

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.924
21 de Septiembre de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

AMERICA LATINA FRENTE A LA INICIATIVA BUSH:
UN EXAMEN INICIAL */

*/ Este documento fue preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. No ha sido sometido a revisión editorial.

90-9-1519

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. RASGOS PRINCIPALES DE LA INICIATIVA BUSH.....	3
III. LA EVOLUCION DEL COMERCIO EXTERIOR ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMERICA LATINA.....	5
IV. CREACION Y DESVIACION DEL COMERCIO.....	11
V. EFECTOS DINAMICOS DE UNA ZONA HEMISFERICA DE LIBRE COMERCIO.....	19
VI. SERVICIOS, PROPIEDAD INTELECTUAL E INVERSION EXTRANJERA.....	21
VII. LA INSTRUMENTACION DE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO: BASES DE UN ACUERDO-MARCO MINIMO COMUN.....	25
VIII. PUNTOS ADICIONALES A EXPLORAR.....	27
IX. COMENTARIOS FINALES.....	29
Notas	31

I. INTRODUCCION

El propósito de este informe es presentar algunas reflexiones iniciales sobre la dimensión comercial del proyecto denominado "Iniciativa para las Américas" (Enterprise for the Americas Initiative), que fue anunciado por el presidente norteamericano, George Bush, en un discurso pronunciado en la Casa Blanca el día 27 de junio de este año.

Después de resumir las características principales de la propuesta lanzada por el presidente Bush, se examinan brevemente la estructura del comercio exterior entre los Estados Unidos y América Latina, y su evolución durante años recientes. En seguida, se presentan algunos lineamientos para un análisis de los posibles costos y beneficios del establecimiento de una zona hemisférica de libre comercio, examinando en primer lugar su impacto sobre la creación y el desvío del comercio de mercancías, y luego considerando sus potenciales efectos dinámicos. En la siguiente sección, se consideran brevemente los problemas especiales relacionados con el comercio de servicios, la propiedad intelectual y la inversión extranjera. Después se hacen algunos comentarios acerca de la instrumentación de un programa de libre comercio entre América Latina y el Caribe por un lado, y los Estados Unidos por el otro. En la sección final, se presenta una serie de puntos adicionales en torno a la Iniciativa, los cuales merecen ser explorados en más detalle.

Cabe observar que el objetivo del informe no es llegar a conclusiones finales, y menos aún hacer propuestas definitivas, sino más bien señalar algunos de los factores que valdría la pena tomar en cuenta en el análisis pormenorizado que la Iniciativa amerita, especialmente vista desde la óptica de los países de América Latina y el Caribe.

La Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) ya ha efectuado una evaluación preliminar de la Iniciativa Bush, la cual fue presentada a la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano realizada en Caracas a principios del mes de Septiembre.^{1/} Además de considerar en algún detalle los cambios y las motivaciones de la política de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe, el documento del SELA examina las opciones y posibles estrategias de negociación de la región frente a la propuesta del Presidente Bush. El enfoque del presente informe es algo diferente, ya que el análisis se concentra en los posibles costos y beneficios económicos de una

liberalización comercial a nivel hemisférico, y a base de esto se plantean algunas reflexiones sobre la instrumentación de una zona de libre comercio.

II. RASGOS PRINCIPALES DE LA INICIATIVA BUSH

El programa esbozado por el Presidente Bush contiene un conjunto de propuestas en tres áreas fundamentales --el comercio internacional, las inversiones extranjeras y la deuda externa. La Iniciativa representa el primer planteamiento integral sobre las relaciones hemisféricas realizado por los Estados Unidos desde la Alianza para el Progreso de los años sesenta. Sin embargo, a diferencia de ésta última, y debido en parte a las fuertes restricciones presupuestarias que existen hoy en día en los Estados Unidos, en la nueva iniciativa se pone énfasis sobre el fomento del comercio y la inversión directa en lugar del otorgamiento de asistencia financiera oficial. En términos generales, la Iniciativa busca respaldar la tendencia que se está manifestando en la región latinoamericana hacia una mayor apertura económica y ponderación de las señales del mercado.

En lo que se refiere a la inversión, se propone trabajar con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y posiblemente también con el Banco Mundial, en la creación de un nuevo programa de préstamos dirigido a aquellos países que adopten medidas importantes para eliminar las barreras a la inversión extranjera. También se propone crear un nuevo fondo de inversiones para las Américas, administrado por el BID, que brindaría hasta US\$ 300 millones anuales en donaciones como respuesta a la introducción de reformas para fomentar la inversión y en materia de privatización.

Para crear un clima favorable a la nueva inversión se reconoce que es necesario redoblar los esfuerzos dirigidos a aliviar la carga representada por la deuda externa. En este sentido, y con el propósito sobre todo de ayudar a países pequeños que tienen obligaciones externas elevadas con entidades oficiales, se proponen mecanismos para reducir la deuda oficial de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos, en una cuantía que asciende a US\$12 mil millones. Asimismo, para ampliar los recursos disponibles destinados a respaldar la reducción de obligaciones con la banca comercial en el marco del Plan Brady, se propone que el BID participe junto con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la concesión de garantías.

Sin menospreciar la importancia de las iniciativas en los campos de la inversión y la deuda, no cabe duda que la propuesta de mayor alcance se refiere al comercio internacional. El objetivo a largo plazo propuesto por

el Presidente Bush es la creación de una zona de libre comercio que se extienda "desde el puerto de Anchorage hasta Tierra del Fuego". Con el fin de avanzar hacia esta meta, se anunció que Estados Unidos está dispuesto a entrar en acuerdos de libre comercio con otros mercados de América Latina y el Caribe, particularmente con grupos de países que se han asociado con el fin de lograr la liberalización del comercio. El primer paso en este proceso sería la negociación de un convenio de libre comercio con México, tras la reunión efectuada entre los presidentes de los Estados Unidos y de México el día 11 de junio pasado, cuando los dos mandatarios acordaron iniciar las consultas previas necesarias para una negociación de tal índole.

Con los países que aún no estén listos para entrar en acuerdos integrales de libre comercio, los Estados Unidos estarían dispuestos a negociar acuerdos "marco" de carácter bilateral para ir reduciendo en forma paulatina barreras específicas al comercio, o para resolver problemas que han surgido en el comercio bilateral. Acuerdos semejantes ya fueron negociados con México en 1987 y con Bolivia, Colombia y Ecuador en el presente año.

Finalmente, en el corto plazo el Presidente Bush se comprometió a colaborar estrechamente con las naciones latinoamericanas en estos últimos meses de las negociaciones de la Ronda Uruguay, y a buscar reducciones más profundas de los derechos arancelarios aplicados a productos de especial interés para América Latina.

En las declaraciones iniciales formuladas por representantes de diversos gobiernos latinoamericanos, así como de organismos regionales como la CEPAL y el SELA, se observa una actitud positiva pero en general cautelosa frente a la Iniciativa Bush. Al mismo tiempo, se ha enfatizado la necesidad de conocer más detalles acerca de las propuestas y de realizar un análisis exhaustivo de sus implicaciones, para coadyuvar en la toma de posiciones.

III. LA EVOLUCION DEL COMERCIO EXTERIOR ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMERICA LATINA

Durante la década de los ochenta, las exportaciones de América Latina y el Caribe al mercado norteamericano crecieron a un ritmo más elevado que las dirigidas a otras partes del mundo. Por tanto, la proporción de las exportaciones de la región absorbida por los Estados Unidos, que había permanecido virtualmente estable durante los años setenta, alcanzó un 36.1% en 1988 (último año para el cual hay información completa disponible) en comparación con un 31.3% en 1980. No obstante, tal como lo muestra el cuadro 1, existen diferencias notables entre los países de la región, tanto en lo que se refiere a la importancia del mercado norteamericano en las exportaciones totales, como en los cambios que se han producido en los últimos años. En algunos países, sobre todo México y la mayor parte de las naciones caribeñas, una alta proporción de las exportaciones se envía a los Estados Unidos. Sin embargo, en el caso de otros países la dependencia frente al mercado norteamericano es mucho menor, situándose en niveles francamente reducidos en algunos como Paraguay y Uruguay. Por otra parte, mientras que la proporción de las exportaciones dirigidas a los Estados Unidos ha aumentado en países como Venezuela, Chile y Ecuador, ha disminuido en otros como Bolivia y Perú. En Brasil y Colombia, el porcentaje de exportaciones destinadas a los Estados Unidos se redujo en los años setenta y luego subió en los años ochenta, sin mostrar ninguna tendencia clara a lo largo de las dos décadas.

En lo que se refiere a las importaciones de América Latina y el Caribe, en los años setenta se observa una caída de la participación relativa de los Estados Unidos como proveedor en todos los países de la región, con excepción de México (véase el cuadro 2). Esta tendencia hacia abajo continuó durante los años ochenta en la mayor parte de los países, y también hubo una pequeña disminución en el caso de México. La excepción más importante fue Brasil, donde la participación de los Estados Unidos repuntó ligeramente. Sin embargo, debido a un cambio de la composición de las importaciones de la región en favor de los países con una alta proporción de importaciones procedentes de los Estados Unidos, el promedio ponderado para el conjunto de la región subió de 36.2% en 1980 a 37.6% en 1988.

Cuadro 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES (FOB) DE MERCANCIAS
A LOS ESTADOS UNIDOS

	<u>Porcentaje del total</u>			<u>Crecimiento interanual porcentual del valor de las exportaciones</u>	
	1970	1980	1988	1970-80	1980-88
Argentina	8.8	8.7	13.0	16.2	6.9
Bolivia	34.5	29.1	20.0	14.3	-11.0
Brasil	24.8	17.0	24.0	17.7	11.4
Chile	14.1	11.0	19.4	11.5	12.8
Colombia	37.0	26.7	36.6	14.5	7.3
Ecuador	41.7	31.4	45.9	25.7	3.3
México	71.0	64.6	66.2	28.2	4.0
Paraguay	13.9	5.4	3.7	6.5	1.6
Perú	32.9	32.3	30.2	12.3	-3.8
Uruguay	8.5	7.7	11.1	15.2	8.4
Venezuela	29.4	27.2	44.7	18.8	-2.3
Sub-total ALADI	28.4	29.1	35.2	20.6	4.3
MCCA	34.0	34.9	40.2 ^{a/}	15.2	-0.1 ^{c/}
Caribe	48.1	56.0	54.7 ^{b/}	15.4	-7.9
Total	31.1	31.3	36.1	19.4	3.0

Fuente: CEPAL, a base de información oficial.

a/ 1986.

b/ Los datos de Barbados se refieren a 1986; Panamá, 1985 y República Dominicana, 1983.

c/ 1980-86

Cuadro 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: IMPORTACIONES (CIF) DE MERCANCIAS
PROCEDENTES DE LOS ESTADOS UNIDOS

	<u>Porcentaje del total</u>			<u>Crecimiento interanual porcentual del valor de las importaciones</u>	
	1970	1980	1988	1970-80	1980-88
Argentina	24.7	22.4	17.2	18.9	-11.1
Bolivia	33.9	25.5	20.0	12.0	-4.1
Brasil	32.3	19.1	20.1	18.3	-5.1
Chile	36.8	26.0	21.2	14.1	-3.1
Colombia	47.3	39.1	35.1	16.5	-0.4
Ecuador	43.1	35.3	33.1	21.1	-4.1
México	63.6	68.0	66.9	23.3	0.0
Paraguay	22.2	9.6	10.1	13.6	-0.2
Perú	31.9	37.7	25.9	17.7	-6.1
Uruguay	12.8	9.6	8.4	17.9	-6.0
Venezuela	48.0	47.7	42.6	20.3	-2.2
Sub-total ALADI	41.4	36.8	38.1	20.1	-2.3
MCCA	35.3	32.5	28.6 ^{a/}	16.1	-3.9 ^{c/}
Caribe	33.7	33.1	39.0 ^{b/}	12.2	-1.9
Total	39.7	36.2	37.6	19.0	-2.3

Fuente: CEPAL a base de información oficial.

a/ 1986.

b/ Los datos de Barbados se refieren a 1986; Panamá, 1985 y República Dominicana, 1983.

c/ 1980-86

Visto desde otra óptica, las estadísticas de comercio de los Estados Unidos muestran que, si bien América Latina en su conjunto incrementó la proporción de sus exportaciones enviadas a aquel país en los años ochenta, la región perdió terreno en el mercado norteamericano frente a competidores de otras partes del mundo. Como se puede ver en el cuadro 3, la participación de América Latina y el Caribe en las importaciones totales norteamericanas bajó de un 14.2% en 1980 a un 12.1% en 1989. Sin embargo esta reducción se debió en gran medida a una participación menor de Venezuela y de algunas islas caribeñas (Bahamas y Trinidad y Tobago), lo que seguramente tiene relación con la caída del precio del petróleo exportado por dichos países. De todas maneras, la participación relativamente modesta de la región en las importaciones totales de los Estados Unidos sugiere que en principio hay bastante margen para que en el futuro los países de la región alcancen un crecimiento dinámico de sus ventas al mercado norteamericano.

Cuadro 3

PARTICIPACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN EL VALOR TOTAL DE
LAS IMPORTACIONES (CIF) DE LOS ESTADOS UNIDOS

(Porcentaje del total)

	1970	1980	1989
Argentina	0.43	0.31	0.31
Bolivia	0.06	0.07	0.03
Brasil	1.68	1.58	1.83
Chile	0.39	0.22	0.30
Colombia	0.67	0.52	0.56
Ecuador	0.27	0.37	0.33
México	3.05	5.05	5.59
Paraguay	0.03	0.03	0.01
Perú	0.85	0.57	0.18
Uruguay	0.05	0.04	0.05
Venezuela	2.71	2.19	1.46
Sub-total ALADI	10.19	10.97	10.64
MCCA	1.04	0.80	0.51
Caribe	2.25	2.41	0.90
Total	13.48	14.18	12.05

Fuente: United Nations Statistical Office, Commodity Trade
Statistics (COMTRADE).

IV. CREACION Y DESVIACION DEL COMERCIO

En el análisis que habrá de efectuarse sobre los costos y beneficios potenciales de la liberalización comercial hemisférica, sería necesario tomar en cuenta múltiples factores. Entre los más importantes, se puede mencionar el impacto que tendría un proceso de esta índole en la creación y la desviación de comercio entre América Latina, los Estados Unidos y el resto del mundo. La teoría del comercio internacional demuestra que la creación de comercio normalmente trae beneficios a los países involucrados, gracias al fomento de las exportaciones y a la adquisición de importaciones a costos menores, promoviendo así una asignación de recursos más eficiente. Sin embargo, aunque todos los socios comerciales pueden esperar un aumento de sus ingresos a causa de un mayor intercambio internacional, la determinación del monto de los beneficios y su distribución entre los distintos países requiere una investigación empírica. Por otro lado, la teoría señala que en general la desviación del comercio implica una pérdida de bienestar, debido a la compra de productos importados de fuentes más caras que antes.^{2/}

El establecimiento de una zona de libre comercio entre los Estados Unidos y el continente latinoamericano evidentemente llevaría tanto a la creación como a la desviación del comercio. Por ello, será necesario ponderar los beneficios de la primera frente a los costos de la segunda, y adoptar estrategias de negociación que maximicen los efectos positivos de la creación de comercio y minimicen los efectos negativos asociados a la desviación.

Para América Latina y el Caribe, no cabe duda de que el beneficio potencial principal de una zona de libre comercio radicaría en el mayor acceso al mercado norteamericano obtenido para sus productos de exportación. De forma simplificada, el valor de los beneficios de una mayor apertura del mercado norteamericano dependerá de los siguientes factores:

- el grado de protección que existe en la actualidad, tanto arancelaria como no arancelaria;
- la rapidez con la cual se supriman las restricciones comerciales existentes;
- la elasticidad-precio de la demanda de las importaciones en los Estados Unidos;

- la elasticidad-precio de la oferta de las exportaciones latinoamericanas, es decir, la capacidad de respuesta a las mayores oportunidades comerciales derivadas de la liberalización del mercado norteamericano.

La tasa arancelaria media ponderada que se aplica en los Estados Unidos a las importaciones provenientes de América Latina es bastante reducida, alcanzando sólo un 2% según la información disponible más reciente. Hay cierta variación por países, encontrándose Uruguay en el límite superior con una tasa ponderada de 8.4%, y países pequeños como Grenada y Suriname en el límite inferior con tasas cercanas a cero.^{3/} Cabe observar, sin embargo, que existen dispersiones importantes y que se gravan con aranceles más elevados ciertos productos agrícolas y productos manufacturados con uso intensivo de mano de obra, en los que América Latina (y otros países en desarrollo) tienen ventajas comparativas. Por otra parte, es bien sabido que el grado de protección efectiva puede llegar a niveles altos en productos con poco valor agregado aun cuando las tarifas nominales sean bajas. Esta situación se agrava por el hecho que, aun después de la Ronda Tokio, la estructura arancelaria de los Estados Unidos (y otros países industrializados) se caracteriza por un fenómeno de escalonamiento, según lo cual los niveles de protección arancelaria aumentan con el grado de procesamiento alcanzado por los productos gravados.^{4/}

Aunque las tasas reales de protección probablemente sean bastante mayores que lo indicado por los aranceles nominales, son las barreras no arancelarias de diversa índole aplicadas por los Estados Unidos y otros países desarrollados lo que representa la principal restricción a las exportaciones latinoamericanas a dichos mercados. En este sentido, cabe notar que según un estudio de Gonçalves y de Castro^{5/} un 18.9% del valor total de las exportaciones de América Latina (excluyendo combustibles) a los Estados Unidos estaba sujeto a algún tipo de medida no arancelaria en 1986. Las exportaciones de Argentina, Colombia y Brasil registraban coeficientes de cobertura no arancelaria superiores al promedio de la región, mientras que en Bolivia, Ecuador y Perú los coeficientes eran más bajos, como se puede ver en el cuadro 4. Algunos sectores están particularmente afectados por este tipo de restricciones, destacando los de prendas de vestir, hierro y acero, hilados y tejidos textiles, semillas oleaginosas y nueces, y materias primas agrícolas (véase el cuadro 5).

En su estudio, Gonçalves y de Castro utilizan un modelo sencillo de equilibrio parcial para estimar el impacto sobre el valor de las exportaciones latinoamericanas de una liberalización completa de las restricciones arancelarias y no arancelarias impuestas por los países desarrollados. Esta eliminación total de las barreras al comercio aumentaría el ingreso de exportación de los países de América Latina a los Estados Unidos en un 7.2% del valor de las exportaciones de la región a todo el mundo. El incremento proyectado varía sustancialmente por país, con los niveles más elevados registrados por México (15.2%), Colombia (12.4%) y Brasil (9.0%), mientras que los aumentos menores se observan para Venezuela (0.2%), Chile (1.2%) y Bolivia (2.1%).^{6/}

Adicionalmente, interesa señalar que en dichos cálculos no se toma en cuenta el posible desvío del comercio norteamericano procedente de terceros países causado por los cambios de los precios relativos, o dicho de otra forma se supone que la elasticidad de sustitución para los productos exportados por los países latinoamericanos es igual a cero. En el caso más realista de una elasticidad de sustitución positiva, los beneficios de una apertura completa del mercado norteamericano serían mayores que los que se indican arriba. Por otra parte, los resultados obtenidos por Gonçalves y de Castro son sensibles a los valores adoptados para parámetros claves del modelo, sobre todo en lo que se refiere a los equivalentes ad valorem de las barreras no arancelarias.^{7/} No obstante, dan una idea de los órdenes de magnitud de los beneficios potenciales para América Latina del establecimiento de una zona de libre comercio con los Estados Unidos, en cuanto a su impacto positivo sobre las exportaciones de la región. Además de verificar los resultados obtenidos por Gonçalves y de Castro, sería interesante profundizar en el análisis a nivel de sectores, y quizás de productos, con miras a estimar los beneficios para la región derivados de mayores ventas de determinados productos importantes.

Cuadro 4

COEFICIENTE DE COBERTURA DE LAS MEDIDAS NO-ARANCELARIAS
 APLICADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS A LAS EXPORTACIONES
 LATINOAMERICANAS^a/ por países, 1986

<u>País</u>	<u>Porcentaje de las exportaciones</u>
Argentina	33.6
Bolivia	4.6
Brasil	26.1
Chile	11.8
Colombia	29.4
Ecuador	4.9
México	14.5
Paraguay	19.0
Perú	7.3
Uruguay	14.5
Venezuela	13.4
Total	18.9

Fuente: Gonçalves y de Castro, op.-cit.

a/ Excluyendo los combustibles

Cuadro 5

COEFICIENTE DE COBERTURA DE LAS MEDIDAS NO-ARANCELARIAS
 APLICADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS A LAS EXPORTACIONES
 LATINOAMERICANAS, POR GRUPOS DE PRODUCTOS, 1986

<u>Grupo de Productos</u>	<u>Porcentaje de las exportaciones</u>
Productos alimenticios	26.3
- Productos alimenticios y animales vivos	27.4
- Semillas oleaginosas y nueces	48.2
- Aceites animales y verduras	7.1
Materias primas agrícolas	33.8
Minerales y metales	24.3
- Hierro y acero	75.4
- Metales no ferrosos	0.3
Combustibles	0.0
Sustancias químicas	21.8
Manufacturas, excluidas sustancias químicas	11.8
- Hilados y tejidos textiles	75.0
- Prendas de vestir	87.6
Total excepto combustibles	18.9
Total general	9.7

Fuente: Gonçalves y de Castro, op.-cit.

Aunque el efecto de una zona de libre comercio en las exportaciones latinoamericanas sería en general positivo, quedando por definir el monto de los beneficios, deben hacerse ciertas reservas. En primer lugar, aquellos países que ya gozan de acceso privilegiado al mercado norteamericano para algunos de sus productos, por ejemplo en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, podrían verse perjudicados al generalizarse estos privilegios cuando se forma una zona de libre comercio para todo el hemisferio.^{8/} Esta potencial desventaja existe sobre todo para los países de América Central y el Caribe, muchos de los cuales exhiben una fuerte dependencia con respecto al mercado norteamericano. La formación de una zona de libre comercio podría acarrear costos para estos países, por lo menos en el corto plazo, a causa del desplazamiento de sus exportaciones por productos de las economías más grandes de la región. Por tanto, habrá que buscar fórmulas para aliviar dichos costos y, de ser necesario, establecer mecanismos compensatorios.

Problemas similares ocurrirían si algunos países de la región lograran acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos antes que otros. Los países que no entraran inmediatamente en el proceso de integración hemisférica podrían ver una parte de sus exportaciones a los Estados Unidos desplazada por productos de los países que se adelantaran en el logro de acuerdos de libre comercio. Por otra parte, es posible que en alguna medida las exportaciones de los países que ingresen tardíamente a este proceso hacia otras naciones de la región, queden desplazadas por ventas de productos norteamericanos. Para evitar distorsiones de esta índole, sería conveniente, si se decide en favor de un proceso de integración hemisférica, que los países de la región entren en la futura zona de libre comercio de forma coordinada.

Por el lado de las importaciones, el análisis de estática comparativa muestra que una zona de libre comercio trae beneficios en términos de una asignación más eficiente de recursos cuando aumentan las importaciones, pero implica costos cuando se sustituyen importaciones procedentes de productores más eficientes a nivel mundial por productos del país socio (o países socios) en la zona comercial. Por lo tanto, será necesario analizar hasta qué punto la apertura selectiva a productos norteamericanos provocaría un aumento del costo de las importaciones latinoamericanas neto de aranceles. Evidentemente, esto variará por sector, dependiendo, entre otros factores, de la productividad

de las empresas norteamericanas frente a sus competidores de Europa, Japón y otros países. Por otra parte, el peligro de que se produzca un desvío significativo de las importaciones hacia proveedores ineficientes será menor cuanto más bajo sea el nivel general de protección en el país importador, ya que esto implicaría el otorgamiento de un menor grado de preferencia a los productos norteamericanos al crearse una zona de libre comercio en el hemisferio occidental.

Es importante recalcar que, visto únicamente desde la óptica de las importaciones, no hay ninguna ventaja asociada a una zona de libre comercio que no se pudiera lograr a través de la liberalización unilateral del comercio. A este respecto, varios países de la región, especialmente Chile y México, ya han suprimido gran parte de las restricciones a sus importaciones. Otros países, como Venezuela, Brasil y Colombia, ya se encuentran en el proceso de llevar adelante programas de liberalización. La eliminación de las restricciones al comercio entre los Estados Unidos y América Latina, ya sea a través de acuerdos bilaterales, subregionales o regionales, tendría que hacerse en forma compatible con las políticas nacionales de liberalización. Por ejemplo, habría que evitar que se abran los mercados a las importaciones norteamericanas a un ritmo más rápido que lo aconsejable desde el punto de vista del tiempo requerido para llevar a cabo el proceso de adaptación y ajuste estructural de las economías frente a las nuevas condiciones del comercio.

Relacionado con los puntos anteriores, otro elemento que habría que analizar son las consecuencias de la liberalización de los flujos comerciales entre los Estados Unidos y América Latina sobre el proceso de integración latinoamericana. Se ha señalado que una potencial desventaja del establecimiento de una zona hemisférica de libre comercio es que permitiría a empresas norteamericanas incrementar su participación en los mercados latinoamericanos a expensas de productores de otros países de la región. No obstante, si bien este fenómeno sería negativo desde el punto de vista del país exportador, podría considerarse positivo desde el ángulo del país importador. Por otra parte, aunque el planteamiento de la formación de una zona de libre comercio con los Estados Unidos podría estimular a las naciones de la región a redoblar sus esfuerzos en pro de la integración intra-regional, también pudiera producir el efecto opuesto si, como parece probable, algunos

países negocian acuerdos bilaterales con los Estados Unidos. En todo caso, la idea de formar un mercado continental libre de restricciones plantea interrogantes importantes acerca de la integración latinoamericana.

V. EFECTOS DINAMICOS DE UNA ZONA HEMISFERICA DE LIBRE COMERCIO

El análisis que se emprenderá en la región acerca de la conveniencia o no de crear una zona hemisférica de libre comercio, habrá que considerar no sólo el impacto estático de los acuerdos tendientes a este objetivo, en cuanto al grado de eficiencia en el uso de los recursos existentes, sino también los potenciales efectos dinámicos, tanto positivos como negativos. En este sentido, vale la pena anotar que un análisis reciente de los efectos que se derivarán del establecimiento del mercado único en Europa Occidental, a realizarse en 1992, sugiere que los beneficios dinámicos para los países de esa región, en términos de un mayor crecimiento económico, excederán con amplitud las ganancias de índole estático.^{9/}

En cuanto a los posibles beneficios dinámicos de una zona de libre comercio con los Estados Unidos, se puede mencionar, en primer lugar, que la formación de un mercado hemisférico podría desembocar en un aumento de la productividad debido a un mayor aprovechamiento de las economías de escala. Por otra parte, la ampliación del mercado y la mayor competencia que se derivarían de la liberalización del comercio hemisférico probablemente crearán incentivos fuertes en favor de la inversión, la modernización del aparato productivo y la innovación tecnológica. Cabe subrayar que la naturaleza contractual de un acuerdo de libre comercio constituiría un estímulo a la inversión, tanto nacional como extranjera, en proyectos de exportación, ya que garantizaría el acceso al mercado norteamericano y eliminaría en gran medida el peligro de que en algún momento en el futuro se apliquen nuevas medidas proteccionistas. No obstante, aun si cabe esperar un impacto positivo de una mayor apertura comercial sobre la inversión extranjera, habrá que examinar cuidadosamente la distribución regional del incremento de la entrada de nuevo capital extranjero, ya que existe la posibilidad de que se concentre en unos pocos países, es decir, aquellos que ya han alcanzado un grado de industrialización relativamente elevado.

La mayor desventaja potencial dinámica del libre comercio con los Estados Unidos es que la entrada ilimitada de productos norteamericanos a los mercados de la región pudiera producir el debilitamiento o destrucción de industrias nacientes, o impedir la formación de capacidad productiva en sectores donde los costos iniciales son altos pero en los cuales los países tienen ventajas

comparativas en el mediano y largo plazo. Para aminorar este problema, será aconsejable negociar plazos de reducción arancelaria lo suficientemente largos para permitir la consolidación de dichos sectores, sobre todo en aquellos países con bases industriales débiles, o en algunos casos especiales, negociar la exclusión temporal de productos calificados.

A medida que la liberalización comercial fomente una mayor especialización y nuevas inversiones en sectores que gozan de ventajas comparativas, se producirán modificaciones importantes en la estructura productiva tanto de los países latinoamericanos como de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, debido a que habrá sectores ganadores y perdedores dentro de cada país, se presentarán cambios en la distribución del ingreso. En vista de que el traslado de factores de producción de un uso a otro no se efectúa instantáneamente y sin costos, se requerirán recursos adicionales para financiar la reconversión industrial, el re-entrenamiento de la fuerza laboral y programas dirigidos a aminorar los costos sociales de la reestructuración productiva. Una parte importante de este nuevo financiamiento tendría que provenir del exterior, pero los US\$300 millones anuales de recursos adicionales para apoyar la inversión que se contemplan en la Iniciativa Bush parecen a todas luces inadecuados. Por otra parte, para confirmar su intención de promover el libre comercio a nivel hemisférico, el gobierno norteamericano tendría que indicar que está dispuesto a hacer los aportes presupuestarios necesarios para hacer efectivo el ajuste estructural en su país originado por la entrada sin restricciones de productos competitivos de América Latina y el Caribe.

VI. SERVICIOS, PROPIEDAD INTELECTUAL E INVERSIÓN EXTRANJERA

Cabe resaltar que para los Estados Unidos un acuerdo de libre comercio se refiere no sólo al intercambio de bienes, sino también al flujo libre de servicios e inversiones entre las partes contractuales, además de la protección de la propiedad intelectual. Sin embargo, no se contempla una mayor movilidad de la mano de obra. Por otra parte, se establece como condición para entrar en un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos que los países tienen que comprometerse a llevar adelante reformas económicas, incluyendo la liberalización del comercio y la inversión, y el mantenimiento de políticas macroeconómicas sanas.

El intercambio de servicios involucra consideraciones especiales ya que, a diferencia de las mercancías, no se pueden almacenar los servicios y por ende existe una interacción directa e inmediata entre el proveedor y el usuario. Es útil distinguir entre los servicios cuya prestación requiere de una proximidad física entre el proveedor y el usuario (por ejemplo, la construcción, servicios personales y muchos servicios profesionales), y aquéllos donde la cercanía física no es esencial (por ejemplo, la transmisión de datos). En el caso del primer tipo de servicios, el comercio externo necesariamente implica la movilidad internacional de los factores de producción, y por lo tanto restricciones a tal movimiento constituyen barreras comerciales. Como consecuencia, el análisis de las restricciones al comercio tiene que ir más allá que el énfasis tradicional de la protección en frontera.^{10/} Por otra parte, cabe señalar que el sector servicios no sólo abarca un universo de ramas sumamente complejo y heterogéneo, sino que en muchos casos también se caracteriza por una expansión dinámica y cambios estructurales importantes.

Los Estados Unidos y otros países industrializados tienen ventaja comparativa en muchas ramas de servicios intensivos en capital, tecnología y ciertos tipos de mano de obra calificada, y de allí obviamente surge su interés en lograr una mayor liberalización en el sector. Las áreas en que los países en desarrollo, entre ellos los de América Latina, cuentan con cierta competitividad internacional se limitan en general a aquéllas en que se utiliza de manera intensiva el factor mano de obra, como la construcción y

algunas actividades relacionadas con las telecomunicaciones y la informática, además del turismo.

Por ende, el hecho de que en la Iniciativa Bush no se mencione el movimiento del factor trabajo, mientras que se insiste en el levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera --es decir, al factor capital-- lleva consigo un sesgo importante en contra de los intereses de los países latinoamericanos en lo que se refiere al comercio de servicios. Conviene señalar en este sentido que en las negociaciones sobre servicios en el marco de la Ronda Uruguay, muchos países en desarrollo han argumentado que la liberalización debería aplicarse al movimiento transfronterizo del factor trabajo, y no sólo al factor capital, cuando ese desplazamiento sea indispensable para la prestación del servicio, esto es, se cumplan condiciones de especificidad de objetivos, delimitación de las transacciones y duración limitada. Estos países rechazan la idea del "derecho de establecimiento" avanzada por los países industrializados, señalando que una simetría en el tratamiento de los factores de producción obligaría en este caso a suprimir las restricciones a la inmigración hacia los países desarrollados de las naciones en desarrollo. Por tanto, sería importante poner en la agenda de discusiones sobre la Iniciativa Bush el tema del movimiento temporal de la mano de obra, tanto calificada como semicalificada y poco calificada, como elemento esencial en la prestación internacional de servicios.

La intención de los Estados Unidos de incorporar la protección de la propiedad intelectual como parte integral de cualquier acuerdo de libre comercio también plantea interrogantes importantes, como lo demuestran las divergencias que se han manifestado en esta materia entre países desarrollados y en desarrollo en las negociaciones de la Ronda Uruguay. Este es un tema delicado, ya que se trata de lograr un equilibrio entre el derecho a una compensación justa de los titulares de la propiedad intelectual --radicados, en su mayor parte, en los Estados Unidos y otros países desarrollados-- y el interés de los usuarios de América Latina y otros países en desarrollo de tener acceso a los frutos del desarrollo tecnológico al menor costo posible. Por naturaleza esto es una materia en que no pueden existir criterios absolutos.^{11/} No obstante, en el contexto de la Iniciativa Bush, sin negar la importancia de una protección adecuada a la propiedad intelectual para asegurar el acceso a la tecnología extranjera más avanzada, sería provechoso

para los países latinoamericanos insistir en el mantenimiento de cierta flexibilidad en sus respectivas legislaciones nacionales.

Esta flexibilidad podría resultar conveniente, por ejemplo, en el establecimiento de normas contra las posibles prácticas restrictivas relacionadas con los privilegios monopólicos concedidos por las patentes, y de disposiciones referentes al uso o licenciamiento obligatorio de las patentes en determinadas circunstancias.

Finalmente, es claro que en las negociaciones encaminadas a lograr la liberalización comercial a nivel hemisférico, los Estados Unidos procurarán que los países latinoamericanos reduzcan hasta un mínimo las restricciones que todavía quedan sobre las operaciones de las empresas transnacionales. Hoy en día existe un consenso bastante amplio sobre los beneficios generales de la inversión extranjera, como fuente no sólo de financiamiento externo, sino también de tecnología avanzada y de acceso a los mercados internacionales. No obstante, existen razones importantes para conservar ciertas reglas referentes a las actividades de empresas foráneas, como instrumentos legítimos para promover el desarrollo y contrarrestar las prácticas comerciales restrictivas. Por otra parte, los controles sobre la inversión extranjera pueden justificarse en algunas circunstancias por razones de defensa de la soberanía y seguridad nacional, aunque siempre hay que tener presente el costo económico potencial de dichas medidas.

Los resultados de la Ronda Uruguay al finalizar el año determinarán la importancia que aún puedan tener estas cuestiones en negociaciones subsiguientes.

VII. LA INSTRUMENTACION DE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO:
BASES DE UN ACUERDO-MARCO MINIMO COMUN

La propuesta del Presidente Bush de crear una zona hemisférica de libre comercio fue formulada en términos muy genéricos, sin ahondar en los mecanismos a través de los cuales pudiera concretarse una iniciativa de esta índole. Por tanto, las naciones latinoamericanas tendrán la oportunidad de desempeñar un papel activo y determinante en la formulación e instrumentación de cualquier acuerdo a que se llegue. Como elemento esencial en las eventuales negociaciones con los Estados Unidos, en primer lugar habrá que tomar en cuenta y evaluar los resultados finales de la Ronda Uruguay. Por otra parte, en vista de que los plazos para la reducción recíproca de las restricciones comerciales probablemente sean largos, será necesario tener presente la reorientación temporal del comercio que pueda ocurrir debido al ritmo variable con que los países de la región probablemente entren en la zona de libre comercio, tal como se señaló en la sección IV.

Habrà que decidir si los países de la región van a negociar en forma conjunta, en grupos subregionales o en forma individual. En vista de que algunos países, sobre todo México, ya han avanzado por el camino bilateral, una negociación conjunta de toda la región parece difícil. No obstante, queda abierta la posibilidad de que grupos de países con intereses y políticas comerciales afines negocien en bloque. Pero, aún en el caso de negociaciones separadas, se podría formular una posición conjunta de la región como marco de referencia y para establecer las bases mínimas en las negociaciones de cada país con los Estados Unidos.^{12/} Entre los objetivos a incluirse en un acuerdo mínimo común de esta índole, se podrían considerar los siguientes:

- Lograr la mayor disminución arancelaria posible para las exportaciones latinoamericanas, sobre todo para aquellos productos que están mas afectados por el escalonamiento arancelario;
- Permitir plazos más largos de apertura comercial en los sectores que necesitan más tiempo para lograr el grado de eficiencia necesaria para enfrentarse a la competencia de empresas norteamericanas;
- En vista de la gran brecha que existe en el nivel de desarrollo entre los Estados Unidos y América Latina, establecer que las concesiones ofrecidas por ambas partes en las negociaciones se basen en el principio

de reciprocidad relativa en lugar de completa. Por lo menos, debería preverse la oportunidad para una aplicación de medidas de apertura al comercio hemisférico más gradual en los países latinoamericanos que en los Estados Unidos;

- Asegurar el acceso al mercado norteamericano de los productos que en la actualidad se enfrentan a altas barreras no arancelarias, por ejemplo los textiles, los productos alimenticios y el acero. Evitar que los Estados Unidos excluyan del proceso de apertura éstos y otros productos de interés especial para la región;
- Evitar que las restricciones no arancelarias aplicadas a las exportaciones latinoamericanas sean sustituidas por otras más indirectas pero igualmente dañinas al esfuerzo exportador de la región;
- Establecer procedimientos eficaces y justos para resolver las controversias comerciales que puedan surgir en el futuro con los Estados Unidos;
- Determinar reglas claras y transparentes para la aplicación de subsidios, derechos compensatorios e impuestos anti-dumping.
- Lograr que se reconozcan los esfuerzos unilaterales de liberalización comercial realizados por un número creciente de países de la región;
- Negociar un incremento mayor de los recursos disponibles de fuentes multilaterales y bilaterales para financiar el proceso de reconversión industrial que se derive de la integración hemisférica;
- Mantener la flexibilidad necesaria en la legislación nacional sobre inversión extranjera y derechos de propiedad intelectual para garantizar los intereses de los países latinoamericanos en estas áreas.

VIII. PUNTOS ADICIONALES A EXPLORAR

Además de los factores mencionados a lo largo del análisis efectuado en las secciones anteriores, hay muchos otros puntos que valdría la pena investigar a medida que se vaya profundizando en la evaluación de la Iniciativa Bush, algunos de los cuales se detallan a continuación:

- Sería útil examinar casos anteriores de liberalización comercial entre los Estados Unidos y sus países comerciales socios, por ejemplo los acuerdos de libre comercio Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-Israel, el caso de Puerto Rico y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, para ver qué lecciones contienen con respecto a eventuales acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos.
- Además de considerar el impacto de la formación de una zona de libre comercio sobre el intercambio de bienes, habrá que realizar una evaluación similar para el comercio de servicios, cuya liberalización constituye una parte integral del planteamiento del presidente Bush.
- Hay que analizar cuidadosamente los otros factores que los Estados Unidos han planteado como elementos esenciales del proceso de integración hemisférica, sobre todo la eliminación de controles a la inversión extranjera y la protección de la propiedad intelectual, y la naturaleza precisa de la condicionalidad que se pretende establecer en estas áreas. Por otra parte, cabe preguntarse si la liberalización de los flujos de inversión se extendería a las salidas de capital de la región, y las implicaciones que esto tendría para los regímenes cambiarios existentes.
- Sería imprescindible estimar la capacidad negociadora de los Estados Unidos, lo cual entre otras cosas implicaría examinar los beneficios que Washington espera percibir de una zona de libre comercio. En este contexto, también cabría evaluar la posición de grupos de interés en Estados Unidos ante medidas específicas de liberalización, y la voluntad del gobierno norteamericano de superar las objeciones de ciertos grupos.^{13/} El objetivo de estudios de esta índole sería mejorar la capacidad de negociación de los países latinoamericanos.

IX. COMENTARIOS FINALES

Para terminar este examen preliminar de algunas de las cuestiones planteadas por la dimensión comercial de la Iniciativa Bush, cabe señalar, en primer lugar, que habría que tratar de asegurar que las negociaciones dirigidas a la formación de una zona de libre comercio con los Estados Unidos no resulten en un desvío de los esfuerzos de la región orientados a lograr un sistema de comercio multilateral más abierto y justo. En última instancia, el objetivo esencial es asegurar el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de todos los países industrializados, y no sólo de los Estados Unidos.

No obstante, el análisis realizado en las páginas anteriores indica que la Iniciativa representa una oportunidad potencialmente importante para aumentar las corrientes de comercio y de inversión en América Latina y el Caribe, sobre todo porque encierra la posibilidad de asegurar un acceso estable de los productores latinoamericanos al mercado de los Estados Unidos. Que ese potencial se concrete dependerá, al menos en parte, de cómo reaccionen los países de la región ante la propuesta del Presidente Bush, y de la forma en que se lleven a cabo las negociaciones subsiguientes.

Notas

1/ Sistema Económico Latinoamericano, La Iniciativa Bush para las Américas: Análisis Preliminar de la Secretaría Permanente del SELA, XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 3 al 7 Septiembre 1990. SP/CL/XVI.0/DT No.19.

2/ Nótese, sin embargo, que cuando se toma en cuenta el impacto sobre el consumo del cambio de los precios relativos producido por una variación de los impuestos arancelarios, una desviación del comercio puede en determinadas circunstancias resultar en un aumento en el bienestar. Se comprueba esta posibilidad en el artículo clásico de Lipsey sobre la teoría de las uniones aduaneras. Véase: Richard Lipsey, The Theory of Customs Unions: A General Survey, *Economic Journal*, vol. 70, 1960, p.496-513.

3/ Véase: CEPAL, Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Regional de América Latina y el Caribe, Estudios e Informes No. 63, Santiago de Chile, 1987. Cuadros 27 y 28.

4/ CEPAL, El Proteccionismo de los Países Industrializados: Estrategias Regionales de Negociación y Defensa, LC/G.1459, Santiago de Chile, 8 de junio de 1987.

5/ Reinaldo Gonçalves y Juan A. de Castro, El Proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina, *El Trimestre Económico*, vol. LVI(2), No. 222, México, abril-junio de 1989.

6/ Cabe enfatizar que en el modelo de Gonçalves y de Castro se mide el impacto de una liberalización comercial en todos los países desarrollados, y no sólo en los Estados Unidos. Es posible que los resultados fueran diferentes en el caso de una liberalización parcial, aplicada sólo por los Estados Unidos, que es el que nos interesa aquí, ya que habría que medir no sólo el aumento de las exportaciones al mercado norteamericano, sino también la posible desviación de las ventas de determinados productos de Europa y Japón a los Estados Unidos.

7/ Para un análisis de las dificultades de medir las barreras no arancelarias, véase: Alan V. Deardorff y Robert M. Stern, Methods of Measurement of Non Tariff Barriers, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/ST/MD/28, 1985.

8/ Weintraub menciona este problema en referencia a la negociación de un acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y México. Véase: Sidney Weintraub, Possible Trade Arrangements in the Western Hemisphere, Inter-American Dialogue, Washington D.C., May 1990. En términos más generales, el SELA ha argumentado que las ventajas de un acuerdo de libre comercio dependerá en parte de la ubicación de los países respectivos en la jerarquía de preferencias del régimen arancelario estadounidense, probablemente obteniendo las mayores ventajas aquéllos que se encuentren relativamente más abajo en la escala. SELA, op.cit., p.23-27.

9/ Richard Baldwin, The Growth Effects of 1992, Economic Policy, October 1989.

10/ Jagdish N. Bhagwati, Trade in Services and the Multilateral Trade Negotiations, World Bank Economic Review, Vol.1 No.4, September 1987, p.549-569.

11/ Véase: John M. Curtis, Intellectual Property and International Trade, IDS Bulletin, Vol.21 No.1, 1990.

12/ Tal como se señala en el documento del SELA, la dificultad de celebrar una negociación global con Estados Unidos no debería ser utilizada "como argumento para evitar la adopción de posiciones comunes por parte de todos los países de América Latina y el Caribe, en cuanto a las condiciones bajo las cuales deberían concluirse las negociaciones". SELA, op.cit., p.27.

13/ Algunos dirigentes laborales ya han levantado sus voces en contra de la idea del establecimiento de una zona de libre comercio con los países latinoamericanos. Véase: Analysts Hail Bush Plan, But Congress, Labor Cool, Journal of Commerce, June 29, 1990.