios. Esta vulnerabilidad podría justificar mecanismos de financiamiento compensatorio en apoyo de balanza de pagos de los países pequeños. 21/

Segundo, el mayor grado de especialización de las economías pequeñas significa que el nivel de diversificación e integración productiva nacional es menor que en el caso de las economías grandes. Con un proceso de integración hemisférica que otorgara particular importancia a las reglas de origen se corre el peligro de que éstas se vuelvan un instrumento que, al requerir altos grados de transformación o contenido nacional, discriminen en contra de las economías más pequeñas, obstruyendo la exportación de bienes con un mayor contenido importado y disuadiendo a inversionistas extranjeros interesados en aprovechar las ventajas competitivas de los países pequeños. Evitar esta discriminación negativa justificaría contar con reglas de origen claras pero poco exigentes, o aplicarlas de manera menos estricta en el caso de las exportaciones provenientes de los países pequeños.

Tercero, un mayor grado de especialización equivale a afirmar que los países pequeños dependen de un menor número de exportaciones que los países mayores. Si estas exportaciones son objeto de una mayor protección que el conjunto de bienes y servicios exportables, indirectamente se está discriminando en contra de aquellos proveedores que cuentan con estos bienes y servicios entre sus principales exportaciones. Esto ocurre, por ejemplo, con las importaciones de textiles por parte de los Estados Unidos. Al imponerle aranceles más altos a estos productos, en la práctica se discrimina en contra de aquellos países pequeños que concentran sus exportaciones de manufacturas

---

19/ En la práctica, el énfasis en el tamaño podría interpretarse como una definición más estricta de un "tratamiento especial y diferenciado", en el sentido que excluye a los países latinoamericanos de mayor dimensión económica. Queda por definir qué medidas justificaría.

20/ También son más vulnerables a desastres naturales.

21/ Una alternativa sería reforzar mecanismos como el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM).

en este rubro, y que por consiguiente deben pagar cargos arancelarios mayores que los demás países (véase el cuadro siguiente).

Aparte de las importaciones de textiles de los Estados Unidos esto también puede ocurrir con algunas importaciones agrícolas de países latinoamericanos. Evitar esta discriminación requeriría eliminar la protección de todos los productos, excluyendo la posibilidad de que queden como excepciones aquellos de mayor interés para los países pequeños.

EQUIVALENTE AD VALOREM DE DERECHOS DE ADUANA APLICADOS
A LAS IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1994

(Derechos como porcentaje de importaciones de los Estados Unidos)

País	A.V.E.	País	A.V.E.
El Salvador	7.74	Panamá	1.89
Guatemala	5.74	Argentina	1.77
Honduras	5.62	Colombia	1.66
Brasil	4.51	Barbados	1.57
República Dominicana	4.42	Chile	1.40
Jamaica	3.97	Bolivia	0.82
Uruguay	3.86	Venezuela	0.65
Costa Rica	3.34	Paraguay	0.50
Perú	3.13	Trinidad & Tabago	0.43
Haití	2.95	Ecuador	0.41
Nicaragua	2.68		

Fuente: Latin American and Caribbean Office of the United States Department of Commerce.

Finalmente, una economía menos diversificada enfrenta el peligro de tener que sufrir mayores costos de ajuste y transición cuando debe dejar de producir algún bien o servicio a consecuencia de la competencia y la reasignación de recursos asociada a la integración hemisférica. El impacto de la quiebra de las empresas de un sector relativamente ineficiente tiende a ser proporcionalmente mayor en una economía con pocos sectores. Se podría evitar este efecto discriminatorio, prolongando el período de transición ante la liberalización del comercio para los países pequeños, o compensándolo mediante un ingreso de financiamiento externo o de inversión extranjera directa que contribuyera a fortalecer la capacidad productiva de estos países.

Aunque este listado de especificidades e implicaciones que surgen del tamaño reducido de los países no es exhaustivo, permite alcanzar algunas conclusiones acerca de cómo debieran enfrentarse en las negociaciones futuras. En primer lugar, los argumentos no apuntan a justificar la no reciprocidad. Sugieren, más bien, acondicionar los acuerdos en función de las características de los países pequeños, en ocasiones en el ámbito comercial, pero también en otros, como el

financiero o el de la inversión. En segundo término, estas consideraciones no deben evaluarse sólo como contribuciones para afinar las reivindicaciones de los países pequeños. También pueden servir para establecer prioridades y definir tanto las políticas de negociación como las políticas económicas y sociales internas requeridas para enfrentar adecuadamente los desafíos que plantea la integración hemisférica. En tercer lugar, son un argumento a favor de la integración subregional entre esos países (en el Istmo Centroamericano y en la Cuenca del Caribe) para superar así algunas de las restricciones derivadas del tamaño y nivel relativo de desarrollo, especialmente durante la etapa de transición (e incluyendo la preparación) hasta llegar a conformar el ALCA.

C. La armonización y elevación de estándares y normas

En el área de las normas (reglas comerciales, estándares, normas laborales y ambientales, reglas sobre inversión) la negociación de un ALCA tiene dos ventajas, comparada con una simple adhesión al TLCAN. Por una parte, las normas a convenirse estarían reflejando el consenso del hemisferio en su conjunto y no el acuerdo de los primeros socios del TLCAN únicamente. 22/ Por otra, las normas adoptadas suministrarían un punto de referencia o guía para los acuerdos subregionales que aún no tienen normas muy desarrolladas o que requieren una revisión significativa, como el caso del MCCA. La acción conjunta permitiría la adopción de normas hemisféricas comunes desde el principio. Al fungir como "guía", los acuerdos hemisféricos sobre reglas y normas determinarían que países o agrupaciones subregionales avanzaran de manera convergente pero sin excluir velocidades diferentes en la adopción de compromisos. Algunos procesos de integración como el MCCA podrían incluso operar como "vanguardia" de la integración, con una adopción rápida de la normativa acordada.

A fin de precisar el tema de las normas conviene distinguir entre aquellas reglas o normas en que lo más importante sólo sería una modificación de la legislación correspondiente, y aquellas normas en que, independientemente de las modificaciones que se propongan, exista un serio problema de implementación. En el caso de las primeras, que incluyen a las salvaguardias, los derechos compensatorios y el **antidumping**, compras del Estado e incluso propiedad intelectual, se han acordado modificaciones importantes que los países centroamericanos tendrán que instrumentar por medio de cambios de su legislación a consecuencia de la ratificación de los resultados de la Ronda Uruguay.

Las normas a aplicar en el ALCA deberían tener un mínimo común denominador, dado por los resultados de la Ronda Uruguay. 23/ Ello sería compatible con la importancia que el regionalismo abierto asigna a la aplicación de normas multilaterales. Sin embargo, resta por determinar hasta qué punto conviene y se pueden enriquecer estas reglas con modificaciones adicionales.

22/ Aunque, como se indicó, puede preverse que el TLCAN será una de las principales fuentes de nuevas normas y reglas hemisféricas.

23/ Véase, CEPAL, *Algunas reflexiones sobre la forma de abordar el tema del Area de Libre Comercio de las Américas* (LC/L.895), Santiago de Chile, 4 de mayo de 1985.

Es previsible, en particular, que en aquellas áreas más débiles de los acuerdos de la OMC, como las reglas de origen, las normas sobre inversión o las políticas de competencia, habrá que acudir a otras fuentes de referencia para "elevar" los estándares de la región. Por ejemplo, el TLCAN podría suministrar algunos parámetros de utilidad en cuanto a las normas de origen, aunque limitando los efectos restrictivos (requisitos de múltiple transformación o de alto contenido nacional) que tienen en algunos casos (como textiles). A países pequeños como los centroamericanos, con un grado limitado de desarrollo e integración industrial, no convienen las normas de origen exigentes.

A su vez, la Unión Europea podría ser fuente de antecedentes y experiencias en cuanto a la política de competencia, que en la práctica evita la aplicación de políticas **antidumping,** las que a menudo conllevan un serio peligro de ser interpretadas con un excesivo ánimo proteccionista. Los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han expresado interés en un código internacional sobre inversión que, en la medida en que incorporara las prioridades de los países en desarrollo, también podría ser una referencia para la normativa que regiría el funcionamiento del ALCA. Y, finalmente, en algunos casos es posible que las negociaciones intrahemisféricas en sí deberán fijar las nuevas y mejores pautas que requiere el ALCA.

Por otra parte, la aplicación de las normas, más que su modificación, puede ser lo central en muchos casos. Por ejemplo, los acuerdos paralelos del TLCAN en materia ambiental y laboral constituyen básicamente compromisos de llevar efectivamente a la práctica la legislación nacional sobre cada tema. En estos casos, la definición de los mecanismos de verificación y de resolución de controversias exige una atención especial.

D. La liberalización del comercio de servicios

Resta por definir con exactitud las áreas sujetas a la integración, principalmente en cuanto a los servicios. El regionalismo abierto propone una liberalización amplia del comercio, tanto de bienes como de servicios. Se argumenta que resulta decisivo el impacto benéfico de la liberalización del comercio de servicios financieros, de transporte y de comunicaciones sobre la competitividad.

Aunque en el hemisferio se tiende a liberalizar el conjunto del comercio de bienes, incluso eliminando excepciones, no ocurre lo mismo con los servicios. El TLCAN contempla un mayor grado de liberalización de los servicios que otros acuerdos latinoamericanos de integración, cuyos compromisos en esta área son a menudo solamente retóricos. Sin embargo, la liberalización del comercio de servicios en el TLCAN dista mucho de ser completa, por el hecho de abarcar exclusivamente la liberalización recíproca de los servicios financieros y bancarios, así como del transporte terrestre.

En cuanto a los servicios que se podrían liberalizar, 24/ hay tres que merecen una atención especial. Los compromisos de la Cumbre de Miami contemplan integrar de manera progresiva los mercados financieros, junto con el aumento de la transparencia y el establecimiento de su supervisión y reglamentación adecuada. También se vislumbran mayores posibilidades de integración y de apertura recíproca en el área de las telecomunicaciones, donde los compromisos de Miami proponen, entre otras cosas, alentar la inversión privada, promover la competencia y establecer regímenes reglamentarios flexibles. Por último, no se indican acciones precisas en el área del transporte, pero la posición estratégica de los países centroamericanos como continuación del TLCAN y como "puente" entre la América del Norte y la del Sur debiera conducir a considerar el transporte terrestre como un tema prioritario.

Por otra parte, considerando la virtual ausencia de tratados que actualmente garanticen una efectiva liberalización del comercio de servicios en América Latina, así como los costos de impulsar una liberalización diferenciada y en compartimientos de los servicios dentro de la región, convendría evaluar la idea de impulsar, desde el inicio, acuerdos hemisféricos —y no bilaterales o subregionales— de liberalización. Esta opción evitaría, de antemano, los problemas que se derivan de superposiciones, la falta de transparencia y los costos administrativos resultantes de compromisos múltiples como los que existen en el área del comercio de bienes. Y, como en el caso de las normas, algunos procesos subregionales de integración, como el MCCA, podrían operar como vanguardia mediante una adopción temprana, entre sus miembros, de los acuerdos hemisféricos, en el entendido de que habría un calendario preciso establecido para extender posteriormente este proceso de liberalización al resto del continente.

Junto con identificar aquellos servicios cuyo comercio convendría liberalizar, cabría determinar los instrumentos más adecuados para hacerlo. Por una parte, se puede avanzar mediante la eliminación de trabas a las inversiones extranjeras, extendiendo el trato nacional a las empresas o instituciones operantes en los sectores que aún presenten restricciones. Por otra, se puede impulsar una progresiva armonización de regulaciones, complementándola con una liberalización gradual de los obstáculos que impiden la libre movilidad de personas o capital. La primera opción, que se insinúa en el caso de las telecomunicaciones, tiene la virtud de ser más sencilla, pero implica una apertura casi ilimitada, mientras que la segunda, que se vislumbra con relación a la integración de los mercados de capital, es mucho más compleja y lenta, pero permite mayor selectividad.

E. La reducción de barreras a la inversión

Evidentemente, existe una mayor apertura frente a la inversión extranjera en América Latina desde mediados de la década pasada. Es dable suponer que no presentará dificultades la implantación de reglas hemisféricas que, a fin de atraer inversiones extranjeras aseguren mayor estabilidad y reduzcan el margen de acciones gubernamentales arbitrarias en contra de las empresas extranjeras. Aparte de

---

24/ Se está suponiendo una decisión de definir una lista "positiva" de sectores a los cuales se aplicaría la liberalización recíproca. Otra alternativa sería identificar una lista "negativa" de los sectores a los cuales no se aplicaría la liberalización (por ejemplo, salud), en el entendido que se liberaliza el comercio del resto de los servicios.

adoptar las obligaciones en materia de inversión acordadas durante la Ronda Uruguay, puede esperarse un proceso que conducirá a acuerdos que incorpore el tipo de cláusulas incluidas en tratados bilaterales de inversión y, en particular, las que comprende el TLCAN.

Ya se ha progresado con el acuerdo de la Ronda Uruguay sobre políticas de inversión relacionadas con el comercio (TRIMs), que incluye la prohibición de exigir a las empresas extranjeras requisitos de compras locales, de importaciones o de sus exportaciones. Y en el futuro cercano es probable un acuerdo hemisférico que incorporara varias de las cláusulas del TLCAN. Este incluye la eliminación de los requisitos cubiertos por el acuerdo sobre TRIMs, la extensión gradual del tratamiento nacional o de Nación Más Favorecida a inversionistas de América del Norte (con la excepción del petróleo), la libre convertibilidad de la moneda para inversionistas extranjeros, la no discriminación y compensación adecuada en casos de expropiación, y la aplicación de mecanismos internacionales de resolución de controversias.

Al respecto, dos asuntos requieren especial atención. El primero se refiere a la cobertura de un eventual acuerdo sobre inversiones. En particular, es probable que se identifiquen varios sectores a los que no se aplicaría la extensión del tratamiento nacional a las empresas extranjeras. Entre los sectores "sensibles" se ubicarían telecomunicaciones, la banca, energía o minería, justamente algunos de los que son objeto de mayor presión para que se abran y en los cuales algunos países ya están tomando medidas unilaterales de liberación. 25/

En segundo lugar, existirá la necesidad de acompañar estas nuevas normas sobre inversiones con marcos de regulación adecuados, incluyendo políticas de competencia, para evitar prácticas comerciales restrictivas por parte de empresas extranjeras. Puesto que no se llegó a un acuerdo sobre una política de competencia como parte del TLCAN, difícilmente se logrará a nivel hemisférico. Una posibilidad sería llegar a acuerdos subregionales sobre políticas de competencia. 26/

F. La liberalización del comercio de bienes

Se trata de uno de los temas pendientes de resolver más complejos. El desafío consiste en pasar de una telaraña de acuerdos bilaterales, trilaterales y subregionales a una zona de libre comercio hemisférica que los sustituiría.

Una forma de proceder consiste en acotar las áreas de integración en que se dan problemas de superposiciones y compromisos múltiples. Como se indicó, la ausencia de acuerdos latinoamericanos significativos sobre la liberalización del comercio de servicios, así como la oportunidad que surge en materia de normas y reglas como resultado de la puesta en práctica de lo

---

25/ Es importante considerar que acuerdos sobre inversión, y especialmente el compromiso de extender a otros países al tratamiento nacional a sus empresas, equivaldría a la liberalización del comercio de servicios.

26/ Véase, CEPAL, *El regionalismo abierto en América Central* (LC/MEX/L.261), 7 de abril de 1995.

negociado en la Ronda Uruguay, significa que podrían darse acuerdos hemisféricos, de partida, en estos temas. En el caso del comercio de bienes, en cambio, el panorama es diferente.

La propuesta de regionalismo abierto, que favorece la cobertura geográfica amplia de los acuerdos de integración, 27/ conduce a privilegiar los acuerdos subregionales como puntos de partida de una liberalización hemisférica. Pero, la condición para ser puntos de partida sólidos estriba en que aseguren el libre comercio total de bienes entre los países que forman parte de los acuerdos subregionales, y se sustituyan los acuerdos bilaterales que existen entre miembros (por ejemplo, del Perú con otros miembros del Grupo Andino) por acuerdos subregionales. Honduras ya reemplazó sus acuerdos bilaterales con los demás países centroamericanos por los compromisos derivados del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

A su vez, convendría determinar en qué forma se harían compatibles los acuerdos subregionales con aquellos acuerdos bilaterales que tienen ciertos socios de algunas agrupaciones subregionales (por ejemplo, Costa Rica) con otros países (por ejemplo, México). Una opción sería sustituir los acuerdos bilaterales de carácter recíproco que tienen miembros del MCCA y del Grupo Andino con socios extrasubregionales (México y Chile) por acuerdos que incluyan a todos los miembros de cada grupo con México y Chile. Esta es una tarea difícil y requeriría de una decisión política, a nivel latinoamericano, de fortalecer al MCCA y al Grupo Andino como etapa previa a la integración hemisférica.

Otra opción sería llevar a cabo un proceso gradual pero automático de desgravación de los miembros del MCCA frente al conjunto de países del hemisferio. Entonces, habría que determinar las características de los procesos de liberalización comercial de los países pequeños de la región, que podrían ser más lentos que del resto de los países, aun cuando fueran claramente acotados.

A continuación se suministran algunos criterios para contrastar y evaluar las opciones de avanzar directamente hacia una reducción de aranceles frente al conjunto de países en contraste con la opción de llegar a acuerdos previos con algunos países y no con otros.

27/ El regionalismo abierto es especialmente crítico de los acuerdos bilaterales debido a los costos que significa tener y administrar una serie de acuerdos con coberturas, normas y plazos de liberalización diferentes, al desgaste político resultante de negociaciones continuas, y a los peligros asociados al refuerzo de las asimetrías existentes entre socios grandes y pequeños.

VI. ALGUNAS ORIENTACIONES PARA DEFINIR UNA TRAYECTORIA DE INTEGRACION HEMISFERICA

A. Los costos de una trayectoria equivocada

Resulta difícil definir una trayectoria ideal de integración hemisférica, debido a tres razones. Primero, la teoría económica no tiene la capacidad de suministrar recomendaciones categóricas cuando no es posible que se cumplan las condiciones de libre comercio. En segundo lugar, las decisiones requeridas deben tomarse en un medio en que los principales condicionantes internos y externos no están dados, sino que son volátiles, inciertos y difíciles de predecir. Finalmente, la ausencia de suficientes recursos humanos o las deficiencias administrativas de los gobiernos reducen considerablemente la capacidad de poner en práctica una política comercial ideal.

A pesar de estos serios problemas, se adelantan algunos criterios, en función de que distintas trayectorias de integración pueden tener los siguientes tipos de costos: 28/

1) Costos asociados a diferentes formas en que se organiza la asignación de recursos, incluyendo aquellas ineficiencias resultantes de un régimen comercial cerrado;

2) Costos de los procesos de transición y ajuste, como aquellos que resultan de cambiar el patrón de inversiones (que convierte en obsoletas a inversiones irreversibles) y de reasignar el uso de la mano de obra, en particular el desempleo; así como los costos de acciones de compensación social.

3) Costos políticos resultantes de la redistribución del ingreso provocada por los cambios inducidos mediante la modificación de la política comercial.

4) Costos de transacción que ante la necesidad de ajustarse al cambio de reglas y procedimientos sufren los equipos del sector público responsables de la gestión de la política comercial, así como los gerentes privados.

B. Lineamientos de una trayectoria óptima de integración hemisférica

Considerando los costos de adoptar simultáneamente varias opciones de política y negociación comercial, así como de cambiar frecuentemente las políticas correspondientes, conviene identificar algunos lineamientos para facilitar una selección adecuada de opciones. A continuación se proponen tres criterios que facilitan la toma de decisiones: 29/

28/ Véase, González-Vega, Claudio, *Strategic Options of Commercial Policy for Central America: Basic Guidelines*, IDB-ECLAC Working Papers on Trade in the Western Hemisphere, No. 71, Washington D.C., junio de 1995.

29/ Ibídem.

1) Los países centroamericanos deben intentar obtener acceso al mercado más grande posible. Cuanto más grande sea el mercado, mayores serán las posibilidades de que induzca aumentos de la productividad en el uso de los recursos disponibles.

2) Los países centroamericanos deben escoger soluciones en dirección de sus ventajas competitivas de largo plazo. Soluciones intermedias que no favorecen el surgimiento de dichas ventajas imponen costos altos, a causa de un uso inadecuado de recursos y de futuros procesos de reasignación y transición.

3) Los países centroamericanos deben avanzar lo antes posible a la configuración final de políticas que se desea. Las etapas intermedias pueden tener costos altos, debiéndose evitar pasos innecesarios que aumentan los costos de reasignación y transacción.

Lo anterior sugiere tres recomendaciones tentativas. Primero, los países centroamericanos deberían centrar sus esfuerzos en prepararse para el ALCA, como medio de integración con los Estados Unidos. De las reuniones de Miami y Denver se concluye que se trata de una opción ambiciosa pero factible. Su negociación y seguimiento absorberá recursos, pero con la conformación del ALCA se evita negociar y suscribir acuerdos comerciales con otros países del hemisferio, y se garantiza el acceso a un gran mercado; además, se garantiza un acercamiento a las ventajas competitivas de largo plazo. Un acuerdo hemisférico también puede interpretarse como una configuración final de políticas de integración, al saltar una serie de negociaciones y acuerdos intermedios que tienen altos costos resultantes de una asignación ineficiente de recursos, además de los costos de transición y transacción.

En rigor, integrarse con los Estados Unidos vía ALCA también asegura el acceso a una de las mayores fuentes de importaciones y de inversión extranjera de los países centroamericanos. Permitir el libre ingreso (preferencial) de sus bienes y servicios no será a costa de la mayor parte de bienes y servicios que los países centroamericanos ya importan a precios competitivos. En otras palabras, reducirá los costos asociados a la desviación del comercio. Asimismo, los países centroamericanos, a partir de los vínculos ya existentes con inversionistas de los Estados Unidos, los ampliarían y aprovecharían el potencial del acceso preferencial a su mercado.

En segundo lugar, la negociación del ALCA no debe excluir la posibilidad de progresar en la racionalización de la protección de los países centroamericanos. La dispersión de la protección efectiva en Centroamérica, así como cierta voluntad de avanzar hacia una racionalización de aranceles, justifica adoptar una estructura arancelaria más baja y uniforme. Esta liberalización comercial unilateral, por una parte, cumple con los criterios señalados, en el sentido de que se orienta al mercado mundial; por otra, implica favorecer el surgimiento de ventajas comparativas de largo plazo y además no requiere negociaciones complejas ni cambios continuos de la política comercial. No obstante, también es justo reconocer que la liberalización unilateral enfrenta límites, incluyendo los que surgen de un ambiente político en que se manifiestan acciones de cabildeo por parte de intereses proteccionistas.

Finalmente, los criterios anteriores no son compatibles con la negociación y suscripción de nuevos acuerdos bilaterales de carácter comercial. Estos tendrían costos altos. Contribuirían a una asignación ineficiente de recursos debido a que los socios que se han contemplado no concentran una

proporción importante de comercio. También implicarían reasignaciones transitorias de recursos a consecuencia de que su efecto sería alterado por la puesta en vigencia del ALCA. Además, darían lugar a un desperdicio de recursos humanos resultante de la necesidad de efectuar negociaciones internas y externas que, en la perspectiva de la futura suscripción de un acuerdo hemisférico, serían equivalentes a actividades improductivas.

En este sentido, resultaría más adecuado concentrarse en perfeccionar el Mercado Común Centroamericano y utilizar los recursos humanos que se dedicarían a nuevas negociaciones bilaterales para otras actividades más productivas. Ello incluye las negociaciones del ALCA, así como la definición y aplicación de políticas que mejoren la elegibilidad y el "grado de preparación" de los países centroamericanos para participar en el ALCA.

C. Elegibilidad y grado de preparación para participar en la integración hemisférica

La "elegibilidad" equivale a las condiciones requeridas para que un país inicie una negociación de incorporación a un acuerdo. En muchos casos la elegibilidad se basa en criterios políticos o en ciertas condiciones de proximidad geográfica; no obstante, por lo que se refiere al TLCAN, por ejemplo, también cubre requisitos económicos. Entre estos criterios de elegibilidad, en buena parte definidos por los Estados Unidos, figuran la estabilidad de la economía y una legislación adecuada con relación a temas como propiedad intelectual, inversiones, derechos laborales y medio ambiente. A lo anterior habría que agregar criterios políticos (un gobierno elegido democráticamente que respete los derechos humanos). En el momento actual es presumible que los tres miembros del TLCAN consideren que Chile reúne estas condiciones de elegibilidad.

El "grado de preparación" es un concepto más amplio y dinámico, y comprende el conjunto de condiciones, estructurales y de política, requerido para que un país aproveche las oportunidades y disminuya los riesgos de participar en un acuerdo hemisférico de integración. Por una parte, el grado de preparación determina en qué medida un país puede aprovechar el acceso a un mercado mayor mediante un aumento de sus exportaciones de bienes y servicios. Por otra, condiciona su capacidad de ajuste y reconversión ante el aumento de importaciones que conlleva una mayor integración. En definitiva, el grado de preparación óptimo implica adoptar una decisión estratégica de alterar la inserción externa para adecuarla tanto a los cambios del entorno mundial como a la "visión" o "modelo" que se asume en un país. Tal modelo o paradigma nacional deriva, a su vez, de consensos claros (ya sea implícitos o explícitos) entre los distintos actores de la sociedad civil y los gobiernos. En ausencia de ellos, los cambios de las políticas tenderán a ser frágiles y reversibles.

Mejorar el grado de preparación requiere tomar en cuenta la relación entre las condiciones estructurales de cada economía y sus principales políticas; implica adoptar, en una perspectiva de mediano y largo plazo, aquellas políticas que mejoran la capacidad de respuesta ante los desafíos planteados por la liberalización y demás acuerdos resultantes de la integración hemisférica. Entre las políticas relevantes figuran una política macroeconómica que garantice la estabilidad y favorezca el ahorro y la inversión para exportar, la adopción de un régimen comercial que estimule las exportaciones; políticas de apoyo a la transformación productiva para hacerla: a) más competitiva (elevando la productividad relativa), y b) sustentable (en términos del uso de los recursos naturales

y preservación del medio ambiente), mejoras en la capacitación y educación, y el fortalecimiento de la infraestructura requerida para competir. 30/

Tanto la elegibilidad como el grado de preparación debieran recibir atención por parte de los países centroamericanos. A corto plazo es prioritaria la elegibilidad para ser parte de un acuerdo hemisférico de integración. Además, puede preverse que criterios de elegibilidad semejantes a los del TLCAN sean relevantes en el caso de constituirse un ALCA, aun cuando exista cierto margen para modificarlos como consecuencia de una negociación que involucra a muchos actores.

El cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, que van desde la estabilidad macroeconómica hasta el respeto a los derechos humanos, varían de país a país. Esto significa que pueden dificultar una negociación e incorporación conjunta de los países centroamericanos al ALCA: habrá algunos países que cumplirán en mayor grado con los requisitos que otros, tendrán más interés en avanzar solos que en esperar a que los demás cumplan con los criterios mencionados. 31/ Es probable que sea más fácil, en cambio, llegar a acuerdos subregionales para mejorar, mediante la adopción de políticas conjuntas o coordinadas, el grado de preparación para aprovechar las oportunidades que presentaría el ALCA.

Aparte de elevar su grado de preparación para aprovechar las oportunidades que ofrecería la integración hemisférica, también sería recomendable mejorar la preparación de Centroamérica para participar en el proceso de negociación. Ello requiere una serie de estudios y actividades de capacitación para contribuir a definir una posición negociada sólida sobre temas como el de las reglas y procedimientos aplicables al comercio, o la liberalización del comercio de ciertos servicios clave. 32/

D. El papel de la integración centroamericana

Resaltan por lo menos dos amplios campos de acción mediante los cuales la integración centroamericana puede convertirse en un cimiento decisivo de la integración hemisférica. Uno se refiere al comercio de bienes y el otro al tema de los servicios y las reglas y normas. En cuanto a lo primero, se refuerza la importancia de marchar hacia la liberalización completa del comercio intracentroamericano de bienes, acción que se justifica como parte de la necesidad "normal" de perfeccionar el mercado común, pero que adquiere especial relevancia en virtud de las perspectivas

---

30/ La Sede Subregional de la CEPAL en México está desarrollando un proyecto de investigación sobre este tema. Véase, CEPAL, *El grado de preparación para adherirse al TLCAN o al ALCA*, 30 de marzo de 1995. El grado de preparación es diferente a los criterios de elegibilidad, que vendrían siendo las metas establecidas desde fuera para determinar qué países podrían iniciar negociaciones.

31/ Sin embargo, el contenido de cada requisito y su ponderación determinará hasta qué punto habrá diferencias entre países así como intereses en actuar individual o conjuntamente.

32/ Para una identificación de posibles áreas de estudio y capacitación, véase el trabajo de R. Aitkenhead y C. Roca, *Agenda para la preparación de Centroamérica para su incorporación al TLCAN* (incluyendo anexos), preparado para el BID, Guatemala, Guatemala, junio de 1994.

de integración hemisférica. Además, sería recomendable racionalizar la protección mediante la adopción de un arancel externo común que redujera la dispersión y nivel de la protección efectiva. 33/

En cuanto a lo segundo, cabría considerar la posibilidad de que el MCCA fuera una de las primeras agrupaciones en aplicar las reglas y normas comerciales que adoptara el ALCA, así como eventuales acuerdos hemisféricos sobre servicios. 34/ Ello presenta dos ventajas. Primero, garantizaría la aplicación de un régimen común y actualizado de comercio e inversiones, con el consiguiente efecto positivo para el desarrollo de la región. Segundo, al poner en práctica entre sus miembros los acuerdos de liberalización del comercio de servicios, el MCCA serviría como campo de prueba de estos compromisos, tomando en cuenta que posteriormente tendrían que cumplirse ante el resto de países del hemisferio.

33/ Véase, CEPAL, *El regionalismo abierto en América Central*, op. cit.

34/ Ambos requerirían una participación activa de Centroamérica como conjunto tanto en la preparación técnica como en la posterior negociación de los dos temas (normas de comercio e inversión y comercio de servicios).

Este documento fue elaborado por la Subsede en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cuya dirección es Masaryk No. 29, México, D.F., CP 11570, teléfono 2 50-15-55, fax 531-11-51