

382.3/B584L

c.2

La liberalización del comercio en el hemisferio occidental



Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)

WASHINGTON, D.C. – 1995

58739

24 JUL 1995

Este estudio presenta las conclusiones de investigaciones auspiciadas por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina el Caribe. Las interpretaciones y opiniones expresadas, sin embargo, son responsabilidad de los autores y no deben acreditarse a las organizaciones mencionadas.

Solicitudes para reproducir este trabajo, o partes de éste, deben ser enviadas al:

Director, Oficina en Washington
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
1825 K Street, N.W.
Suite 1120
Washington, D.C. 20006
E.U.A.

Los estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este trabajo sin enviar una solicitud, pero se les pide que le notifiquen a la CEPAL sobre su intención de reproducirlo.

© 1995
Banco Interamericano de Desarrollo
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Derechos reservados.

ISBN 0-9645938-1-5

CONTENIDO

Prólogo	v
Colaboradores	vii
Personal del proyecto	ix
Abreviaturas y siglas	xi
Introducción	1

CEPAL

I. El impacto general de la liberalización del comercio en el hemisferio

Una Zona de Libre Comercio en el Hemisferio Occidental: Posibles implicancias para América Latina	13
<i>W. Max Corden</i>	
Relaciones comerciales Norte-Sur en las Américas: El argumento a favor del libre comercio	41
<i>Rudiger Dornbusch</i>	
El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte: Implicancias hemisféricas y geopolíticas	65
<i>Robert A. Pastor</i>	

II. ¿Qué clase de acuerdos son deseables?

Condiciones para maximizar las ganancias provenientes de una ZOLCHO	105
<i>Anne O. Krueger</i>	
¿Es posible una asociación genuina en una Zona de Libre Comercio en el Hemisferio Occidental?	129
<i>Hans W. Singer</i>	
Más allá del ALCAN: Efectos de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental, sobre el empleo, el crecimiento y la distribución de los ingresos	151
<i>Robert A. Blecker y William E. Spriggs</i>	
Estrategias para la liberalización del comercio en las Américas	203
<i>Graciela Chichilnisky</i>	

III. Temas clave de negociación

Normas de Origen en una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental	241
<i>N. David Palmeter</i>	
El libre comercio en el hemisferio y las restricciones del Acuerdo Multifibras	261
<i>Isidoro A. Hodara</i>	
Las salvaguardias en una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental	285
<i>James H. Cassing</i>	
Solución de controversias en una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental	309
<i>Blair Hankey</i>	
El libre comercio en el Hemisferio Occidental y las leyes comerciales de los Estados Unidos: El rol de la Sección 301	333
<i>Steven L. Husted</i>	
Derechos Antidumping y Compensatorios en un Acuerdo de Libre Comercio en el Hemisferio Occidental	361
<i>Heather A. Grant y Gilbert R. Winham</i>	
El libre comercio regional y el medio ambiente	387
<i>Charles S. Pearson</i>	

IV. Perspectivas de los países

X Una Zona de Libre Comercio en el Hemisferio Occidental: El camino a recorrer	425
<i>Sidney Weintraub</i>	
Evaluación de un ALC entre EE.UU. y Chile	459
<i>Andrea Butelmann y Patricio Meller</i>	

Relaciones económicas Brasil-Estados Unidos y la liberalización del comercio en el Hemisferio Occidental	495
<i>Marcelo de Paiva Abreu</i>	
Del MERCOSUR a la integración americana	521
<i>Luiz C. Bresser Pereira y Vera Thorstensen</i>	
Acuerdos comerciales preferenciales en el Caribe:	
Temas y enfoques	549
<i>Winston Dookeran</i>	
Las raíces sociales del proteccionismo en los Estados Unidos	593
<i>Jeffrey W. Hayes y Seymour M. Lipset</i>	

PROLOGO

La liberalización del comercio se ha convertido en un tema muy importante para el desarrollo de las economías de América Latina y el Caribe. Hay muchas características comunes en los problemas que se plantean cuando se examinan la política global en materia de intercambio y los acuerdos comerciales intrarregionales o intrahemisféricos. A ese respecto, el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas por parte del Gobierno del Presidente Bush en 1991, no sólo exigió un análisis detallado —especialmente desde la perspectiva de los países de América Latina y el Caribe—, sino que también actuó como catalizador para volver a poner de actualidad el tema de los acuerdos de comercio preferenciales.

Era muy natural que el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe aunaran esfuerzos para promover esos análisis y el consiguiente debate respecto a las múltiples consecuencias de la liberalización del comercio en todo el hemisferio. En el pasado, ambas organizaciones regionales cooperaron con frecuencia en el tratamiento de los principales temas del desarrollo y ambas han aportado a esta nueva asociación sus respectivas capacidades analíticas para poner a disposición de las personalidades de la región un conjunto de "documentos temáticos", así como los puntos de encuentro donde esos documentos pudieran analizarse colectivamente.

En la selección de los consultores para algunos de estos documentos se tuvo el cuidado de ofrecer diferentes puntos de vista, así como distintas perspectivas. Si bien ambas instituciones apoyan el concepto de la liberalización del comercio como tal, reconocen que existe un amplio margen para el debate en relación con el contenido, la secuencia y el alcance de dicha liberalización. Así, el propósito de los documentos no es persuadir a los lectores a que acepten un determinado punto de vista, sino poner a su disposición los parámetros del debate, a fin de ayudarles a reflexionar acerca de los temas desde sus distintas ópticas.

En el análisis de estos documentos intervinieron varios centenares de funcionarios y personalidades del hemisferio. Ahora, hemos decidido ponerlos al alcance de un mayor número de lectores, convencidos, como lo estamos, de que el debate no ha concluido, apenas está comenzando.

Enrique V. Iglesias
Presidente del
Banco Interamericano de Desarrollo

Gert Rosenthal
Secretario Ejecutivo de la
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe

COLABORADORES

Marcelo de Paiva Abreu, Universidad Católica Pontificia, Río de Janeiro, Brasil
Robert A. Blecker, American University and Economic Policy Institute Washington, D.C.
Luiz C. Bresser Pereira, Fundación Getulio Vargas, Sao Paulo, Brasil
Andrea Butelmann, CIEPLAN, Santiago, Chile
James H. Cassing, University of Pittsburgh
Graciela Chichilnisky, Columbia University
W. Max Corden, School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University
Winston Dookeran, Center for International Affairs, Harvard University
Rudiger Dornbusch, Massachusetts Institute of Technology
Heather A. Grant, Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia, Canadá
Blair Hankey, External Affairs and International Trade, Canada
Jeffrey W. Hayes, George Mason University
Isidoro A. Hodara, H & H Trade S.A., Montevideo, Uruguay
Steven L. Husted, University of Pittsburgh
Anne O. Krueger, Stanford University
Seymour M. Lipset, The Institute of Public Policy, George Mason University, y Hoover Institution,
Stanford University
Patricio Meller, CIEPLAN, Santiago, Chile
N. David Palmeter, Mudge Rose, Washington, D.C.
Robert A. Pastor, The Carter Center and Emory University
Charles S. Pearson, School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University
Hans W. Singer, Institute for Development Studies, University of Sussex
William E. Spriggs, Economic Policy Institute, Washington, D.C.
Vera Thorstensen, Fundación Getulio Vargas, Sao Paulo, Brasil
Sidney Weintraub, School of Public Affairs, The University of Texas at Austin y
Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C.
Gilbert R. Winham, Salhousie University, Halifax, Nova Scotia, Canadá

PERSONAL DEL PROYECTO

Isaac Cohen, Coordinador

Inés Bustillo

María Fabara Núñez

Fernando A. Flores

Rex García-Hidalgo

Amy Glover

Daniel Lederman

Roberto Puente

Ronald V. Sprout

José Tavares de Araujo, Jr.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACP	Estados de Africa, el Caribe y el Pacífico
ACTPN	Consejo Asesor para la Política y Negociaciones Comerciales (EE.UU.)
AD	Derechos Antidumping
AEC	Arancel Externo Común
AELI	Asociación Europea de Libre Intercambio (Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suecia)
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	Acuerdo de Libre Comercio, Area de Libre Comercio
ALCAN	Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte - (NAFTA)
AMF	Acuerdo Multifibras
ANCOM	Pacto Andino - Mercado Común Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela)
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (Malasia, Singapur, Tailandia, Hong Kong, Taiwan, Filipinas)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNA	Barrera No Arancelaria
BPT	Arancel Preferencial Británico
CARIBCAN	Preferencias comerciales Caribe-Canadá
CARICOM	Comunidad del Caribe
CBERA	Acta de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe
CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (toda Centroamérica, Jamaica, Haití, Trinidad y Tobago)
CCA	Consejo de Cooperación Aduanera
CEE	Comisión Económica Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas
CEPT	Arancel preferencial efectivo común
CU	Unión aduanera
CUC	Clasificación Uniforme para el Comercio
CUCI	Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional / Industrial
CUSTA	Acuerdo Comercial Canadá-EE.UU.
CUSTC	Comisión Económica Canadá-EE.UU.
CVD	Derechos Compensatorios
DPI	Derechos de Propiedad Intelectual
DS	(Re)solución de controversias
E & D	(Tratamiento) Especial y Diferencial
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GPT	Arancel General Preferencial
IED	Inversión Extranjera Directa

IPA	Iniciativa Para las Américas
MCCA	Mercado Común Centroamericano (toda América Central, excepto Panamá)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NMF	Nación Más Favorecida
NCM	Negociaciones Comerciales Multilaterales
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OCI	Organización de Comercio Internacional - (ITO)
OEA	Organización de los Estados Americanos
OECS	Organización de Estados del Caribe Oriental
OIC	Organización Internacional de Comercio - (WTO)
RN	Recurso(s) Natural(es)
RNP	Recurso(s) Natural(es) Procesado(s)
NO	Norma(s) de Origen
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
TRIM	Medida en materia de inversiones, relacionada con el comercio
TRIP	Propiedad intelectual relacionada con el comercio
TRQ	Cuota de derechos arancelarios
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USTR	Representante comercial de los Estados Unidos
VER	Limitación voluntaria de las exportaciones

INTRODUCCION

CEPAL

Este volumen es el producto de un proyecto conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en "apoyo al proceso de liberalización del comercio en el hemisferio occidental".

Cuando el proyecto BID-CEPAL fue lanzado en 1991, la Iniciativa Para las Américas (IPA) de la Administración Bush ya había cumplido un año. Esta Iniciativa consideraba un proceso de liberalización del comercio que llevara a la formación de un área de libre comercio en el Hemisferio Occidental, basada en concesiones comerciales recíprocas más que unilaterales. La propuesta de la IPA significaría una nueva forma de integración entre los países desarrollados y en desarrollo a través de una relación basada en concesiones equivalentes.

La propuesta despertó gran entusiasmo, pero también muchas preguntas acerca de su contenido, radio de influencia e implementación. El proyecto BID-CEPAL fue designado para promover un diálogo sobre el proceso de liberalización del comercio en el Hemisferio Occidental, con la esperanza de que esclareciera las alternativas de tal proceso.

El proyecto produjo setenta documentos, la mayoría escritos por conocidos expertos en relaciones comerciales. Los documentos fueron discutidos en siete coloquios y dos conferencias entre enero de 1992 y diciembre de 1993 en la Universidad de Toronto, Canadá, la Federación de Industrias del Estado de São Paulo, Brasil, y en las oficinas del BID y CEPAL en Washington, D.C. y Santiago de Chile. Más de 400 participantes de los sectores público y privado, instituciones académicas y de investigación, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales de todas las Américas, Europa y Japón se reunieron para intercambiar opiniones sobre las perspectivas para la liberalización del comercio en el Hemisferio Occidental.

En el transcurso del proyecto, los participantes encararon numerosos temas conceptuales, metodológicos y prácticos relacionados con la liberalización. Son de gran interés su compatibilidad con el sistema global de comercio; las condiciones para su realización; la agenda de negociaciones y la secuencia en que participarían los países o grupos de países.

Las discusiones se centraron en tres temas básicos: ¿Qué es lo que un país puede esperar de una participación en el proceso de liberalización del comercio hemisférico? ¿Cuáles son las condiciones esenciales para maximizar las ganancias potenciales? ¿Cómo puede resolverse mejor la liberalización del comercio en el Hemisferio?.

Beneficios potenciales

Teóricamente, la liberalización unilateral puede maximizar los beneficios para un país. Sin embargo, sin una liberalización global, el unilateralismo no es tan ventajoso, aun cuando es beneficioso en términos agregados. En un mundo de restricciones comerciales, un acuerdo de libre comercio puede abrir mercados, lo que no es necesariamente posible por la vía de la liberalización unilateral. Cuando los grupos comerciales se están fortaleciendo y las restricciones no arancelarias aumentan, la apertura recíproca, o el compromiso de mantener los mercados abiertos, puede constituir una ventaja de un acuerdo de libre comercio.

El compromiso de establecer un área de libre comercio puede también reforzar la credibilidad de las políticas económicas y consolidar las reformas anteriores. Este es el llamado "efecto locking-in", y ofrece más que las convencionales ganancias en eficiencia, asociadas a la liberalización unilateral. También es plausible que estas ganancias no sean sustanciales. Esto es particularmente cierto para algunos países de América Latina y el Caribe que ya han emprendido la liberalización unilateral del comercio como parte de una deliberada —y muchas veces dolorosa— estrategia de libre mercado, privatizando las empresas estatales y mejorando su desempeño macroeconómico.

La inclusión en un acuerdo de libre comercio continental es una opción superior a la exclusión. Los costos de la exclusión probablemente incluyan la desviación del comercio y las inversiones así como la pérdida de oportunidades de crecimiento a través de la cooperación económica. Esto se hace más evidente en las pequeñas economías, que tienen un potencial relativamente bajo para beneficiarse de las economías de escala. En una época en que el regionalismo está creciendo y el libre comercio afronta nuevos desafíos, es apropiado asumir simultáneamente la creación de una zona de libre comercio y la liberalización unilateral del comercio.

¿ Qué tipo de liberalización del comercio?

La formación de bloques comerciales puede ayudar u obstaculizar la liberalización global del comercio. Algunos temen que un acuerdo de libre comercio pueda resultar en un "dilema de los prisioneros", en el que acciones racionales a nivel regional producen un resultado global negativo. Los esquemas preferenciales, se afirma, violan el espíritu del multilateralismo, fomentan la hostilidad y las actitudes defensivas, y pueden transformarse en bloques insulares de comercio.

Se dice que una medida orientada hacia la liberalización es "compatible con el GATT", si no viola su principio básico en contra de la discriminación, en especial el Artículo XXIV, y que es "GATT-plus" si va más allá de la liberalización requerida por el GATT.

Sin embargo, existe un creciente consenso en que el sistema multilateral no representa un único camino hacia el libre comercio. La liberalización circunscripta, para distinguirla de la global, puede ser creadora de comercio, compatible con el GATT, o mejor aún, GATT-plus. La liberalización regional del comercio no debe constituir una amenaza para el multilateralismo. Por el contrario, los acuerdos regionales pueden quebrar barreras en una escala regional y esto puede crear precedentes y generar fuerzas competitivas que ayuden a propulsar esfuerzos de liberalización más amplios.

La CEPAL propone un proceso de "regionalismo abierto" resultante de la interdependencia de acuerdos especiales y preferenciales, y de señales de mercado producidas por la liberalización del comercio. Lo que el regionalismo abierto busca es hacer que las políticas explícitas de integración sean compatibles y complementarias con el multilateralismo.¹

Que si los acuerdos regionales en general son positivos o negativos para el sistema global de comercio posiblemente continúe siendo razón de controversia. Sin embargo existe la certeza, ampliamente compartida, de que el comercio completamente libre en el mundo es el mejor resultado y, consecuentemente, los acuerdos comerciales que complementan al multilateralismo son mejores que aquéllos que no lo hacen. La pregunta que debe ser contestada es ¿qué clase de acuerdos comerciales circunscriptos son GATT-plus y por consiguiente poseen mayores probabilidades de generar mayores ganancias?

Primero, *es esencial que el acuerdo comercial regional propuesto esté basado en una asociación construida sobre el principio de concesiones recíprocas (aunque no necesariamente simétricas)*. Como tal, demandará compromisos y obligaciones en un amplio espectro. Por ejemplo, si el recientemente aprobado Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) es tomado como guía, los países interesados en emprender negociaciones comerciales regionales deberán estar preparados para enfrentar tanto obstáculos tradicionales como aranceles y cuotas, y temas nuevos como inversiones, derechos de propiedad intelectual, adquisiciones gubernamentales y reglas para impedir prácticas comerciales desleales. El medio ambiente y la mano de obra, así como la gobernabilidad o el orden legal también pueden ser parte de la agenda expandida.

Un acuerdo regional novedoso tiene el potencial de sentar precedentes en áreas aún no cubiertas por reglamentaciones del comercio global. La inclusión de temas que son parte de la agenda política de las economías abiertas y modernas puede ser vista como una oportunidad para continuar en el camino hacia la modernización económica. Mientras los cambios en las políticas domésticas sean beneficiosos, los países en procesos de modernización serán capaces de mantener sus compromisos en estas áreas, formando alianzas estratégicas con grupos análogos de sus socios comerciales.

1. CEPAL 1994, *Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. [LC/L.808 (CEG.19/3)] Santiago, Chile.

Otras características esenciales de un acuerdo GATT-plus son: *tratamiento equitativo para los nuevos miembros, términos de adhesión claros y normas precisas*. Un acuerdo regional de comercio que no ofrece a los nuevos miembros una asociación en términos iguales a los de los miembros existentes, puede generar inestabilidad en los flujos de inversiones extranjeras y quizás ocasione desviación de la inversión y del comercio.

Cuando países de diferentes tamaños y grados de desarrollo son llamados a operar en términos y concesiones recíprocas más que unilaterales, el principio de igualdad entre los miembros y el acceso abierto a nuevos miembros significa que hay igualdad de oportunidades para todos los países, para obtener los beneficios potenciales de la integración económica. Los recién llegados más pequeños o menos desarrollados, requerirán términos de ingreso progresivo más prolongados en lugar del tratamiento especial, no recíproco, que antes demandaban. Las circunstancias presentes indican que las demandas de tales tratamientos especiales, no recíprocos, pueden obstaculizar la conclusión de los acuerdos de integración regional.

Los miembros con menor capacidad de aprovechar esta ampliación del mercado podrían explorar la posibilidad de avanzar gradual, pero progresivamente, en el proceso de reducción de obstáculos y hacer menos rigurosos, hasta cierto punto, los costos del ajuste. Las condiciones y los términos más largos podrían facilitar la emergencia de una asociación genuina entre miembros de diferentes tamaños y grados de desarrollo.

Es esencial que los términos de acceso sean enunciados claramente, para beneficio de los miembros potenciales. Los términos de acceso estables y transparentes ayudarán a aquéllos interesados en sumarse a las negociaciones. Más allá de la adhesión, también es deseable que un acuerdo de libre comercio regional sea gobernado por reglas transparentes, precisas y claramente enunciadas. Esto es especialmente importante en áreas como las de los mecanismos de solución de controversias, salvaguardias y normas de origen. Por ejemplo, se deben observar cuidadosamente diferentes tipos de procedimientos en la solución de controversias y su implementación en varios acuerdos comerciales regionales. La experiencia revela que un mecanismo de solución de controversias efectivo y cuidadosamente establecido puede ayudar a neutralizar las diferencias en peso económico relativo. Esto es válido aún para los acuerdos que no constituyen regímenes legales supranacionales, como los que gobiernan el comercio y otras relaciones económicas entre los países miembros de la Unión Europea.

Un acuerdo de libre comercio tendiente a reducir las fricciones entre sus miembros, deberá incluir un procedimiento efectivo de solución de controversias. Las controversias pueden surgir del uso de remedios unilaterales, los cuales suelen formar parte de legislaciones nacionales y que, por lo tanto, no se ven afectados directamente por un acuerdo internacional. La creciente interdependencia comercial entre socios regionales incrementa la posibilidad de que ocurran fricciones y que se recurra a remedios unilaterales. Existe una obvia necesidad de crear procedimientos efectivos de solución de controversias,

para lidiar con las quejas sobre antidumping y de derechos compensatorios, así como con los reclamos por falta de acceso a los mercados, tal como la conocida legislación "Super 301" de los Estados Unidos.

Reglas claras para el uso de salvaguardias son también necesarias en un acuerdo comercial. Las salvaguardias proveen los medios, tanto para minimizar los costos del ajuste como para otorgar flexibilidad política. Si no hay un acuerdo sobre salvaguardias, los negociadores de un acuerdo de libre comercio se verán limitados en lo que pudieran lograr durante las negociaciones.

Finalmente, normas de origen vagas y mal negociadas pueden limitar los beneficios para los miembros de un acuerdo de libre comercio, especialmente en el caso de los países más pequeños. Es esencial evitar las normas de origen restrictivas y rígidas. Una de las mejores formas de superar algunos de los problemas generados por reglas demasiado restrictivas es reducir su importancia, limitando las barreras comerciales que afectan a las importaciones provenientes de fuera del área de libre comercio.

Cómo proceder

En el transcurso del Proyecto, recibieron mucha atención las cuestiones de cómo orientarse hacia una futura zona de libre comercio hemisférica y qué hacer en el presente. El actual período de transición, aunque todavía es algo ambiguo, ofrece a los países la oportunidad de prepararse para negociaciones mutuamente beneficiosas en el futuro.

En la discusión de cómo proceder es importante definir si primero debe realizarse la "ampliación" o la "profundización" de los esquemas de integración subregional existentes. Siguiendo cualquiera de las dos alternativas, las negociaciones hemisféricas evaluarán la cohesión de los planes de integración subregionales. Las tensiones ya están presentes, ya que la posibilidad de emprender negociaciones ha exacerbado algunas de las diferencias, particularmente debido a las desiguales velocidades de liberalización unilateral del comercio.

Algunos creen que debe darse prioridad al fortalecimiento de los convenios subregionales, con el fin de convertirlos en los fundamentos del libre comercio hemisférico. De todos modos, aún cuando la profundización de los convenios de integración subregionales constituya un vehículo prioritario para la liberalización del comercio hemisférico, los rezagados pueden retardar el proceso. Una estrategia alternativa, más viable, puede ser la de profundizar los agrupamientos subregionales y simultáneamente liberalizar el comercio en el hemisferio. Ambos procesos pueden apoyarse mutuamente.

Más aún, diferentes países o subregiones se encuentran en distintos niveles de preparación para adelantar el proceso. Este nivel de preparación, basado en la consolidación de la estabilidad macroeconómica y la orientación de la política hacia el mercado, puede influenciar la capacidad de un país para cosechar los beneficios de la liberalización del comercio hemisférico y los flujos de inversión.

Parece haber cierto grado de consenso nacional en Chile, por ejemplo, en que el país está listo para obtener una ganancia neta en términos de bienestar al incrementar y diversificar sus exportaciones. Sin embargo, todavía no existe un consenso similar, por ejemplo, en el caso de Brasil. Continúan habiendo dudas sobre si la liberalización del comercio hemisférico será lo más favorable para los intereses del país.

Aun cuando Brasil fuera, después de México, el país más beneficiado por la liberalización, los escépticos señalan que podría afrontar una desviación del comercio significativa, dado su alto nivel de diversificación de importaciones y exportaciones. El potencial para tomar represalias que detenta la Unión Europea, el mayor socio comercial de Brasil, así como una situación macroeconómica inestable, constituyen obstáculos para el establecimiento de relaciones comerciales más estrechas en el hemisferio.

Por el contrario, otros argumentan que la mayor ventaja para Brasil (y el resto de América Latina) de adherirse a un acuerdo de libre comercio hemisférico es terminar con la marginalización y el aislamiento que han experimentado. Ser excluido de los bloques emergentes se considera el mayor peligro, y la liberalización hemisférica parece ofrecer la mejor, si no la única, oportunidad posible de mitigar tal peligro.

Algunas tareas podrían ser realizadas durante el presente período de transición, no obstante las variaciones individuales en el nivel de preparación: por ejemplo, la consolidación de reformas domésticas y el incremento del conocimiento mutuo.

La liberalización del mercado por sí sola no se convertirá en el "motor" del proceso de desarrollo, y aunque es una condición necesaria, no es suficiente. De todos modos, si el libre comercio se combina con otras medidas apropiadas de política nacional, se hace posible el sinergismo y los beneficios pueden ser significativos. La consolidación de las reformas económicas nacionales está considerada como la tarea principal; la política interna de un país es al menos tan importante como un acuerdo comercial para el mejoramiento de su eficiencia e inserción en la economía internacional.²

La segunda tarea fundamental consiste en incrementar el conocimiento mutuo que se requiere para emprender negociaciones favorables. Los países requieren acceso a la información sobre la integración comercial antes de iniciar cualquier tipo de liberalización hemisférica. El conocimiento mutuo implica una conciencia mayor de los procesos de negociación, algunos de los cuales son completamente abiertos y están sujetos a intenso debate y a presiones provenientes de un amplio espectro de intereses.

Además de una creciente concientización mutua y de la identificación de posibles fuentes de oposición, es necesario que los negociadores comprendan totalmente las fuentes de donde proviene el escepticismo sobre la liberalización del mercado hemisférico. Algunos de estos argumentos fueron

2. CEPAL, 1994. *América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. [LC/G.1800 (SES.25/3)]

expuestos ampliamente durante el debate llevado a cabo antes de la aprobación del ALCAN. Allí quedó claro que la liberalización del comercio en el hemisferio está lejos de estar exenta de dificultades, y también de ser una panacea.

Finalmente, la liberalización del comercio en el hemisferio demanda cautela. Es un viaje a un territorio desconocido, y no se pueden estimar apropiadamente, por anticipado, los costos y beneficios. También demanda una seria atención, ya que apoya claramente los principales objetivos del desarrollo.

Reseña del libro

Este volumen contiene una selección de los documentos encargados por el Proyecto BID-CEPAL. Estos están agrupados en cuatro secciones, y ofrecen un amplio espectro de perspectivas en aspectos tanto prácticos como conceptuales de la liberalización del comercio hemisférico.

La primera parte incluye tres documentos que se centran en el impacto general de la liberalización del comercio hemisférico. El documento de Max Corden provee un marco teórico para analizar los efectos potenciales de un área de libre comercio desde la perspectiva de los países latinoamericanos. De dichos efectos —liberalización, desviación de comercio y reciprocidad— Corden opina que el más importante es la apertura recíproca, o el compromiso de una apertura continua de los mercados a las exportaciones. Esta apertura también incluye cambios en las políticas nacionales en áreas como los subsidios, y la regulación ambiental y laboral.

Rudiger Dornbusch plantea el caso del regionalismo como una manera de abrir los mercados y alcanzar un comercio más libre. Su opinión es que el proceso regional no constituye una amenaza al multilateralismo, sino que provee un modo de romper las barreras en una escala regional limitada y crea precedentes, programas de acción y fuerzas competitivas que apoyarán un esfuerzo de liberalización más amplio.

Robert Pastor ve también al ALCAN como un catalizador para la expansión del comercio y el mejoramiento de las leyes e instituciones del sistema comercial mundial. Tiene el potencial de hacer a las Américas el centro de la economía global y el modelo de las relaciones Norte-Sur del siglo veintiuno. Pastor sostiene que el ALCAN no representa un bloque exclusivo de comercio, sino más bien la profundización de la mayor área comercial del mundo, Norteamérica y eventualmente el Hemisferio Occidental.

En la segunda sección, los documentos de Anne Krueger, Hans Singer, Robert Blecker, William Spriggs y Graciela Chichilnisky se centran en *qué tipo* de acuerdos de libre comercio son deseables. En este sentido, el documento de Krueger ofrece un contexto para evaluar los acuerdos alternativos de libre

comercio. Ella también destaca los tipos de política que los países latinoamericanos pueden adoptar para conseguir el máximo margen de ganancias bajo una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental.

Una característica deseable de la zona de libre comercio, según Chichilnisky, es que el comercio debería estructurarse en base a economías de escala antes que en torno a las ventajas comparativas tradicionales. Si el comercio se basa en las economías de escala, es más probable que el acuerdo de libre comercio complemente más que sustituya a las negociaciones comerciales globales.

El documento de Singer se concentra en la probabilidad de que se realice un acuerdo de libre comercio beneficioso entre países de diferentes niveles de desarrollo económico. Para que surja una "asociación genuina", propone condiciones que permitan a los países sacar ventajas de las oportunidades y aliviar los costos del ajuste. Blecker y Spriggs también se centran en la necesidad de fortalecer medidas tales como la asistencia durante el ajuste y de la capacitación laboral para aliviar los costos del ajuste y trabajar hacia una armonización internacional y ejecución de los estándares laborales.

La tercera parte consiste en siete documentos que tratan temas centrales de las negociaciones. David Palmetter analiza la necesidad de evitar reglas de origen restrictivas y rígidas. Cuanto menos importantes sean las reglas de origen en un acuerdo, afirma, mayores serán las probabilidades de evitar problemas. Esta conclusión es compartida por Isidoro Hodara, cuyo documento analiza los efectos potenciales de la liberalización del comercio en las industrias textiles y de vestimenta.

El documento de James Cassing señala que un buen acuerdo sobre salvaguardias es también crucial. Un acuerdo claro sobre salvaguardias aumenta la capacidad de negociación de los países y como consecuencia aumenta también las ganancias de aquéllos incluidos en una zona de libre comercio.

Varios autores subrayan la importancia de negociar un mecanismo preciso de solución de controversias. Blair Hankey revisa distintos tipos de mecanismos de solución de controversias y su implementación en varios acuerdos comerciales regionales, y concluye que este mecanismo constituye la más promisoría de las diversas instituciones que lidian con países poseedores de distinto poder de negociación.

En su análisis de la Sección 301, Steven Husted también está a favor de un mecanismo de solución de controversias fuerte, para reducir posibles fricciones provenientes de vínculos comerciales más estrechos, y la probabilidad de que las empresas de los Estados Unidos busquen remedios unilaterales. También, Gilbert Winham y Heather Grant enfatizan que un mecanismo de solución de controversias efectivo y de fuerza obligatoria sirve para restringir el uso de leyes compensatorias y de antidumping.

Charles Pearson enfoca el nuevo tema de la agenda: cómo armonizar las políticas comerciales y del medio ambiente dentro del contexto de los convenios regionales de integración económica. El advierte

que los conflictos pueden ser exagerados fácilmente, pero que hay puntos en los cuales se deben conciliar las reglamentaciones ambientales y comerciales.

Finalmente, la cuarta parte contiene documentos que exploran cómo proceder hacia un acuerdo de libre comercio hemisférico y las perspectivas individuales de cada país. Sidney Weintraub encara el tema de "ampliar" o "profundizar" los esquemas de integración subregionales. Propone que se otorgue prioridad al fortalecimiento de los convenios subregionales, de manera que éstos puedan constituirse en los fundamentos del libre comercio hemisférico.

Las cinco exposiciones siguientes presentan perspectivas sobre ciertos países. Patricio Meller y Andrea Butelmann analizan el caso de Chile, un país donde comúnmente se considera que la formación de un área de libre comercio traerá ganancias en bienestar. Los autores estiman que tales medidas causarían un aumento neto de las exportaciones de Chile de aproximadamente el 4.4 por ciento.

Las contribuciones de Marcelo de Paiva Abreu, Luiz Bresser Pereira y Vera Thorstensen ilustran diferentes evaluaciones de las opciones comerciales de Brasil. Mientras que Paiva Abreu enfatiza la potencial desviación de comercio y las represalias que Brasil puede afrontar si busca la integración con los Estados Unidos, Bresser Pereira y Thorstensen señalan el riesgo de quedar excluido de un tratado de libre comercio hemisférico.

El documento de Winston Dookeran presenta temas claves para analizar pequeñas economías, tales como las de los países del Caribe, y en particular, su respuesta al régimen del comercio internacional. Por último, Seymour Lipset y Jeffrey Hayes se centran en los Estados Unidos. Su contribución hace una revisión histórica de las raíces sociales del proteccionismo y presenta un retrato complejo del proteccionismo en los Estados Unidos.

I

**EL IMPACTO GENERAL DE
LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO
EN EL HEMISFERIO**

Una Zona de Libre Comercio en el Hemisferio Occidental: Posibles implicancias para América Latina

W. Max Corden

Introducción

En 1990 el Presidente Bush lanzó la Iniciativa para las Américas (IPA), que incluía una propuesta para el establecimiento de una zona de libre comercio en todo el hemisferio occidental. La idea es comenzar con negociaciones bilaterales de libre comercio, siendo el caso piloto la negociación entre los Estados Unidos y México, y tomando, posiblemente, el acuerdo de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos como una especie de modelo. La IPA abarca no sólo la política comercial sino también explícitamente la inversión, la deuda externa y el medio ambiente dentro del hemisferio occidental. Más aún, la experiencia europea indica que en los avances hacia el establecimiento de un libre comercio regional entran en juego muchas otras consideraciones, fuera de las de orden puramente económico. No obstante, este trabajo se limitará a lo relativo a la política comercial, dejando de lado también varias cuestiones políticas de mayor alcance, aunque sí haciendo alguna referencia a la economía política de la liberalización de comercio.

Se trata aquí de proporcionar un marco conceptual para el análisis, desde el punto de vista de un país de América Latina, de los costos y beneficios potenciales derivados de la formación de una zona de libre comercio (de aquí en adelante, "Zona de Libre Comercio"). Por eso, este trabajo es básicamente teórico, haciendo notar las numerosas y complejas cuestiones envueltas en el establecimiento de una Zona de Libre Comercio. Se usará el término "país latinoamericano" o "PLA" para referirse a todos los países del hemisferio occidental, fuera de los Estados Unidos y el Canadá. Aquí no se incluye al Canadá, aunque el análisis podría aplicarse tanto a la formación de una Zona de Libre Comercio con Canadá como con los Estados Unidos. Con las excusas del caso, los pequeños países de habla inglesa o francesa de la Cuenca del Caribe se han considerado como incluidos en el término "PLA" para facilitar la exposición.

La parte I de este trabajo contiene el análisis principal. En él se distinguen y examinan en detalle los efectos de: 1) la liberalización; 2) la desviación de comercio; y 3) la reciprocidad. Distinguir entre estos tres efectos de una Zona de Libre Comercio es de gran ayuda para ordenar el análisis de estos temas.

En la Parte I, se harán tres suposiciones básicas para el análisis, las cuales serán reconsideradas en la Parte II.

Primero, se supone que sólo interesa el bienestar nacional del PLA. El interés especial de los Estados Unidos, o el de cualquier grupo dentro de él, será brevemente analizado en la Parte II. Así, este trabajo está concebido para que sirva principalmente como una guía para los analistas y los encargados de la toma de decisiones de los PLAs. Tampoco se tomará en cuenta en el análisis el interés de la comunidad mundial en su conjunto.

Segundo, se supondrá que se trata de una Zona de Libre Comercio bilateral, entre los Estados Unidos y cualquier PLA. Por supuesto, también puede establecerse —y de hecho, se han establecido— ZLC entre dos o más PLAs, pero éstas tienen implicaciones algo diferentes y se discutirán más brevemente en la Parte II. Lo de interés inmediato es sin duda la formación de una Zona de Libre Comercio entre una economía desarrollada, muy grande y poderosa —es decir, los Estados Unidos— y varias economías más pequeñas y menos desarrolladas. Esto es, una relación como la que existe entre el centro o eje y los rayos de una rueda ("*hub-spoke*"). Estados Unidos piensa negociar con cada uno de los PLAs en forma separada —a menos que algunos ya se hubieran agrupado para formar Zonas de Libre Comercio entre ellos— así que lo que se considerará aquí será el caso de una negociación bilateral.

Tercero, se supondrá que se hacen los ajustes macroeconómicos —incluyendo los de tipo de cambio y las políticas fiscal y monetaria apropiadas— para una situación de balanza de pagos, y un nivel de demanda agregada por bienes y servicios domésticos, adecuados. Este es el supuesto básico en la teoría del comercio "real" y está dirigido a simplificar un poco el análisis. En la parte II, se verán las implicaciones de una Zona de Libre Comercio para la política cambiaria.

I

LOS TRES EFECTOS: LIBERALIZACION, DESVIACION DE COMERCIO Y RECIPROCIDAD

I. 1. La liberalización del comercio por parte del PLA

El primero de los componentes de una Zona de Libre Comercio es la liberalización del comercio por la propia ZLC. Se reducen los aranceles aduaneros —o posiblemente se dejen totalmente sin efecto— y se eliminan las restricciones cuantitativas a las importaciones o se reduce su alcance a una gama menor de importaciones. Por ende, aumentan las importaciones, beneficiando a los consumidores de lo importado así como a los productores nacionales que utilizan esas importaciones como insumos, mientras que los productores de artículos que compiten con los importados pueden resultar perjudicados. Los exportadores se benefician directamente a través del menor costo de sus insumos —importados o sustitutos de éstos— e indirectamente a través del ajuste macroeconómico, en particular, por la depreciación cambiaria que probablemente venga asociada a la liberalización. Estos beneficios también pueden alcanzar a los productores de artículos que compiten con los importados. Inevitablemente, habrá tanto ganadores como perdedores. El desempleo puede aumentar durante el período de transición. Hay también beneficios a través de la reducción de la rentas privilegiadas y de los costos de administración, habitualmente asociados a las restricciones cuantitativas a las importaciones. Si los aranceles aduaneros fueran altos o si las restricciones a las importaciones fueran estrictas y de vasto alcance, los efectos de la liberalización del comercio sobre los patrones de producción nacional y de distribución del ingreso, así como entre diferentes industrias y trabajadores, pueden llegar a ser significativos.

La liberalización del comercio puede darse bajo tres formas: unilateral, multilateral y regional, y es conveniente comparar los efectos de las tres. El cuadro 1 muestra que tienen algunos efectos en común, pero no todos.

Cuadro 1
Efectos de tres tipos de liberalización

----- Liberalización -----

Efectos	Unilateral	Multilateral	Regional
Liberalización por el PLA	✓	✓	✓
Desviación de comercio (desfavorable)			✓
Reciprocidad (favorable)		✓	✓

En primer lugar, la liberalización puede ser unilateral y no discriminatoria: se adopta porque se cree que es beneficiosa para el país, y que a largo plazo la mayoría de los ciudadanos se verán beneficiados aunque es probable que haya algunos perjudicados en el corto plazo. Por esto, no es necesario que sea adoptada en el contexto de acuerdo internacional alguno. Más aún, no discrimina explícitamente entre distintos proveedores extranjeros. En los setenta, Chile adoptó una política de liberalización unilateral de su comercio internacional. Más recientemente, lo han hecho México y Argentina y en menor escala también varios otros países latinoamericanos.

En segundo lugar, la liberalización puede ser multilateral. En los años de postguerra, se celebraron acuerdos de liberalización multilateral entre los países desarrollados, bajo los auspicios del GATT. En esencia, esto significa que la liberalización del propio país se completa con la liberalización de los otros países, abriéndose los mercados a sus exportaciones y mejorando sus términos de intercambio con respecto a la alternativa de la liberalización unilateral. Este es el efecto de reciprocidad que se discutirá a continuación. Por cierto, un país se beneficia si un determinado grado de su liberalización se asocia con la adopción de una liberalización recíproca por parte de sus socios comerciales, lo que hace que éstos aumenten las importaciones desde ese país.

Finalmente, existe la liberalización regional, en la cual una Zona de Libre Comercio bilateral constituye un caso especial. En ésta, la liberalización del propio país no se aplica necesariamente a las

importaciones de todos los países sino sólo a los de la región. En el caso de una Zona de Libre Comercio bilateral entre un PLA y los Estados Unidos, el PLA puede abrir su mercado sólo a las mercancías estadounidenses. Habrán los mismos efectos generales de la liberalización: aumentarán las importaciones, y habrá ganadores y perdedores, como se vio con anterioridad pero, en este caso, la liberalización es parcial y por eso, discriminatoria. La discriminación puede crear efectos de desviación de comercio, como se verá más adelante. Por ello, este aspecto discriminatorio difiere tanto de la liberalización unilateral como de la multilateral. Además, la liberalización regional, como la multilateral, tiene un efecto de reciprocidad: el otro país miembro de la región abre su mercado a las exportaciones del primer país.

Al considerar los efectos de la liberalización en una Zona de Libre Comercio, se deben distinguir dos grupos de PLAs. El primero es un grupo donde ya ha tenido lugar una liberalización unilateral hasta el punto de haber eliminado todas las restricciones cuantitativas a las importaciones (aunque a veces con unas pocas excepciones) y donde los aranceles aduaneros son bastante bajos. En este grupo están Chile y México y, si se incluye a los países donde el proceso de liberalización unilateral está bastante avanzado, o donde se han hecho fuertes compromisos en ese sentido, estarían también Argentina y Colombia. El segundo grupo consiste en países que todavía tienen extensas barreras comerciales y no se han comprometido firmemente para avanzar hacia un cercano o total libre comercio. Comenzaremos por considerar el primer grupo.

Para estos países, cabría preguntarse qué diferencia podría hacer una Zona de Libre Comercio con los Estados Unidos al proceso de liberalización y a la situación final. Obviamente, si hubiera un completo libre comercio, de naturaleza permanente y sin distinciones, el acuerdo con los Estados Unidos para formar una Zona de Libre Comercio sólo podría operar a través del aspecto de la reciprocidad, que se verá más adelante. Sin embargo, en la práctica estas condiciones no existen y no es verosímil que lleguen a existir. Por esto, la formación de una Zona de Libre Comercio bilateral tendría dos efectos sobre el grado de efectividad de la liberalización del propio PLA.

En primer lugar, le pondría un "cerrojo (*lock-in*)" institucional" a una parte de la liberalización, por estar contenida en una relación contractual. El grado actual de liberalización unilateral siempre podría ser revertido por un gobierno futuro. Pero un acuerdo formal estableciendo una Zona de Libre Comercio no sería tan fácil de revertir, aunque se pudiera. Este es claramente un aspecto importante para México, ya que una alta proporción de sus importaciones provienen de los Estados Unidos. Sería relativamente menos significativo para muchos de los otros PLAs, pero aún así sería importante. Este efecto de "cerrojo institucional" tiene un aspecto de economía política: es un modo en que un gobierno actual, proclive a la liberalización del comercio, pueda comprometer a otros gobiernos futuros que pudieran preferir políticas proteccionistas.

El beneficio inmediato de una liberalización a través del "cerrojo institucional" es el que probablemente provea de un estímulo para la inversión. Ciertamente, aún las expectativas de que se forme una Zona de Libre Comercio pueden darle un ímpetu de esa naturaleza. Cualquier acuerdo que asegure

la permanencia de una determinada estructura de precios internos y de incentivos por un período prolongado, en vez de estar sujeta a cambios impredecibles, alentarán, probablemente, las inversiones. Esto es válido tanto para las inversiones del extranjero como para las de origen nacional que serían financiadas, posiblemente, con el retorno de capitales fugados. Este efecto puede observarse ahora en México. Más aún, los inversionistas de las industrias de exportación, especialmente de aquéllas con destino a los Estados Unidos, se verán alentados por las perspectivas no sólo de mercados abiertos en los Estados Unidos, sino también por la posibilidad de obtener en forma permanente componentes e insumos importados sin restricciones ni trabas arancelarias.

En segundo lugar, es probable que una Zona de Libre Comercio implique un grado más alto de liberalización y de apertura de la economía que el que pudiera resultar de cualquier liberalización unilateral, aun si ésta aparentemente conduce al libre comercio. Es probable que las distintas medidas de armonización, así como la eliminación de las barreras no arancelarias y de las diversas trabas de las restricciones cuantitativas a las importaciones, asociadas a la formación de una Zona de Libre Comercio, promuevan por sí solas el comercio. Al respecto, puede citarse el ejemplo de la Comunidad Europea. La primera etapa fue establecer un área convencional de libre comercio (más un arancel externo común, lo que la convirtió en una unión aduanera). La segunda, fue el programa hacia "1992", la fase final del mercado común europeo, en el curso de la cual se eliminaron numerosas barreras aparte de las arancelarias. Ciertamente, parece que esta segunda etapa probablemente será substantivamente creadora de comercio. Es difícil decir cuán importante sería este "efecto del perfeccionamiento" de una Zona de Libre Comercio formada entre algún PLA y los Estados Unidos, pero éste podría ser significativo.

Volvamos ahora al otro grupo de países —aquéllos en los que el proteccionismo es bastante alto y donde es improbable que se adopte una liberalización unilateral, ni siquiera que esté cercana al libre comercio. Estos son países donde en la actualidad no existe la voluntad política o la viabilidad política para llegar a adoptar medidas en ese sentido. El país más importante de este grupo es Brasil: existe una liberalización y hay perspectivas de que se amplíe significativamente, sobre la base de los compromisos anunciados, pero aún está muy lejos del libre comercio. En estos casos, la formación de una Zona de Libre Comercio plantearía asuntos muy importantes, de hecho los mismos temas que se plantean cuando se considera la adopción de una liberalización unilateral.

¿Existen argumentos para defender el proteccionismo desde el punto de vista nacional, como, por ejemplo, el del empleo localizado o el de la "industria naciente"? ¿Hay rentas privilegiadas y costos administrativos significativos, generados por mantener ese proteccionismo, para esgrimirlos en contra de esos argumentos, si se considerara que estos tuvieran alguna validez? ¿No se ha demostrado ya que la práctica de la industrialización basada en la sustitución de importaciones ha tenido efectos negativos y, no se ha demostrado que las políticas de apertura, como las seguidas por Chile, en América Latina, y por la República de Corea, en Asia, en cambio, han sido un éxito? Aun si se deseara llegar a una situación de libre comercio, ¿es el camino para llegar a ella demasiado costoso? ¿Podrían los grupos de interés ser tan poderosos como para impedir del todo la adopción de la liberalización del comercio o hacerla

demasiado costosa desde el punto de vista político o al menos demasiado dolorosa? ¿Debería compensarse a los perdedores o puede confiarse en que una tasa más alta de crecimiento, resultante de la liberalización, compensará eventualmente hasta a los perdedores iniciales?

Es obviamente imposible discutir todos estos importantes temas en este trabajo. Muchos de los argumentos en pro del proteccionismo han caído en el descrédito, al menos en el plano teórico, y más importante, tal vez, la evidencia empírica es muy convincente en el sentido de que las políticas aperturistas han conducido o se han asociado a mayores tasas de crecimiento económico. Sin embargo, puede suponerse que en los PLAs, como en todos los otros países, incluyendo a los Estados Unidos, el pensamiento y las ideas proteccionistas están absolutamente vigentes —aun cuando las experiencias pasadas hayan sido muy adversas— y, por lo tanto, tienen que ser consideradas cuidadosamente. Adicionalmente, aun si existe un consenso general de que una extensa liberalización, posiblemente hasta alcanzar el libre comercio completo, favorece ampliamente al interés nacional de largo plazo, ésta no les conviene a determinados grupos de interés, y cuando los gobiernos no sean fuertes, estos grupos tendrán la capacidad de bloquear cualquier iniciativa.

I. 2. Desviación de comercio

Llegamos ahora al principal aspecto negativo de una Zona de Libre Comercio, a saber, la desviación de comercio.

La desviación de comercio es el resultado del aspecto discriminatorio de la Zona de Libre Comercio. Si México mantiene los aranceles aduaneros para las importaciones desde el Japón, y posiblemente los aumenta, mientras está aboliendo los aranceles para las importaciones desde los Estados Unidos, habrá alguna tendencia a desviar las compras del Japón hacia los Estados Unidos. El patrón de importaciones cambiará. Además, es probable que el total de importaciones aumente, lo que es el efecto de creación de comercio. Sin embargo, el efecto de la desviación de comercio es adverso ya que México estará comprando mercancías de los Estados Unidos que podría haber obtenido a precios más bajos desde el Japón.

Se puede distinguir entre "desviación de comercio de Viner", "contracción de comercio" y "distracción de comercio". Comenzaremos con el primero.

a) *Desviación de comercio de Viner*

Supongamos que el PLA tiene al comienzo un arancel del 30 por ciento para todas las importaciones de un determinado producto. Al formar parte de la Zona de Libre Comercio, las importaciones proveniente de los Estados Unidos entran sin pagar arancel alguno, pero las importaciones provenientes del Japón deben continuar pagando el arancel del 30 por ciento. Este arancel externo no

cambia. Habrá entonces una desviación de la fuente de las importaciones provenientes del Japón hacia los Estados Unidos. Excluyendo el arancel, las importaciones desviadas hubieran costado menos si se hubieran comprado en el Japón en lugar de los Estados Unidos, lo cual quiere decir que el PLA está ahora comprando de una fuente más cara y por ende, incurriendo un costo adicional. Este concepto de desviación de comercio introducido por primera vez por Jacob Viner —y por eso llamado aquí "desviación de comercio de Viner"— supone que el arancel sobre las importaciones del exterior (Japón) no sufre cambios cuando el país se une a la Zona de Libre Comercio.

La desviación de comercio de Viner puede ser significativa si los aranceles sobre las importaciones provenientes de fuera de la Zona de Libre Comercio continúan siendo altos. Mientras más haya recorrido el PLA por el camino de la liberalización unilateral del comercio antes de unirse a la Zona de Libre Comercio, menor será el nivel de aranceles externos, y menor será el costo de tal desviación de comercio. No obstante, es probable que haya algún grado de desviación de comercio aún cuando un país hubiera liberalizado totalmente el comercio. Esto surge como consecuencia de los efectos del "cerrojo institucional" y del "perfeccionamiento" vistos con anterioridad. Estos promoverán más el comercio dentro de la Zona de Libre Comercio que con el resto del mundo, al menos marginalmente.

El efecto de desviación de comercio de Viner surge cuando el comercio con el exterior está restringido por los aranceles aduaneros. No se produce cuando está restringido por determinadas cuotas de importación, siempre que éstas continúen siendo efectivas en restringir las importaciones aun después de haberse establecido la Zona de Libre Comercio. Si el límite superior del valor de las importaciones desde el Japón está fijado por una cuota, y siempre que el efecto de desviación de comercio no reduzca la demanda del PLA por las importaciones desde el Japón a un nivel inferior a ese límite, no habrá efecto de desviación de comercio. No obstante, esta aclaración probablemente carece de importancia, primero porque en general las cuotas han sido reemplazadas por aranceles y segundo, porque no hay razón alguna para esperar que los montos de las cuotas permanezcan incólumes como resultado del establecimiento de la Zona de Libre Comercio. Esto, entonces, lleva al segundo concepto, a saber, la "contracción de comercio".

b) Contracción de comercio: Aumento de la protección contra importaciones provenientes desde fuera de la Zona de Libre Comercio.

Se produce "contracción de comercio" si se eleva el nivel del arancel externo, como resultado del establecimiento de la Zona de Libre Comercio. En el ejemplo anterior, las importaciones desde el Japón declinarán aún más de lo que lo harían si sólo hubiese el efecto de desviación de comercio de Viner. En una Zona de Libre Comercio, a diferencia de una unión aduanera, el arancel externo para un determinado producto no tiene que ser el mismo para toda la zona —es decir, el PLA no tiene que adoptar el mismo arancel de los Estados Unidos para las importaciones desde el Japón, o acordar un arancel externo común. En principio, todavía puede determinar libremente su estructura arancelaria.

Hay dos razones por las cuales podrían aumentar los aranceles externos. Primero, esto podría producirse debido a presiones de los Estados Unidos si el arancel externo estadounidense es relativamente alto, para evitar la "distracción del comercio" (que se verá más adelante). Segundo, ello puede ser la respuesta natural a las presiones de grupos de presión domésticos que buscan una mayor protección contra las importaciones porque se ven afectados por las importaciones desde los Estados Unidos. En otras palabras, si una determinada industria protegida pierde ventas debido al aumento en las importaciones desde los Estados Unidos, resultante del establecimiento de la Zona de Libre Comercio, puede tratar, con éxito, de obtener una protección más alta contra las importaciones desde el Japón.

Asimismo, si hay una pérdida generalizada de la competitividad del país, posiblemente porque el tipo de cambio se ha sobrevaluado debido a un brote inflacionario doméstico, la reacción natural será —como lo ha sido a menudo en el pasado— aumentar la protección, y una vez que se ha establecido la Zona de Libre Comercio, esto puede hacerse únicamente aumentando la protección contra las importaciones desde fuera de la Zona de Libre Comercio. En el pasado esto se ha llevado a cabo, y puede que así se haga nuevamente, por la vía de hacer más restrictivas o de ampliar el alcance de las restricciones cuantitativas a las importaciones, más que por el alza de los aranceles.

Otros instrumentos no arancelarios, tales como la adopción de medidas anti-dumping, los derechos compensatorios y la aceptación de restricciones voluntarias por los exportadores bajo la amenaza de la adopción de otras medidas, pueden producir el mismo resultado.

c) Distracción de comercio: Zona de libre comercio contra unión aduanera.

Finalmente, llegamos a la "distracción de comercio". Supongamos que los Estados Unidos le impone restricciones voluntarias a las exportaciones u otras restricciones a las importaciones de un determinado producto del Japón, mientras que las importaciones de los mismos productos del Japón pueden ingresar al PLA libremente o gravados con una tasa arancelaria más baja. Habrá entonces alguna tendencia a que se importen mercancías de Japón a los Estados Unidos vía el PLA. Esto constituye distracción de comercio, la cual conduce a costos innecesarios de transporte. Más importante, defrauda el propósito de las medidas proteccionistas estadounidenses. Cuanto menores sean los costos de transporte, y mayor la brecha entre el arancel más bajo del PLA y el alto arancel estadounidense (o la equivalencia arancelaria de la medida para-arancelaria), mayor será este efecto.

El problema es bien conocido en una forma indirecta (y ha presentado problemas en la zona de libre comercio Canadá-Estados Unidos). Un país puede importar, libre de derechos, los componentes de un automóvil desde Japón, luego ensamblarlos y exportar el automóvil ensamblado a su socio en la zona de libre comercio —socio que, por sí mismo, impone restricciones a las importaciones de componentes desde el Japón. Así, Estados Unidos podría querer restringir las importaciones desde un PLA sobre la base de que éstas incluyen componentes o insumos que son justamente "comercio distraído".

La solución común a este problema característico de una zona de libre comercio es la de aplicarle "reglas de origen" al comercio dentro de la Zona de Libre Comercio. Esto presenta algunos problemas técnicos —por ejemplo, la elección de la proporción de componentes nacionales que es aceptable para que el comercio dentro de la Zona de Libre Comercio sea libre de derechos— los cuales no pueden ser discutidos en detalle en el presente trabajo. Para un determinado producto, se aplicarán aranceles al valor proporcional de las importaciones desde (digamos) el PLA a los Estados Unidos, el cual representa la parte que se supone originaria de fuera del PLA (por ejemplo, del Japón). La posición negociadora de los Estados Unidos con México, como con el Canadá, ha sido de favorecer la aplicación de estrictas reglas de origen, especialmente en el sector automotriz. Tales reglas de origen significan que una de las principales ventajas potenciales de una Zona de Libre Comercio —la eliminación de las barreras formales al comercio dentro de la zona— no puede lograrse. Si no se hace nada, y ocurre la distracción del comercio, el resultado neto es que los países que tienen aranceles altos (u otras restricciones) contra las importaciones desde fuera de la zona verán que se evaden estos aranceles, y por lo tanto tendrán un incentivo para reducirlos. En otras palabras, los países de estructuras arancelarias bajas (o con menor proteccionismo) tenderán a establecer la tendencia para toda la zona.

Si se favorece la liberalización del comercio, se podría considerar que tal distracción del comercio es favorable, pero, naturalmente, esto no es aceptable para el país más proteccionista. Otra posibilidad —que no puede dejarse de lado, pero que ciertamente sería menos deseable— es que los Estados Unidos presione a su socio PLA para que aumente sus restricciones a las importaciones desde el Japón al nivel de las estadounidenses, para así reducir el incentivo a la distracción de comercio. Debe también agregarse que este análisis es, por lo menos en teoría, simétrico: puede que la protección estadounidense sea baja, y que la del PLA sea alta. En tal caso, la distracción de comercio consistiría en que las importaciones desde fuera de la Zona de Libre Comercio entrarían al PLA indirectamente vía los Estados Unidos, y entonces el PLA podría querer aplicar estrictas reglas de origen.

Podría pensarse que la solución obvia es convertir a la Zona de Libre Comercio en una unión aduanera. Una Zona de Libre Comercio y una unión aduanera son ambas zonas de libre comercio, pero, además, una unión aduanera es (como un solo país) una zona con barreras comunes contra las importaciones desde el exterior. Esto significa que habría un arancel externo común, así como posiblemente otras restricciones comunes, tales como derechos anti-dumping. En una unión aduanera tendría que haber un acuerdo acerca de las barreras para-arancelarias comunes, especialmente las restricciones voluntarias a las exportaciones. Sin embargo, es difícilmente concebible que esto pueda acordarse entre un PLA y los Estados Unidos. No cabe sorprenderse de que ni siquiera haya sido considerado.

En la práctica una unión aduanera podría significar que las barreras al comercio exterior del PLA serían establecidas en Washington D. C., ya que es inconcebible que el Congreso de los Estados Unidos permitiera que socios económicos relativamente pequeños —y todos los países del hemisferio occidental son relativamente pequeños con respecto a los Estados Unidos— jugaran un rol significativo en la

determinación de sus barreras a las importaciones desde, digamos, el Japón. Es posible también que Estados Unidos supere su actual fase proteccionista y desee liberalizar las importaciones provenientes de fuera de la zona, posiblemente sobre la base de negociaciones multi- o bilaterales. Es improbable que permita que pequeños socios PLA formen parte de, ni menos aún que veten sus negociaciones.

I. 3. Reciprocidad

El beneficio más importante que un PLA probablemente obtenga de una Zona de Libre Comercio es la apertura recíproca —o el compromiso de una continua apertura— de los mercados estadounidenses a las exportaciones de bienes y servicios del PLA. A este respecto, la Zona de Libre Comercio es claramente preferible a la liberalización unilateral. Esencialmente hay dos efectos de creación de comercio derivados del establecimiento de una Zona de Libre Comercio: primero, la creación de comercio que resulta de la liberalización del propio PLA (que podría ser aún mayor bajo la liberalización unilateral), y segundo, la que resulta de la liberalización estadounidense. Si se aceptan las premisas generales de los beneficios del comercio bajo condiciones de ventajas comparativas, se deduce que ambos países ganan en ambas formas de creación de comercio (aunque hay que considerar también la existencia de algunos efectos de signo contrario por pérdidas en los términos del intercambio).

a) Magnitud de los beneficios del efecto de reciprocidad

La magnitud de los beneficios para el PLA depende no sólo del nivel de las barreras existentes a sus exportaciones en los Estados Unidos sino del nivel que podrían haber alcanzado dichas barreras si no se hubiera establecido una ZLC. Existe ciertamente una posibilidad de que fracase la Ronda Uruguay y (aún si tiene éxito formal) de que Estados Unidos se vuelva más proteccionista. Su proteccionismo podría estar dirigido a países de fuera del hemisferio occidental, tales como los países del Este de Asia, pero, si no existe una Zona de Libre Comercio, los PLAs podrían sufrir por un efecto de "derrame" (*"overspill effect"*) y por un incremento generalizado en los Estados Unidos del sentimiento proteccionista. El atractivo de una Zona de Libre Comercio sería entonces ponerle un cerrojo a las políticas estadounidenses actuales, relativamente aperturistas con respecto al PLA. Esto ha sido denominado el efecto de "puerto seguro" (*"safe-haven effect"*). En el caso de barreras dadas, iniciales y potenciales, la magnitud de los beneficios de su eliminación depende, además, del grado en que los bienes y servicios que exporta el PLA puedan ser sustituidos con productos competitivos estadounidenses. En muchos casos es probable que esta sustituibilidad sea alta, por lo que podrían resultar beneficios considerables.

Las preguntas centrales son, por supuesto, a qué altura están las barreras ahora, qué nivel podrían alcanzar si no se estableciese una Zona de Libre Comercio, y en qué magnitud se podrían reducir genuinamente, dentro del marco de una ZLC. Tendría que hacerse un detallado análisis por separado para cada PLA al cual se le presente la posibilidad de establecer una Zona de Libre Comercio. Cuantificar las barreras existentes es usualmente difícil porque las principales barreras, como por ejemplo, la amenaza

de derechos anti-dumping y las cláusulas de "salvaguardia," no son arancelarias. Hacer estimaciones de lo que podrían ser las barreras si no se estableciera una Zona de Libre Comercio, sería un ejercicio de la imaginación. Sin embargo, también es importante darse cuenta de que una Zona de Libre Comercio podría permitir muchos resquicios, o arreglos especiales para que de hecho, se eludiera la entrada segura de bienes, libre de derechos, a los Estados Unidos. El mercado estadounidense puede no ser "un puerto tan seguro". En los casos del acuerdo entre los Estados Unidos y el Canadá y del probable acuerdo con México, hay disposiciones para un largo período de transición en que el comercio ciertamente no será totalmente libre. Es claramente de interés para el PLA negociar un acuerdo que minimice los casos especiales y los resquicios. No obstante, por supuesto, el PLA tendría también que dejar de lado algunos de sus propios resquicios.

El valor de una Zona de Libre Comercio para el PLA depende crucialmente de cómo se maneje el problema de las "salvaguardias". Es inevitable que algunos productores en los Estados Unidos sean afectados negativamente por la Zona de Libre Comercio, o por lo menos que ellos esperen serlo. Habitualmente, tienen bastante margen de advertencia de lo que podría suceder, pero a veces el impacto adverso puede ciertamente ser bastante súbito. Por lo tanto, es comprensible que ellos traten de obtener alivio temporal o "salvaguardias contra la perturbación del mercado" ("*safeguards against market disruption*"). Se han permitido medidas de este tipo bajo el GATT y también bajo el acuerdo entre los Estados Unidos y Canadá. Son extremadamente comunes, pero representan el reingreso del proteccionismo por la puerta trasera. Generalmente, estas medidas no son temporales y, sobre todo, introducen incertidumbre.

Un exportador del PLA que, a menudo con dificultad, ha logrado penetrar un mercado en los Estados Unidos, debe siempre hacer frente, no sólo a la amenaza normal de nuevos competidores que deben enfrentar todos los participantes del mercado, sino también a la amenaza de intervención gubernamental resultante de cabildos exitosos. Por supuesto, se suscitara exactamente el mismo problema para los exportadores estadounidenses en el mercado del PLA si allí se siguieran las mismas políticas de proteccionismo por la puerta trasera. Se debe tener en mente que una Zona de Libre Comercio genuina evitaría tales intervenciones de salvaguardia por la misma razón de que dentro de un mismo país, generalmente no se admiten tales intervenciones. Cabe la esperanza de que —tras un largo período de transición— surja una genuina Zona de Libre Comercio.

Si los gobiernos están preocupados por el desempleo localizado que resulta de un aumento en la competencia de los exportadores en el país socio de la Zona de Libre Comercio, es mejor que destinen recursos para la capacitación laboral, la movilidad laboral y la mejora de la infraestructura local para atraer nuevas inversiones. No obstante, la aceptabilidad de una Zona de Libre Comercio puede depender de la incorporación de algunas disposiciones de salvaguardia en el acuerdo. En ese caso, es crucial que todas éstas sean temporales, con cláusulas de término incorporadas, es decir, cláusulas que aseguren el automático fin de una medida proteccionista dentro de un período de tiempo limitado.

b) La desviación de comercio y el efecto de arrastre

Un componente del efecto de reciprocidad para el PLA es la desviación de comercio estadounidense. Este se refiere a la desviación de comercio por parte de los Estados Unidos y a los beneficios para el PLA, aunque daña tanto a los Estados Unidos como a los otros países cuyo comercio se desvía en favor del PLA. Hay que distinguir este efecto de la desviación de comercio por el PLA mismo, descrito antes, cuyos efectos son claramente adversos para el PLA. Los efectos de la desviación de comercio estadounidense serán mayores entre mayor sea la sustituibilidad de las exportaciones de los países competidores por las del PLA. Podría causarles pérdidas cuantiosas a los primeros, por ejemplo, si las exportaciones intensivas en mano de obra de México reemplazaran a las provenientes del Asia. Es parte del efecto de reciprocidad, ya que es el resultado de la eliminación o reducción por parte los Estados Unidos de sus barreras a las importaciones provenientes del PLA, mientras mantiene algunas barreras, presentes o potenciales, contra las importaciones desde fuera de la Zona de Libre Comercio. Por supuesto, si los Estados Unidos forman una Zona de Libre Comercio con más de un PLA, digamos con México y con Chile, no habrá desviación de comercio entre las importaciones desde estos dos países; el efecto adverso será soportado por los otros países, incluyendo a los otros PLAs.

Este efecto de desviación potencial del comercio le da un incentivo especial a cada PLA para unirse al "efecto de arrastre" ("*bandwagon*") de la Zona de Libre Comercio. Si el PLA número 1 forma una Zona de Libre Comercio con los Estados Unidos, podría haber un efecto adverso sobre el PLA número 2 a través de la desviación del comercio que antes tenía con los Estados Unidos, de modo que el número 2 tiene ahora una razón más poderosa que antes para seguir al líder. En tanto haya un buen grado de competitividad entre varios PLAs, una vez que este proceso se ponga en marcha, podría haber un efecto muy rápido de atracción o "efecto de arrastre". Por supuesto, no hay razón alguna para suponer que se detenga en el hemisferio occidental. Entre más países se adhieran, menores serán las ganancias para los que entraron primero a la Zona de Libre Comercio. Para expresarlo en forma simple y cruda, el interés Mexicano es que los Estados Unidos permitan la libre entrada, completa y segura, a las mercancías mexicanas mientras imponen una protección estricta a todas las otras importaciones que compitan con esas mercancías, y mientras que el propio México mantenga relaciones de libre comercio con todos. Sin embargo, por supuesto, esto no favorece a los intereses de los Estados Unidos.

c) Argumentos de economía política para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio.

Finalmente, vale la pena destacar que la liberalización comercial del propio país puede ser políticamente más viable si forma parte de un avance hacia una Zona de Libre Comercio que si se trata de una liberalización unilateral.

La liberalización puede ser deseable desde el punto de vista del interés nacional, pero puede ser bloqueada por los grupos de intereses creados o por falta de comprensión popular de los beneficios de un

comercio más libre o totalmente liberado. Hay entonces fuertes argumentos de economía política en favor de una Zona de Libre Comercio.

Primero, surgirán grupos con intereses exportadores compensatorios que esperan beneficiarse del aspecto de reciprocidad de la Zona de Libre Comercio —por ejemplo, de la apertura del mercado de los Estados Unidos. Tales grupos también han surgido en el caso de la liberalización unilateral cuando está vinculada a una devaluación: en Chile y México, también han aumentado las exportaciones. Esta consideración es sólo cuestión de grado. Sin embargo, los beneficios para los exportadores potenciales, derivados de una liberalización unilateral de las importaciones vinculada a una devaluación, son más indirectos, y a veces difíciles de visualizar con anticipación, comparados con los beneficios de la apertura directa de un mercado extranjero. Segundo, el sentimiento en favor de la liberalización ciertamente se verá reforzado por la liberalización recíproca en los Estados Unidos. Sea como sea, lo que los economistas puedan decir —que la liberalización unilateral es usualmente beneficiosa aún cuando los socios comerciales continúen siendo proteccionistas— la tendencia popular es pensar en términos de reciprocidad y equidad.

II

OTRAS CONSIDERACIONES

II. 1. Política cambiaria

a) ¿Cómo afectaría una Zona de Libre Comercio al tipo de cambio real?

Una liberalización unilateral en gran escala requiere casi inevitablemente que se adopte previa —o simultáneamente— una política de depreciación real. Por esto, hay una estrecha conexión entre la política comercial y la política cambiaria. Este vínculo puede apreciarse en muchos episodios de liberalización ocurridos en el pasado.

Es probable que la liberalización de las importaciones por sí misma, incremente el volumen de las importaciones y, por consiguiente, que empeore la cuenta corriente de la balanza de pagos. Puede tener algunos efectos compensatorios a través de la reducción de los costos de las exportaciones que tienen componentes o insumos importados y, por ende, aumentar las exportaciones. No obstante, es razonable suponer que el efecto neto sobre la balanza de pagos será adverso. Una devaluación real, en cambio, vuelve más competitivas a las industrias que compiten con los productos importados y por ende, neutraliza en cierto modo los efectos adversos de la liberalización del comercio sobre las industrias previamente protegidas. Más importante aún, mejora la competitividad de las industrias exportadoras. Puede ser deseable que la devaluación preceda a la liberalización comercial, para asegurar que el ímpetu a las exportaciones se produzca oportunamente, y que haya empleos extras en las industrias de exportación para compensar los que podrían perderse como resultado de la liberalización del comercio. Sin embargo, debe

recordarse también que las industrias que usan insumos importados se beneficiarán de la liberalización comercial y es probable que el empleo en ellas aumente.

La devaluación real puede materializarse por medio de una devaluación en una vez o, posiblemente, por una devaluación en varias etapas seguida por una fijación del tipo de cambio. Una situación más común en América Latina es que opere algún tipo de paridad móvil ("*crawling peg*"), o un régimen de ajustes frecuentes en el tipo de cambio, y que haya frecuentes depreciaciones nominales, posiblemente en forma regular, para compensar por la mayor inflación en el país con respecto a sus socios comerciales, en especial los Estados Unidos. El propósito de este "régimen cambiario de paridad flexible" ("*flexible peg*") es mantener el tipo de cambio real constante, o al menos evitar una mayor inflación que conduzca a una apreciación monetaria real. En ese caso, se consigue una depreciación real a través de asegurar que, por un tiempo limitado, el tipo de cambio nominal se deprecie más rápidamente que el diferencial de la tasa de inflación.

Mientras que la liberalización unilateral por parte del PLA requiere asociarse con una depreciación real, esto no es necesariamente así cuando se forma una Zona de Libre Comercio. La razón es que el efecto de reciprocidad —es decir, el estímulo a las exportaciones resultante de la apertura de los mercados estadounidenses— mejorará la cuenta corriente, y puede compensar los efectos adversos de la propia liberalización del país. Sería pura coincidencia que la compensación fuese precisa, en suma, puede requerirse todavía algún ajuste del tipo de cambio real, pero no se puede asegurar que se necesite una depreciación real más que una apreciación. Si no hay un grado significativo de diferencial de inflación entre el PLA y sus socios comerciales, puede entonces que sea posible sostener un compromiso de mantener fijo el tipo de cambio, de habérselo asumido.

La formación de una Zona de Libre Comercio —y en verdad sólo la expectativa de que se establezca— podría estimular la entrada de capitales al PLA, por lo menos temporalmente. Si así fuera, y si la inversión nacional adicional que financia la entrada de capitales no es compensada por una reducción en el déficit fiscal, la cuenta corriente será, y debe ser, deficitaria para permitir la transferencia de recursos (es decir, el uso de los ahorros extranjeros) que la entrada de capitales supuestamente trae consigo. En ese caso se requeriría una apreciación real. Para obtener el efecto neto del tipo de cambio real, este efecto de apreciación real de la entrada de capitales tiene que combinarse con el efecto sobre el tipo de cambio real de la propia liberalización comercial del PLA, combinada con la liberalización de los Estados Unidos como parte de la Zona de Libre Comercio. Por esto, podría haber, en suma, una depreciación real o una apreciación.

Podría originarse una apreciación real a través de una apreciación nominal, resultante de las ofertas de divisas adicionales, lo cual causaría un alza de la moneda nacional en el mercado o —si la intervención en el mercado cambiario impidiera ese aumento— por un aumento temporal de la inflación interna originada por la expansión monetaria resultante de la acumulación de reservas de divisas. Por esto, la

apreciación real es compatible con un tipo de cambio nominal fijo, siempre que exista la voluntad de aceptar algo de inflación interna adicional, posiblemente temporal.

b) ¿Requiere una Zona de Libre Comercio un tipo de cambio fijo?

Un tema central es si se requiere un régimen de tipo de cambio fijo para que una Zona de Libre Comercio pueda funcionar. ¿Debe el PLA establecer un tipo de cambio fijo con respecto al dólar para establecer una Zona de Libre Comercio con los Estados Unidos? La breve respuesta es: por supuesto que no. Resulta ciertamente posible que exista una Zona de Libre Comercio en cuya área fluctúen ocasional o frecuentemente los tipos de cambio, o aún que floten entre estos mismos. El comercio ha sido libre dentro de la Comunidad Europea, y sin embargo, bajo el Sistema Monetario Europeo, han habido muchos realineamientos de los tipos de cambio. Por un largo período, una parte sustancial (aunque no todo) del comercio entre los Estados Unidos y el Canadá ha estado efectivamente libre de restricciones y sin embargo el dólar canadiense ha flotado con respecto al dólar estadounidense. Por consiguiente, el paso ulterior hacia la integración monetaria —que requiere un banco central único— no es necesario para que haya integración comercial.

Se puede, por esto, dar una respuesta simple sobre lo que es posible y necesario. La respuesta sobre qué es lo deseable, es más compleja.

Es indudable que un tipo de cambio fijo promueve tanto el comercio como el movimiento de capitales. Es ciertamente una ventaja para el comercio si se elimina la incertidumbre sobre el tipo de cambio y se eliminan los inconvenientes asociados con tener diferentes monedas. Si la integración comercial va a ser realmente completa, como lo es dentro de un país, entonces los tipos de cambio deben estar firmemente vinculados. Esto requeriría un fuerte compromiso institucional. Posiblemente el PLA podría establecer un sistema de junta monetaria donde se pudiera emitir moneda nacional sólo cuando estuviera respaldada por dólares. Algo como lo que se ha institucionalizado en Argentina.

Podría también aprovecharse la oportunidad para vincular el establecimiento de la Zona de Libre Comercio con el compromiso de bajar la inflación a través de un compromiso cambiario. En todo caso, la opción de disciplinar las políticas fiscal y monetaria del país a través de un tipo de cambio que sea el "ancla nominal", existe siempre y no requiere el pretexto de una Zona de Libre Comercio. No obstante, es posible que la adopción de un régimen de tipo de cambio fijo sea políticamente más aceptable —y más creíble en los mercados laboral y de divisas— si éste se vincula con el establecimiento de una Zona de Libre Comercio. Sin embargo, hay que hacer hincapié en que este vínculo no es de ningún modo necesario para dar origen a una Zona de Libre Comercio, o para asegurar que la Zona de Libre Comercio produzca ganancias netas.

c) Los peligros de un régimen de tipo de cambio fijo

También deben enfatizarse los peligros de tratar de comprometerse a un régimen de cambio fijo, y no es de ningún modo evidente que el enfoque de tener el "tipo de cambio como ancla" sea preferible a la alternativa más directa de ponerle rienda a la inflación por medio de una política fiscal disciplinada. Los peligros son tres.

Primero, el fijar el tipo de cambio puede resultar infructuoso como medio para disciplinar la política fiscal y los déficits fiscales pueden continuar siendo monetizados. En ese caso, el intento de mantener un tipo de cambio fijo llevará a una crisis de divisas y finalmente obligará a la devaluación. Han habido numerosos episodios de esta naturaleza en la historia de América Latina en los setenta y a comienzos de los ochenta; es claramente preferible que los ajustes del tipo de cambio sean frecuentes y pequeños en lugar de grandes y esporádicos, siempre como consecuencia de una crisis.

Segundo, puede ser difícil durante algún tiempo establecer la credibilidad del régimen de cambio fijo en los mercados laborales y de divisas, llevando por lo tanto a continuos aumentos de precios y salarios, y por esto a una apreciación real y eventualmente a una crisis de divisas.

Tercero, la experiencia pasada indica que los países que no han podido o no han querido devaluar cuando han tenido problemas de balanza de pagos —causados tal vez por un deterioro en los términos del intercambio, o un cese de los flujos de capitales externos (como a comienzos de los ochenta)— imponen, o expanden el alcance de las restricciones cuantitativas a las importaciones. Este es el peligro más importante del compromiso de mantener un tipo de cambio fijo.

Es indudable que aumentar las restricciones a las importaciones, ya sea por vía de los aranceles o de las restricciones cuantitativas, es un sustituto de la devaluación como "instrumento de transferencia" ("*switching device*"), es decir, políticas que transfieren la demanda interna desde las importaciones hacia las mercancías nacionales y que transfieren el producto nacional en la dirección opuesta. Sin embargo, las restricciones a la importación no promueven las exportaciones y también distorsionan el patrón de importaciones y de producción nacional, siendo por esto menos deseables. Como es probable que las restricciones a las importaciones aumenten por dejar fijo el tipo de cambio nominal —es decir, sin permitir ajustes— se debe pensar dos veces antes de comprometerse respecto al tipo de cambio. En una Zona de Libre Comercio, si se presentaran problemas de balanza de pagos, se impondrían restricciones sólo a las importaciones de fuera del área. En otras palabras, no serían impuestas a las importaciones desde los Estados Unidos. No sólo estarían protegidos los propios productores del PLA sino también los productores estadounidenses que exportan al PLA. Esto significa que la desviación de comercio por el PLA aumentaría y subirían, por tanto, los costos de la Zona de Libre Comercio.

II. 2. Comercio justo versus comercio libre

Un argumento popular contra el libre comercio es que las ventajas que tienen los países extranjeros de exportar determinados productos no son "justas". Dichas ventajas no son el resultado de una dotación de recursos naturales en particular, sino que se derivan de otros factores. Estos pueden ser "fundamentales" tales como una alta proporción de, digamos, mano de obra no calificada con respecto a trabajadores especializados y a capital, de modo que los salarios reales son más bajos; o son factores basados en varias políticas gubernamentales.

Una compañía mexicana que lucha con una fuerza de trabajo de nivel educativo relativamente bajo puede considerar las sumas mayores gastadas en educación en los Estados Unidos como dándole a sus competidores estadounidenses una ventaja "injusta". En otros campos, el alto gasto fiscal en defensa de los Estados Unidos, puede proporcionar ciertas ventajas a algunas de estas industrias. No es difícil identificar las ventajas que tienen las industrias estadounidenses con respecto a un PLA, algunas de las cuales pueden ser atribuidas a determinadas políticas del Gobierno de los Estados Unidos. No obstante, en general, Estados Unidos no sigue una "política industrial," de modo que hay pocos casos, si es que los hay, en que se puede afirmar que determinadas industrias (fuera de las vinculadas con la defensa nacional) han sido subsidiadas directa o indirectamente. Es improbable que los Estados Unidos cambien algunas de sus políticas internas para responder a quejas de este tipo planteadas por algún socio potencial de una Zona de Libre Comercio. ¡De seguro, no querría ajustar su sistema educativo para quedar al nivel de vecinos más pobres!

Es más probable que el problema se suscite en la otra dirección. Los Estados Unidos pueden quejarse de competencia "injusta" por parte del PLA. Los críticos estadounidenses del propuesto acuerdo para establecer una Zona de Libre Comercio con México se quejan en ese sentido, en especial con respecto a las reglamentaciones laborales y de protección al medio ambiente, así como de los bajos salarios en general. Si un PLA va a formar una Zona de Libre Comercio con los Estados Unidos, puede que se le exija que cambie algunas de sus políticas internas para evitar reclamos sobre competencia "injusta". Esta podría ser una consecuencia importante de establecer una Zona de Libre Comercio. La presión de grupos de interés en los Estados Unidos a este respecto es no sólo inevitable sino que totalmente comprensible. La pregunta es si le interesa o no al PLA alterar varias de sus políticas internas. Si no fuera así, tenemos por este concepto un costo de una Zona de Libre Comercio, adicional al costo de la desviación de comercio. Por ejemplo, el PLA podría tener una legislación protegiendo a los trabajadores y sus condiciones de trabajo, las cuales podrían ser menos estrictas que las que estén en vigor en los Estados Unidos. Si cambiara la legislación laboral del PLA, para hacerla análoga a la existente en los Estados Unidos, aumentarían los costos de las empresas y los efectos serían prácticamente los mismos que si se hubieran aumentado los salarios reales. El PLA perdería algunas de sus ventajas comparativas basadas en la mano de obra barata. En general, tratar de igualar los costos del trabajo —una idea demasiado ambiciosa— sería negar la ventaja comparativa.

¿Cómo debe enfocarse este tema en términos generales? Cada país tiene un patrón de intervención estatal en su economía, incluyendo subsidios directos e indirectos a determinadas industrias, regiones o estratos de la comunidad. Hay reglamentaciones de varios tipos, sea sobre el transporte, sobre las condiciones de los trabajadores, o dirigidas a proteger el medio ambiente. Hay numerosos impuestos especiales, algunos de los cuales benefician a los competidores extranjeros de los países exportadores, otros los perjudican. Algunos son el resultado de las presiones ejercidas por los grupos de interés, o se basan en factores históricos ahora desaparecidos, o en teorías erróneas. Otros pueden ser calificados como "óptimos" desde el punto de vista nacional basándose en criterios económicos comunes, o por lo menos pueden considerarse como aproximando más a la economía hacia un punto óptimo. Si adherirse a una Zona de Libre Comercio lleva a un país a dejar de lado intervenciones "no-óptimas" —tal vez intervenciones que un gobierno bien intencionado (o sus asesores económicos) pueden haber deseado eliminar pero no han podido hacerlo debido a la oposición de poderosos grupos de presión— entonces, la Zona de Libre Comercio aporta un beneficio a este respecto. Análogamente, adherirse a una Zona de Libre Comercio puede llevar a nuevas intervenciones óptimas (por ejemplo, para proteger el medio ambiente), en cuyo caso hay nuevamente un beneficio. Por otra parte, puede que se le exija al PLA abandonar intervenciones que son óptimas, lo cual generaría una pérdida neta.

La pregunta obvia es quién decide lo que es óptimo, y si una intervención no es óptima, ¿por qué no fué eliminada de todos modos? Supuestamente, se debe examinar cada intervención caso por caso. Si se toma la posición de que el patrón existente de intervenciones —sean subsidios a determinadas industrias o carencia de control ambiental, por ejemplo— debe ser óptimo justamente porque es lo que el gobierno del PLA ha elegido, tendrían que considerarse las presiones de los negociadores estadounidenses en favor de la "justicia" ("*fairness*"), tal como la perciben los grupos de presión en los Estados Unidos, como necesariamente dañina. No obstante, mi punto de vista sería que las presiones podrían a veces tener un efecto beneficioso, por ejemplo, si conducen al abandono de subsidios que no hubieran estado justificados sobre bases puramente económicas o de interés nacional, si llevan a medidas ambientales que tomen en cuenta adecuadamente las deseconomías externas.

II. 3. Beneficios de una Zona de Libre Comercio para los Estados Unidos

Los Estados Unidos ya constituye una gran zona de libre comercio (en realidad, ya es una unión aduanera) y es probable que sean muy grandes en términos del PNB los beneficios de formar una Zona de Libre Comercio con cualquier PLA o aun con todos los PLAs, sea cual sea la política que siga el PLA. En general, cuando una economía grande y una pequeña forman una Zona de Libre Comercio, la pequeña tiene más posibilidades de beneficiarse mucho más en términos de su PNB. Los principales beneficios para los Estados Unidos bien podrían ser políticos, o podrían originarse en una menor presión inmigratoria especialmente desde México, resultante de los mayores beneficios para el PLA. En particular, también se beneficiarían las empresas estadounidenses que perciben oportunidades de inversiones rentables como resultado de la Zona de Libre Comercio.

Supongamos que el PLA adopta una política de liberalización unilateral y luego forma una Zona de Libre Comercio con los Estados Unidos. Si se considera que la mayoría o todos los argumentos en favor de la protección no son sólidos o no son aplicables al PLA, ésa sería la mejor política para el PLA. Obtendría finalmente, acceso garantizado a los mercados de los Estados Unidos y sin embargo no incurriría en costos por desviación de comercio de exportaciones Japónesas hacia los exportadores de los Estados Unidos. Pero, ¿habría algún beneficio para los Estados Unidos? Dejando de lado las consideraciones extra comerciales, cabría preguntarse por qué los Estados Unidos debe comprometerse a formar una Zona de Libre Comercio si el PLA liberalizaría unilateralmente de todos modos.

La respuesta es que aún cuando el PLA adoptara una política de liberalización en relación con todos los demás países, todavía habría un beneficio para los Estados Unidos. Este es el beneficio del "cerrojo institucional" ("*locking-in*"). La liberalización de las importaciones desde los Estados Unidos por parte del PLA estará garantizada por la Zona de Libre Comercio, mientras que se podría revertir la liberalización de las importaciones desde fuera del área. Los exportadores estadounidenses ganan certidumbre. Este beneficio para los exportadores estadounidenses por supuesto será mayor, si el PLA mantiene el proteccionismo contra las importaciones desde fuera de la Zona de Libre Comercio.

En principio, el análisis de los beneficios y pérdidas económicos para los Estados Unidos, como consecuencia de adherirse a una Zona de Libre Comercio es el mismo que el aplicable al PLA. Los Estados Unidos se beneficiarán con la creación de comercio y con la desviación de comercio por parte del PLA, mientras pierden por su propia desviación de comercio. Puede evitar su propia desviación de comercio si sigue una política de liberalización con respecto a los países de fuera de la Zona de Libre Comercio. Sin embargo, cuando ciertas industrias estadounidenses, estén bajo presión de la competencia foránea, sea del PLA o de países ajenos a la Zona de Libre Comercio, es probable que haya un aumento del proteccionismo. Sobre la base de experiencias pasadas, esto usualmente se manifiesta en el surgimiento de restricciones voluntarias a las exportaciones o en la imposición de derechos anti-dumping. Al no poderse incrementar el proteccionismo contra las importaciones desde el PLA, debido al acuerdo de la Zona de Libre Comercio (y si no hay resquicios que lo permitan) será mayor la protección adicional frente a las importaciones desde fuera de la Zona de Libre Comercio. La necesidad de enfocar toda la protección adicional hacia esas importaciones produce un costo por desviación de comercio para los Estados Unidos, con respecto al curso de acción alternativo de aumentar el proteccionismo de un modo menos discriminatorio.

II. 4. Una Zona de Libre Comercio entre PLAs

La totalidad del análisis precedente es aplicable al estudio de las implicaciones de la formación de una Zona de Libre Comercio entre cualquier grupo de PLAs. A nivel de generalidades, podría simplemente repetirse lo que se ha dicho: hay efectos de creación de comercio, de desviación de comercio,

y de reciprocidad; la desviación del comercio será mayor cuanto menor sea la liberalización del comercio con el resto del mundo.

a) Probabilidad de una ganancia neta

Si en la ausencia de una Zona de Libre Comercio, el comercio con el resto del mundo fuese la mayor parte del comercio de un PLA, entonces es improbable que los beneficios de la creación de comercio sean grandes y —si se mantienen altos niveles de protección con respecto al resto del mundo— las pérdidas de la desviación de comercio podrían ser mayores. Siguiendo exactamente el mismo argumento que se dio anteriormente, si se acepta que el proteccionismo no favorece al interés nacional, la mejor política para cualquier PLA sería liberalizar unilateralmente las importaciones provenientes de todos los orígenes y luego formar una Zona de Libre Comercio con los otros PLAs para lograr el libre acceso a esos mercados, y obtener así los beneficios de la reciprocidad. Habrían entonces beneficios derivados tanto de la creación de comercio como de la reciprocidad, pero sin sufrir pérdidas por la desviación de comercio.

Como también se señaló antes, siempre existe la posibilidad de que una Zona de Libre Comercio genere algún grado de desviación de comercio si la liberalización de un país, relativa al resto del mundo, no es completa o no implica un compromiso firme. No obstante, dejando esto de lado, la conclusión es que una Zona de Libre Comercio sería un buen complemento de la liberalización unilateral. Posiblemente quedaría alguna ganancia neta, aún si la liberalización unilateral no fuese completa. Sin embargo, en vista de la importancia relativa que tiene para todos los PLAs el comercio con los países de fuera de la región, la liberalización unilateral sería el paso más importante.

b) ¿Debe transformarse la Zona de Libre Comercio en una unión aduanera?

Cabe también preguntarse si una Zona de Libre Comercio entre dos o más PLAs podría transformarse en una unión aduanera. Desde el punto de vista de los miembros de la unión, esto tendría un importante beneficio. Al crear una estructura arancelaria y de control de importaciones común, representaría un grupo negociador de gran tamaño. Si la propuesta de formar una Zona de Libre Comercio con los Estados Unidos no fuera de inmediato una Zona de Libre Comercio completa, sino más bien inicialmente una especie de área preferencial —con disposiciones para intervenciones de salvaguardia y otros resquicios o escapatorias, así como un proceso gradual de reducción arancelaria— habría espacio para negociar determinadas concesiones. Por ende, cuanto mayor sea la unidad de negociación de los PLAs, más favorable será desde su punto de vista. Por supuesto, si la Zona de Libre Comercio con los Estados Unidos fuera a ser completa, no habría nada que negociar con respecto a los aranceles y otras restricciones relativas a los Estados Unidos, y este factor desaparecería. No obstante, el argumento del poder de negociación todavía tiene validez si el grupo negocia con otros países de fuera del hemisferio occidental, o multilateralmente.

Se debe tener presente que no es necesario tener un arancel externo común o una política comercial concertada para participar como un grupo negociador en las discusiones multilaterales. Diversos grupos de países en vías de desarrollo han operado en las negociaciones de la Ronda Uruguay, agrupándose según los diferentes asuntos a tratar, y el grupo de mayor influencia —fuera de los Tres Grandes poderes económicos (los Estados Unidos, la Comunidad Europea, y el Japón)— ha sido el Grupo Cairns de exportadores agrícolas.

El paso desde una Zona de Libre Comercio a una unión aduanera puede tener diversos efectos, dependiendo de si lleva a un mayor o menor proteccionismo respecto a las importaciones desde el exterior. La unión aduanera puede ser deseable para evitar la distracción de comercio, pero ciertamente, es igualmente importante que el arancel externo sea bajo. Por supuesto, también, introduce una carga mayor para las negociaciones: en principio, es mucho más fácil tomar la decisión de establecer un área de completo libre comercio que ponerse de acuerdo sobre una estructura arancelaria externa común, especialmente si existen aranceles elevados y son altas también las otras restricciones al comercio e importantes para determinadas industrias.

Asimismo, es importante evitar una situación donde el establecimiento de una unión aduanera suministre una nueva plataforma para el proteccionismo, dándole nueva vida a las ideas proteccionistas. Es cierto que los costos del proteccionismo (como proporción del PNB) tienden a ser mayores cuanto menor sea el tamaño de la economía de un país, ya que las economías pequeñas son las que tienen más que ganar del comercio libre o en vías de liberarse. Por ende, la formación de una Zona de Libre Comercio o de una unión aduanera entre varios PLAs reducirá los costos del proteccionismo resultante de las tasas arancelarias existentes y habrá beneficios derivados de las economías de escala. Sin embargo, habrán todavía algunos costos derivados del proteccionismo y serán siempre considerables (a menos que las tasas de protección sean bajas) puesto que aún la economía más grande —Brasil— es sólo de tamaño modesto a nivel mundial y tiene mucho que ganar del comercio. Cualquier agrupación probable de PLAs no será equivalente a una economía tan vasta como para poder evitar los costos considerables del proteccionismo.

Por supuesto, esta es una generalización. La cuantificación es difícil y esto debe evaluarse caso por caso. No obstante, los beneficios máximos de las economías de escala no pueden derivarse de la creación de un mercado nacional de mayores dimensiones, en la forma de una área de libre comercio o una unión aduanera, sino dirigiendo las exportaciones hacia los mercados mundiales.

II. 5. Negociaciones comerciales multilaterales y la propuesta para una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental

Se puede considerar que el libre comercio multilateral —o al menos una significativa liberalización de comercio mundial apoyada por reglas fuertes— es tan preferible como los acuerdos regionales.

Ciertamente ésta es mi opinión y se examinará con más detalle a continuación. Sin embargo, un punto previo es si el avance hacia el regionalismo —del cual la propuesta para una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental es un importante ejemplo— promoverá o desalentará el éxito de las negociaciones multilaterales y la aplicación de las reglas y procesos dentro del marco del sistema del GATT. En otras palabras, necesitamos compararlas no sólo como cursos de acción alternativos desde el punto de vista de un PLA —lo que se hará más adelante— sino también considerar en qué forma el establecimiento de una Zona de Libre Comercio afectaría el logro de un multilateralismo mejorado.

a) Cómo podría afectar el regionalismo al multilateralismo

En resumen, el regionalismo puede ser considerado como un complemento al multilateralismo, como una alternativa o como un camino hacia él. La posición oficial de los Estados Unidos ciertamente es que éste es un complemento y que cualquier decisión respecto a una Zona de Libre Comercio debe negociarse dentro del marco del GATT y del resultado de la Ronda Uruguay. Desde esta perspectiva, el regionalismo no es obstáculo para el progreso de la liberalización multilateral. El asunto es complejo pero, en sentido amplio, en los Estados Unidos los que apoyan un resultado favorable de la Ronda Uruguay y el establecimiento de una Zona de Libre Comercio con México tienden a ser los mismos, mientras que el sentimiento proteccionista está dirigido tanto contra las posibles consecuencias de los acuerdos de la Ronda Uruguay como contra la propuesta para una Zona de Libre Comercio con México. Se pueden ciertamente concebir a varias ZLCs alrededor del mundo como complementarias de un nuevo sistema multilateral que regule enérgicamente las restricciones al comercio y que traiga consigo un buen grado de liberalización. El punto principal es que, dentro de su área limitada, es probable que la Zona de Libre Comercio avance más lejos en la liberalización, siendo entonces un verdadero complemento.

No obstante, el regionalismo puede también ser una alternativa al multilateralismo. Ciertamente, hay evidencia de que los miembros de la Comunidad Europea están menos comprometidos a asegurar el éxito de la Ronda Uruguay. Debido a su preocupación con el perfeccionamiento del mercado interno (el programa "1992") y más generalmente, debido a la zona amplia y en expansión de genuino libre comercio que ellos están creando para sí mismos, ven menos la necesidad de hacer penosas concesiones en la política agraria para lograr el éxito de la Ronda Uruguay. También en los Estados Unidos, hay ahora grupos que anteponen el regionalismo al multilateralismo, basándose no necesariamente en la premisa de que el primero es preferible, sino en que el último (debido a las actitudes de Europa y posiblemente del Japón) constituye una causa perdida.

Finalmente, se puede considerar el regionalismo como una senda hacia el multilateralismo. Sólo menciono este punto de vista aquí, ya que no es muy plausible. Se puede imaginar, (con un gran esfuerzo de la imaginación) un pequeño número de agrupaciones regionales —es decir, de Zonas de Libre Comercio— en formación (por ejemplo, una en Europa, una en el hemisferio occidental, y una en Asia), y entonces, las tres podrían negociar y en una gran transacción decidirían abrirse recíprocamente y así, habría libre comercio mundial, o algo cercano a eso. Por supuesto, esto está bastante alejado de la realidad.

Una propuesta más razonable es la idea del "club abierto". Una zona de libre comercio, con los Estados Unidos como núcleo central, podría establecerse entre un número limitado de países —por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte— pero cualquier otro país, sea en el hemisferio occidental o fuera de él, podría ser invitado a adherirse. Podría haber un acuerdo estándar (con las salvaguardias usuales y las disposiciones para el período de transición) que proveería la base para las negociaciones con cualquier nuevo candidato. Más y más países encontrarían ventajoso adherirse, al menos para evitar la desviación de comercio contra ellos y si se les permite la entrada, la Zona de Libre Comercio crecería y crecería hasta abarcar finalmente a todo el mundo. En realidad, la Comunidad Europea ha funcionado así, aunque las invitaciones han sido más bien limitadas y las solicitudes no han sido siempre aceptadas. Es también difícil creer que este proceso lograría finalmente liberalizar el comercio mundial, o al menos alcanzar un grado de liberalización y aceptación de las reglas internacionales igual al que podría lograr una exitosa Ronda Uruguay. Lo más probable es que se termine creando un pequeño número de complicados arreglos regionales.

(b) Comparación entre el multilateralismo y el regionalismo

Ahora consideremos los intereses de un PLA y comparemos los efectos de una liberalización multilateral con los de una liberalización regional (por ejemplo, una Zona de Libre Comercio). Esta comparación es relevante, mientras estos procesos sean alternativos y mientras que se considere que el PLA puede tener alguna influencia sobre el progreso de la liberalización multilateral.

El primer y principal punto es el siguiente: La Zona de Libre Comercio abriría —o le pondría cerrojo ("lock-in")— a la apertura al mercado de EE.UU. para las exportaciones del PLA. Contrariamente, la liberalización multilateral abriría y ojalá le pusiera un cerrojo ("lock-in") al acceso al mercado mundial. Claramente, desde este punto de vista, es preferible esto último. Sin embargo, la condición es que la seguridad del cerrojo podría ser más fuerte dentro del marco de una Zona de Libre Comercio, en cuyo caso el equilibrio podría inclinarse por la alternativa de la Zona de Libre Comercio.

Segundo, cualquier acuerdo, ya sea una Zona de Libre Comercio o un acuerdo multilateral bajo el GATT, implicaría una continua ejecución e interpretación de las reglas acordadas, y por lo tanto negociaciones continuas. La fuerza negociadora del PLA relativa a sus socios comerciales así como el vigor de las reglas establecidas, se tornan relevantes. En este caso, un PLA se encontraría en una situación de debilidad dentro del marco de una Zona de Libre Comercio —donde los EE.UU. serían claramente dominantes— más que en el entorno multilateral, donde ninguno de los tres poderes económicos (EE.UU., la Comunidad Europea y Japón) ejercen el mismo poder relativo y donde tendría que depender más de la ejecución de reglas universales. Por lo tanto, probablemente desde este punto de vista, los arreglos multilaterales serían preferibles a una Zona de Libre Comercio.

Tercero, la Zona de Libre Comercio genera una desviación de comercio que favorece al PLA en el mercado de los EE.UU.; cuando las exportaciones del PLA reemplazan a las exportaciones de afuera,

por ejemplo, de Asia. Esto ya fue mencionado anteriormente. Este efecto no favorece los intereses de los EE.UU., o del mundo en general, pero es un beneficio para el PLA, y por lo tanto constituye un argumento a favor de la Zona de Libre Comercio en relación al multilateralismo. Este beneficio depende, por supuesto, de que los EE.UU. continúen imponiendo aranceles, cuotas o restricciones voluntarias a las importaciones de fuera de la zona.

Finalmente, podríamos considerar el caso del gobierno de un PLA que desea liberalizarse, pero que le cuesta superar presiones de grupos nacionales. Podría avanzar con limitaciones por la vía de la liberalización unilateral, pero para ir más allá requeriría la promesa de beneficios recíprocos, como los generados por los acuerdos multilaterales o la ZLC. La pregunta es cuál de las dos sería más convincente. Si la Ronda Uruguay termina exitosamente, a los PLAs debería resultarles de interés ratificarla y así inevitablemente adoptarían ciertos compromisos, aunque estos probablemente serían menores a los impuestos por una Zona de Libre Comercio. En resumen, es probable que una Zona de Libre Comercio tuviera más éxito en impulsar el proceso doméstico de liberalización.

Esta discusión sobre el multilateralismo versus regionalismo en realidad es académica. En términos limitados, Brasil ha desempeñado un papel significativo, como lo ha hecho el Grupo Cairns, el cual incluye a algunos PLAs. No obstante, la mayoría de los PLAs tendrán poca influencia sobre el resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Es concebible que, como grupo, los PLAs puedan bloquear acuerdos, pero no pueden cambiar las posiciones de negociación de los EE.UU. o de la Comunidad Europea, los cuales tienen el futuro de la Ronda en sus manos.

Los países pequeños, en relación a la economía mundial —como todos los países del hemisferio occidental, excepto los Estados Unidos— tienen mucho que ganar a consecuencia del nuevo sistema comercial internacional basado en reglas transparentes. Si la opción fuera entre el regionalismo y el multilateralismo, el primer argumento presentado en esta sección —que el mercado mundial es mejor que el mercado de los EE.UU. para sus exportaciones— y el segundo argumento —que serían protegidos más eficazmente por un sistema basado en reglas transparentes, donde existen varios actores influyentes, más que dentro de un grupo pequeño con un actor dominante— tendrían que ser considerados seriamente. El multilateralismo es lo mejor. Sin embargo, esto no es una opción. La Ronda Uruguay podría concluir exitosamente y podría establecerse un sistema basado en reglas sanas. En este caso, una Zona de Libre Comercio podría considerarse como un complemento, tomando en cuenta muchos temas discutidos en este trabajo. Alternativamente, la Ronda Uruguay podría fracasar. En este caso, de todas maneras, se debería considerar la posibilidad de formar una Zona de Libre Comercio, y probablemente esta situación fortalecería al argumento a favor de esta alternativa.

III CONCLUSIONES

El propósito principal de este trabajo ha sido exponer las implicaciones para un país latinoamericano (PLA) de formar una zona de libre comercio (Zona de Libre Comercio) con los Estados Unidos. Por eso, se ha puesto el acento sobre los intereses del PLA —y no sobre los de los Estados Unidos o sobre los del mundo en su conjunto— y se ha ocupado sólo (salvo brevemente al final) del llamado caso "eje con rayos" ("*hub-spoke*") —es decir, el caso donde el centro o eje— (los Estados Unidos) celebra acuerdos bilaterales con los diferentes rayos de la rueda (los PLAs).

En el análisis se ha puesto de relieve los efectos de la liberalización, de la desviación de comercio y de la reciprocidad, los que han proporcionado un marco de referencia conveniente para considerar todos los temas complejos vinculados con el establecimiento de una Zona de Libre Comercio.

¿Cuáles son, entonces, las conclusiones?

1. El efecto de reciprocidad producirá probablemente la mayor ganancia, y tiene el potencial de ser muy beneficioso. Es seguramente la razón principal por la cual la IPA ha sido tan bienvenida en la región. Para cualquier PLA el beneficio clave es obtener un mercado abierto asegurado en los Estados Unidos. Por supuesto, esto depende de cuán abierto sea ahora y qué amenazas hay (especialmente si las negociaciones de la Ronda Uruguay no tienen éxito) de que el mercado se vuelva más cerrado. Debe tenerse presente que, en general, el mercado de los Estados Unidos ya es muy abierto. El foco central de las negociaciones debe ser asegurar que realmente se abra más aún, que el período de transición no sea demasiado largo y que no hayan demasiadas excepciones, resquicios, escapatorias o salvaguardias. Esto implica un gran número de consideraciones detalladas que sólo han sido mencionadas de paso en este trabajo pero que, por ejemplo, juegan un papel de gran importancia en las actuales negociaciones entre México y los Estados Unidos.

El efecto de reciprocidad esencialmente resulta de que se abra y de que se mantenga abierto el mercado de los Estados Unidos para las exportaciones de los PLAs. En este trabajo, sin embargo, se ha destacado otro aspecto, los cambios en las políticas nacionales —incluyendo los relacionados con los subsidios, y las reglamentaciones laborales y sobre el medio ambiente— que puedan requerírsele a un PLA como parte de un acuerdo para establecer una Zona de Libre Comercio. Es necesario analizar hasta qué punto estos cambios son beneficiosos. Si no lo fueran, sus costos tendrían que ser restados de los principales beneficios potenciales de la reciprocidad. Sobre este punto también hay una serie de consideraciones detalladas que no han sido tocadas en este trabajo.

2. Volviendo a los efectos de la liberalización resultante de una Zona de Libre Comercio, el punto principal es que seguramente un país que desee liberalizar su propio comercio puede hacerlo de todos modos; lo cual ya ha estado ocurriendo. Si se acepta que la liberalización es deseable —como lo sostiene

el autor de este trabajo— la pregunta entonces es simplemente si puede lograrse un mayor grado de liberalización dentro de una Zona de Libre Comercio que con una liberalización unilateral. En otras palabras, dado que un país lleva a cabo la liberalización unilateral, posiblemente hasta el extremo de eliminar las restricciones cuantitativas sobre las importaciones sin importarle ni el producto ni su origen, ya sea aboliendo todos los aranceles o dejándolos a un nivel muy bajo, casi uniforme (como Chile), ¿puede el ingreso a una Zona de Libre Comercio agregar algo más a este respecto?

La respuesta tiene que ser: posiblemente no mucho más. No obstante, se han hecho dos consideraciones sobre esto. Primero, existe el efecto del "cerrojo institucional" ("*locking-in-effect*"). El establecimiento de una Zona de Libre Comercio probablemente ponga un "cerrojo institucional" a una parte de la liberalización (la que se aplica a las importaciones desde los Estados Unidos por la relación contractual establecida en el marco de la Zona de Libre Comercio), y de ese modo impide que la política de liberalización sea revertida por un gobierno futuro. Segundo, hay otros aspectos de la creación de un mercado único que van más allá de la normal eliminación de las restricciones cuantitativas y de aranceles y estos pueden ser perseguidos dentro del marco de una Zona de Libre Comercio, como lo han sido en el caso de la Comunidad Europea. Para concluir con un punto de economía política, en algunos países podría ser políticamente más fácil adoptar la liberalización si se hace en el marco de una Zona de Libre Comercio que en forma unilateral.

Debe agregarse también que para un gobierno que no cree realmente en los beneficios de la liberalización, o que aún creyendo en ellos considera que el costo político de adoptarla es muy alto, la apertura requerida por el establecimiento de una Zona de Libre Comercio es costo puro —posiblemente un costo muy alto— que debe contrapesarse con las ganancias de la reciprocidad.

3. Finalmente, llegamos a la posibilidad de desviación de comercio. Se tiene que señalar nuevamente que nos referimos a la desviación de comercio por parte del PLA, no a la estadounidense, ya que esta última es beneficiosa para el PLA y constituye parte del efecto de reciprocidad. Dicha desviación de comercio es adversa, pero es probable que sólo sea importante si la protección relativa para las importaciones de fuera de la Zona de Libre Comercio se mantiene alta o llega a ser alta, posiblemente en respuesta a los shocks de varios tipos, a los problemas de la balanza de pagos, o a las presiones de los grupos de interés. Por supuesto, puede ser imposible resistir las presiones en favor de un nivel más alto de protección contra terceros, pero si un gobierno tiene esa "capacidad de resistencia", entonces puede evitar la desviación de comercio si así lo desea.

Esto requiere juzgar cuáles serán los niveles futuros probables de protección relativa para las importaciones de fuera de la Zona de Libre Comercio. Si es probable que sean bajos, como en el caso de los países que hubieran recientemente liberalizado unilateralmente, los efectos de la desviación de comercio no serán muy grandes y no lo suficientemente altos como para anular las ganancias de la reciprocidad.

Sobre la base de un análisis esencialmente teórico, no se puede llegar a conclusiones claramente aplicables a cualquiera o a todos los PLAs. Para cada país es necesario hacer un examen detallado de su situación particular y mucho depende del resultado de las negociaciones. Como se señaló al final de este trabajo, cuando una tendencia hacia el regionalismo desvía el interés por —o desalienta el progreso hacia— una liberalización multilateral, tal tendencia resulta negativa para las economías que son pequeñas y relativamente menos poderosas en el contexto de la economía mundial. No obstante, se puede concebir a las Zonas de Libre Comercio como complementos, más que como alternativas, de una liberalización multilateral, y en todo caso los PLAs no tienen capacidad para influir sustancialmente sobre las negociaciones internacionales. Los PLAs se ven forzados a aceptar de hecho al entorno mundial.

En resumen, debido al efecto de reciprocidad, es altamente probable que los PLAs se beneficien con el establecimiento de Zonas de Libre Comercio con los Estados Unidos. Pueden evitar la desviación de comercio si así lo desean, y deberían darle la bienvenida a la liberalización adicional, así como a la certidumbre de su continuidad, que trae consigo una Zona de Libre Comercio. Se han señalado varias salvedades a estas conclusiones —incluyendo la necesidad de cambiar las políticas nacionales para acomodar las presiones de grupos internos en los Estados Unidos, así como la posibilidad de que en diversas oportunidades no se cuente con alguna protección contra las importaciones desde afuera (si, por ejemplo, hubiera severos shocks adversos sobre determinadas industrias), lo cual llevaría, entonces, a costosas desviaciones de comercio.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Este documento se apoya en una extensa literatura sobre la teoría del comercio internacional. El trabajo pionero sobre la teoría de la unión aduanera pertenece a Jacob Viner, The Customs Union Issue, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1980. La teoría moderna sobre las uniones aduaneras (que incluye los arreglos preferenciales) ha sido revisada en W.M. Corden, "The Normative Theory of International Trade", en Ronald W. Jones y Peter B. Kenen (eds.) Handbook of International Economics, vol. I, North-Holland, Amsterdam, 1984. La literatura sobre la teoría del proteccionismo, analizando numerosos argumentos en favor y en contra de la protección, ha sido revisada también en ese documento y con más profundidad en W. M. Corden, Trade Policy and Economic Welfare, Clarendon Press, Oxford, 1984.

Las relaciones comerciales Norte-Sur en las Américas: El argumento a favor del libre comercio

Rudiger Dornbusch

Introducción

El libre comercio en el Hemisferio Occidental es de interés para todos los participantes. Por los beneficios que producirá para todos, la extensión del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) a toda América, constituye una iniciativa comercial prioritaria. La integración regional representa una estrategia paralela al proceso del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El GATT nos fue útil en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, especialmente en las relaciones comerciales del Atlántico Norte, y puede rendir beneficios adicionales, como consecuencia de los objetivos ambiciosos establecidos en la Ronda Uruguay, para la agricultura, el comercio de servicios, el mecanismo de solución de controversias y los derechos de propiedad intelectual.

El GATT reconoce explícitamente a los acuerdos de libre comercio regionales como excepciones al principio de Nación Más Favorecida (NMF). Europa aprovechó esa excepción durante el período de la post guerra y obtuvo paz y prosperidad de esa estrategia. Debido a que la estrategia de integración comercial se ha mostrado tan obviamente exitosa, se la está aplicando a las economías en transición de los países del Este. Estados Unidos sólo puede obtener beneficios, si sigue los precedentes y el ejemplo europeos.

Estados Unidos tiene hoy una oportunidad poco común para implementar con América Latina una política comercial orientada hacia afuera. En la búsqueda de la modernización, como el modo de salir de una difícil situación económica, América Latina se encuentra hoy dispuesta a aceptar una reforma comercial profunda. Si perdemos esta oportunidad en los años noventa, fracasaremos en la construcción de un importante bloque comercial y de inversión en el Hemisferio Occidental. Darle la espalda a la apertura comercial significa invitar al retraso, quizás al fracaso, del movimiento reformista e invitar al resurgimiento del proteccionismo en América Latina y más allá.

La democracia, los derechos de los trabajadores y las normas ambientales constituyen temas que están en la agenda política de las economías abiertas. Un acuerdo de libre comercio apoyaría a la modernización de la región y alimentaría esos objetivos. Ayudaría también a elevar los niveles salariales, volviéndolos a su nivel de 1980 y aún más. Contrariamente, las restricciones comerciales en EE.UU. causarían aún mayor pobreza en América Latina, y con más pobreza, habrán menos derechos laborales y un mayor riesgo de que surja el radicalismo político. Ninguna de estas posibilidades protege los intereses estadounidenses.

I

LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES Y EL GATT

La inquietud sobre la liberalización comercial regional proviene, en alguna medida, del miedo a la dinámica del sistema del comercio mundial.¹ Si EE.UU. continuara sobre el curso bilateral y hacia un bloque comercial preferencial, ¿habría riesgo de que se formaran otros bloques competidores? Y, si esto fuera a suceder, ¿podríamos estar seguros de que no habría una reducción en el comercio mundial, al estilo de los años 30? Fieleke (1992) ha enfatizado correctamente que cuatro quintos del comercio mundial de hecho se realizan dentro de los bloques comerciales: el comercio intra-regional en la Comunidad Europea (CE), la Zona Europea de Libre Intercambio (ZELI), y el Acuerdo de Libre Comercio EE.UU.-Canadá, ya contribuyen con el 61 por ciento del comercio mundial, y diversos otros grupos componen el resto. Consecuentemente, si el comercio mundial ha crecido tanto en el período de la post guerra, ¿se debe esto a que los arreglos regionales facilitaron que se aceptara la apertura comercial, que hubiera sido difícil de otro modo?

La oposición a los enfoques plurilaterales constituyen, más que nada, una reacción a lo que no se ha intentado. Pero parece también que el principio general del bilateralismo demuestra ser mucho más ofensivo y que se le cuestiona con más facilidad que a cualquier implementación en particular, y más aún cuando los Estados Unidos se ve a sí mismo como el guardián de una tradición política multilateralista, que ayudó a crear en los años 30. El sistema multilateral nos ha servido y todavía nos sirve, pero ciertamente, no representa el único y exclusivo camino que conduce hacia un comercio más libre.

El debate sobre la política de los Estados Unidos ha sido, hasta recientemente, hostil hacia los arreglos comerciales regionales o hacia el bilateralismo. La posición del status quo, de aquéllos que favorecen a un sistema comercial abierto, es el apoyo al multilateralismo basado en el GATT. Pocos de los defensores del status quo se cuestionan de dónde y cuándo se realizarán las ganancias del proceso del GATT, si es que se realizan— las negociaciones duran una década o más—. Se dan por hechos los efectos beneficiosos del status quo y la única hipótesis contrafactual es un mundo sin comercio.

El regionalismo (y aún más, el bilateralismo) posee, innecesariamente, un mal nombre. Las ganancias provenientes del enfoque multilateral en el pasado, han sido importantes y no se cuestionan; pero el paso al cual el proceso rinde ganancias se está retardando y se está erosionando el sistema de comercio liberal. Por otra parte, las iniciativas de política comercial en Europa y en Asia, muy posiblemente, están perjudicando a la producción ubicada en los EE.UU. En este contexto, la búsqueda de una política comercial estadounidense más efectiva asume una importancia especial. Para adjudicarse ganancias en términos de ingresos reales, que puede ofrecer un comercio más libre, Estados Unidos no

1. Para una exposición del tema del regionalismo y su desarrollo, véase Lloyd (1992), de la Torre y Kelly (1992), Fieleke (1992), y Finger (1992). Véase, también, Park y Yoo y de Melo, Panagariya y Rodrik (1992).

tiene que quedar bloqueado, limitando sus negociaciones a un proceso del GATT potencialmente improductivo.

Más aún, si el sistema está abierto en el sentido de que permite el acceso de la NMF condicionalmente, una iniciativa bilateral puede transformarse en un vehículo para liberalizar el comercio sobre una base regional. Las iniciativas regionales constituyen una opción política que empuja a la economía mundial hacia un comercio más libre, complementando al proceso del GATT en aquéllas áreas donde el GATT ha aceptado, en efecto, el status quo o incluso un deslizamiento hacia el proteccionismo.

A pesar del GATT, en los últimos treinta años Europa ha usado los enfoques regionales, una y otra vez, desde la Unión Europea de Pagos hasta el Mercado Común y la ZELI, y la iniciativa de Europa 92. Se suscitaron pocas interrogantes acerca de la prudencia de esa estrategia, ya sea que fuera a profundizar el alcance de la integración o a ampliar la esfera de acción para incluir a Grecia y Portugal, África del Norte y Turquía. Los acontecimientos en Europa del Este ofrecen la perspectiva de que esta región disfrutará pronto de una preferencia comercial con el Mercado Común, igual que los miembros de la ZELI.

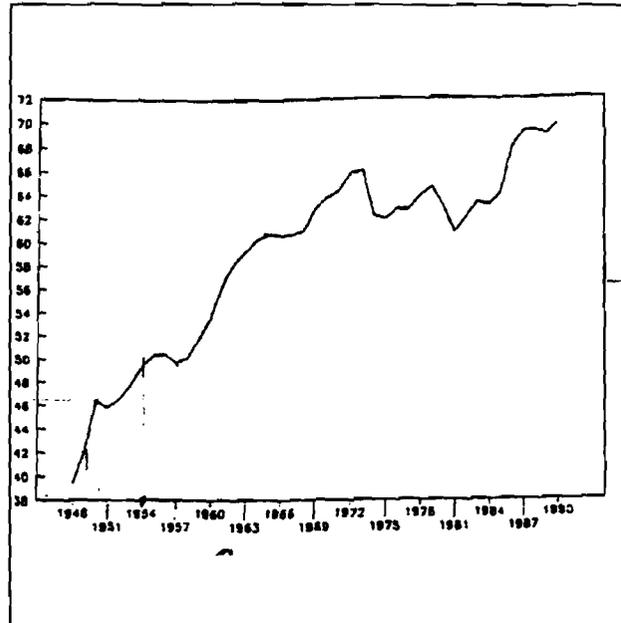
El esfuerzo regional en el que se encuentra Europa, descarta cualquier argumento concebible de que una política para un bloque de libre comercio estadounidense podría debilitar a un sistema multilateral intacto. El proyecto de Europa 92 presagia tan claramente la discriminación comercial que los socios de la ZELI están movilizándose para incorporarse al esquema, por miedo a que los dejen afuera. Una política norteamericana de formar un bloque comercial no constituye, ciertamente, ni la primera, ni siquiera una decisiva transgresión a un sistema de comercio más abierto. Como lo demuestra el gráfico 1, el comercio de Europa está constituido, hasta un 70 por ciento, por comercio intra-europeo; lo que sobra es poco. Nadie arguiría que el rápido crecimiento del comercio intra-europeo es el resultado de una destructiva estrategia orientada hacia adentro. Al contrario, el esfuerzo regional europeo está dando un enérgico apoyo a la idea de la liberalización comercial. De hecho, el regionalismo es la mejor idea que haya surgido, desde hace mucho tiempo, dentro del pensamiento a favor del libre comercio.

II UNA INSTANTANEA DE AMERICA

Antes de desarrollar argumentos a favor del libre comercio regional, he aquí una breve visión de cómo se encuentra la región, en términos de sus indicadores macroeconómicos.

Gráfico 1

COMERCIO INTRA-CE/ZELI (Porcentaje del comercio total CE/ZELI)



Cuadro 1

Datos Comparativos: 1991

	Población (mill.)	PIB (mil.mill \$EU)	PIB por habitante (\$EU)	Remun. (\$EU/hr.)
EE.UU.	253	5.678	22.443	15,54
Canadá	27	574	21.259	17,31
Hem.Occ. ^a	450	1.000	2.222	
Brasil	153	418	2.732	2,55
México	88	248	2.818	2,17

^aestimación

Fuente: Banco Mundial, Depto. de Trabajo de EE.UU. y fuentes oficiales.

Lo que resalta de inmediato en el cuadro 1 es el peso totalmente desproporcionado de los EE.UU. Aun usando las medidas ICP del Banco Mundial para el ingreso por habitante, la discrepancia entre el Norte y el Sur es aún un factor de 4.² Luego, Canadá, aunque es rico en términos por habitante, no es un gigante económico, comparado con las economías de América Latina. De hecho, Brasil le sigue de cerca. Tercero, las discrepancias por habitante y de salarios son de un factor de 10. Conocer la cifra exacta no tiene gran importancia; el hecho es que la brecha persistirá por muchas décadas. Barro y Sala-y-Martin (1991) han estudiado el ritmo de la convergencia entre regiones. Su conclusión es que la brecha del PIB por habitante, entre dos regiones, se contrae en una tasa de 0,02 por ciento anual. Aún si esta estimación es pesimista, en vista de las crecientes posibilidades de integración —esto no es el Norte y Sur de EE.UU., sin comunicaciones— no existe la perspectiva de llegar a una equivalencia en los próximos 50 años. Es importante tener en mente este punto, puesto que establece que las regiones son rigurosamente desiguales en términos de sus ingresos.

El otro punto a tratar es la situación actual de la integración comercial. Si nos fijamos solamente en la mercadería, el cuadro 2 nos proporciona algunos hechos. Se destacan dos en particular. Primero, Canadá no tiene casi ningún vínculo comercial con América Latina; solamente la dinámica especial de un acuerdo de libre comercio podrá cambiar eso. Segundo, el comercio intra-Hemisferio Occidental es muy pequeño. Esto presenta la interrogante de si la integración Norte-Sur habrá de cambiar fundamentalmente la integración comercial intra-Hemisferio Occidental. Habiendo fracasado los esquemas regionales, ¿podrá un trato Norte-Sur lograr más? Tercero, algo que no aparece en el cuadro, es el hecho de que muchos (de hecho, más de la mitad) de los vínculos EE.UU.-Hemisferio Occidental reflejan la especial relación EE.UU.-México. Esto, inmediatamente, invita a preguntarse si los efectos de la proximidad desempeñan un rol muy especial que no puede alcanzarse por medio del libre comercio.

Otra observación que surge del cuadro es que el sur permanece relativamente cerrado, medido por la participación del comercio en el PIB. Esto refleja substancialmente a la economía brasileña. En parte, esto constituye una característica de una economía amplia y diversificada. Pero, en parte, también refleja una política comercial definida por el pasado y diseñada para mantener afuera a las importaciones de manufacturas.

2. Usando la medida ICP del Banco Mundial del PIB real per cápita, los Estados Unidos en 1990, están en 21,360, Canadá en 19,650, Brasil en 4,750 y México en 5,980.

Cuadro 2
Patrones de Exportación: 1991 (Miles de Millones \$EU)

	Región exportadora		
	EE.UU.	Canadá	Hem. Occ. ^a
EE.UU.	-	95,6	57,6
Canadá	85,1	-	4,0
Hem. Occ.	63,5	2,4	21,0
Mundo	421,8	121,2	140,4
% of PIB	7,0	24,2	13,6

^a1989

Fuente: FMI, *Direction of Trade Statistics*

III

EL LIBRE COMERCIO EN AMERICA: LA PERSPECTIVA DESDE LOS EE.UU.

Varias tendencias importantes en el mundo hacen que la búsqueda de acuerdos de libre comercio en América sea una importante y productiva estrategia comercial. Anticiparemos primero los argumentos desde la perspectiva de los EE.UU.

- América Latina constituye, potencialmente, un importante socio comercial. De todos modos, la mayoría de las economías de la región aún permanecen muy cerradas. Excepto en Chile, que es líder, el proceso de apertura unilateral recién se está poniendo en marcha. Pero el punto de partida es el de restricciones muy estrictas por medio de aranceles, cuotas y sistemas de permisos para la importación que resultan impermeables. Considérese, por ejemplo, los aranceles en Argentina:

Cuadro 3

Arancel Promedio (Porcentaje)

1976	1980	1989	1991
55,9	27,8	23,8	9,4

Fuente: GATT (1992).

Otra manera de medir esta falta de apertura es en términos de las importaciones por habitante (Cuadro 4). En parte, por supuesto, éstas reflejan el bajo nivel de ingresos. Pero, en parte, también reflejan políticas comerciales restrictivas. Es útil excluir a las importaciones de petróleo en los países como Brasil. Para nuestro propósito, podemos fijarnos directamente en el comercio con los Estados Unidos. El contraste entre Chile o México, quienes se han abierto, y Brasil o Argentina, es impresionante.

Cuadro 4

Importaciones por habitante (\$EU)

	Mundo	EE.UU.
Argentina	244	69
Brasil	153	36
Chile	574	118
Colombia	172	65
México	535	379
Venezuela	467	231
Corea	1875	443
Turquía	335	39
Filipinas	203	42

La contraparte de esta falta de apertura es que existen mercados importantes que, si se abren, devengarían ganancias muy importantes en la productividad, y de allí, en los estándares de vida, durante el transcurso de la reforma comercial. Una clara demostración la brinda la liberalización (unilateral) comercial mexicana de 1988. En un solo año las importaciones mexicanas provenientes de los Estados Unidos aumentaron en un monto de 6 mil millones de dólares. Esto representa un aumento mayor a toda la ganancia esperada proveniente del acuerdo de libre comercio EE.UU.-Canadá.

• América Latina se está reformando y modernizando de una manera no vista desde principios de siglo. El ímpetu, dirección y éxito de estas reformas deben fortalecerse por medio de una asociación que dificulte el retroceso, y que rinda beneficios tangibles para contrarrestar los costos inmediatos y visibles de la apertura. Habiendo alentado la modernización, sería imprudente que los Estados Unidos no participe y deje de asociarse con el proceso de reforma.

- El regionalismo ha constituido una estrategia exitosa para Europa durante el período de la post guerra, y está siendo conducido a un paso más ambicioso. La unión de la ZELI con la CE y la creación de un "espacio europeo" constituyen proyectos que ya salieron del tablero de diseño y están en camino a su realización. Se encuentra también en desarrollo la creación de una esfera de co-prosperidad asiática alrededor del Japón.

- La modernización económica demanda un alcance más amplio para la actividad económica, y el nivel regional ofrece el marco más concreto para visualizar los beneficios, y con ello, encontrar la voluntad para ofrecer concesiones. Estos desarrollos regionales no constituyen una amenaza al multilateralismo, más bien, ellos son un medio para derribar barreras en una escala regional limitada, lo cual crea precedentes, anteproyectos y fuerzas competitivas que ayudan a conducir un esfuerzo de liberalización más amplio.

- América Latina representa un interés para la seguridad nacional de EE.UU., y merece atención desde esta perspectiva. Si un acceso más libre al mercado de los EE.UU., y una menor restricción al comercio (por lo menos por parte de los Estados Unidos) puede ayudar a reducir los problemas económicos de América Latina, entonces se habrá cumplido inmediatamente un propósito útil. Sólo se deben contemplar los riesgos de una América Latina encaminándose hacia la pobreza y la miseria, como ha sido la experiencia de Haití, para reconocer que se plantearían graves riesgos, ciertamente en términos de migración, para el Norte rico. Con la diseminación de la democracia en América Latina, las inquietudes de los Estados Unidos se han concentrado en la profundización de la democracia y en ampliar el enfoque de la política comercial a objetivos económicos y especiales, incluyendo, en particular, las normas para el trabajo y el medio ambiente. La apertura y la modernización de América Latina, a través de los vínculos comerciales y de inversión, constituyen un camino seguro para apoyar a este proceso y ayudar a definir la agenda política. Limitar las oportunidades comerciales no sólo haría retroceder a la modernización, pero, ciertamente, forzaría a bajar los estándares laborales y ambientales.

- América Latina constituye también nuestro mercado de más rápido crecimiento. Por supuesto, el libre comercio con América Latina no puede ser una panacea para los problemas económicos de los EE.UU., pero aún si América Latina no constituye la mayor parte de la solución para nuestros problemas, es aún un mercado importante y nuestra postura comercial tiene implicaciones importantes para su prosperidad, y por lo tanto, para nuestra seguridad nacional. Sería un error descartar a América Latina como un socio importante.

También se debe tener en cuenta una perspectiva de más largo plazo para los mercados latinoamericanos. La población de América Latina es casi el doble de la de los Estados Unidos, y el crecimiento económico en los años próximos será importante. Si América Latina se recupera económicamente, y los Estados Unidos ciertamente puede invertir en esta expectativa, existe, finalmente, un mercado muy importante para los exportadores estadounidenses.

Para entender las perspectivas de una apertura de los mercados en el Sur, es de interés la liberalización del comercio mexicano. Esto pone en relieve dos aspectos. Primero, los países menos desarrollados (PMD) son extraordinariamente cerrados y, por ello, en una situación de liberalización del comercio, ofrecen un potencial, para lograr incrementos muy importantes en las exportaciones de los EE.UU. El segundo punto es que la primera ronda de liberalización mexicana, aún cuando benefició abrumadoramente a los Estados Unidos, también permitió la participación de otros países. Un acuerdo de libre comercio con América Latina aportaría a los Estados Unidos una condición más privilegiada, por lo menos por un tiempo, hasta que se produzca un desplazamiento hacia el multilateralismo.

Se podría argüir que ya se han absorbido las ganancias mexicanas, y que México es uno de los países más grandes, de manera que queda poco por lograr. Por supuesto, está Brasil, el cual es mucho más grande y ofrece una oportunidad impresionante dentro de la perspectiva de los próximos 20 años. Brasil tiene un gran interés en conseguir un acceso sin trabas al mercado de los EE.UU. y, a cambio, ofrece un mercado importante para las exportaciones estadounidenses. El nivel actual de comercio con Brasil se encuentra muy por debajo del potencial del país como mercado. Este punto resulta bastante evidente en el Cuadro 5. Brasil debe abrirse.

III. I. Efectos sobre el comercio y el empleo

La controversia sobre el ALC con México, y con seguridad un ALC con toda América Latina, estaba fuera de lugar. El libre comercio con México no traerá "un desastre económico y social para los trabajadores estadounidenses y sus comunidades". Este parecer fue anticipado por Thomas R. Donahue, Secretario-Tesorero del AFL-CIO, en los siguientes términos:

"La realización de un acuerdo de libre comercio con México, como lo propuso el Presidente Bush, sería un desastre económico y social para los trabajadores y sus comunidades y hace poco para ayudar a la vasta mayoría de los trabajadores mexicanos."

Específicamente, de acuerdo a los opositores, la apertura del comercio con México y más allá, tendría dos efectos: la pérdida inmediata de oportunidades de empleo, y más adelante, mayor pérdida de oportunidades de empleo, una vez que la inversión en México haya establecido alternativas a la producción localizada en los EE.UU., y una reducción de los salarios reales en los Estados Unidos.³ Cualquier pérdida de oportunidades de empleo es mala noticia en un momento en el cual el salario real está deprimido y el empleo, en el mejor de los casos, se encuentra estancado. Pero estos asuntos no deben transformarse en un argumento para detener una jugada acertada en política comercial, la cual creará empleos en E.U. La

3. Para obtener diversas perspectivas, véase Koechlin y Larudee (1992), Blecker (1993), Faux y Lee (1992), Brown (1992), Leamer (1992), Office of Technology Assessment (1992), Lustig, Bosworth, y Lawrence (1992).

Administración Clinton se encuentra ahora comprometida a implementar el ALCAN, pero la clase trabajadora organizada y otros grupos que se oponen a la liberalización del comercio están lejos de aceptar la situación.

Cuadro 5

Comercio de EE.UU.: 1991 (Miles de millones, \$EU)

	Exportaciones	Importaciones
Mundo	421,8	509,3
Canadá	85,1	93,7
Japón	48,1	95,0
Hemisferio Occ.	63,5	65,8
México	33,3	31,9
Brasil	6,2	7,2
Chile	1,9	3,0

Fuente: FMI, *Directions of World Trade*

Aun cuando la liberalización ocasiona inevitablemente algún trastorno, esto no debe hacernos permanecer en el status quo, sólo para mantener empleos mal pagados. Mantener a los trabajadores y a sus hijos en trabajos mal remunerados constituye una mala política comercial, y la protección atrae inmigrantes para realizar esos trabajos. No deberíamos eliminar a la competencia. Pero, es igualmente importante que los trabajadores desplazados reciban programas de ajuste, adiestramiento y educación para ayudarlos a obtener buenos empleos. No estamos haciendo un trabajo adecuado en esta área. Se debería intensificar y ampliar el campo de acción para la preparación de los trabajadores y la ayuda para el ajuste, con objeto de incluir la pérdida de empleos causada por el comercio y el aumento de la productividad.

Las inquietudes sobre el efecto del libre comercio sobre los empleos estadounidenses se concentra en el bajo nivel del costo de la mano de obra mexicana. Es verdad, la mano de obra mexicana cuesta mucho menos que la mano de obra estadounidense, pero eso sucede con o sin libre comercio. A menos que cerremos totalmente nuestra economía, seremos incapaces de librarnos de la creciente habilidad de

los países en desarrollo para producir artículos a precios altamente competitivos. Pero podemos revertir la situación a favor nuestro, ganando acceso a sus mercados para nuestras mercaderías. El efecto dramático de la apertura mexicana para nuestras exportaciones está demostrado ampliamente por la experiencia de los últimos años (Cuadro 6).

Cuadro 6

**Comercio no petrolífero de los EE.UU. con México y
creación de empleos en los EE.UU.
(Miles de millones de \$US)**

	Exportaciones de EE.UU.	Importaciones	Balance comercial neto de EE.UU.
1986	12.391	14.040	-1.649
1990	28.375	25.206	3.169

Creación neta de empleos en los EE.UU.: 1986-90

30 empleos por cada \$EU 1 millón	25 empleos por cada \$EU 1 millón
144.531	120.450

Nota: 30 empleos por cada \$1 millón de exportaciones es la cifra usada por el *Economic Policy Institute*.

Varios factores apoyan la perspectiva de que el ALC con México no vaya a traer mayores costos, y que es muy probable que sea beneficioso. Primero, México es muy pequeño en comparación con los Estados Unidos. Cualquier aumento importante en las exportaciones mexicanas (medidas en la escala de EE.UU.) incrementaría dramáticamente los salarios y los requerimientos de mano de obra en México y con ello, aplastaría a la competitividad mexicana.

Segundo, aunque los costos de mano de obra mexicana son bajos en relación a aquéllos de los Estados Unidos, estos costos de mano de obra reflejan también, en muchos casos, un bajo nivel de productividad y, en algunas áreas —como los textiles— un rendimiento de calidad muy baja. El factor de la calidad constituye especialmente un obstáculo mayor para un desarrollo dramático de las exportaciones mexicanas.

Tercero, Estados Unidos es una economía muy abierta. La competencia desde afuera no constituye una amenaza, sino que es una realidad. La protección continúa solamente en escasos sectores, y no es generalizada para todas las líneas de actividad económica. Además, México ya disfrutaba una posición privilegiada, tanto como resultado del Sistema General de Preferencias (SGP) y, aún más importante, como consecuencia del programa de maquila, el cual exonera a las reimportaciones de los aranceles aduaneros estadounidenses, excepto por el componente del valor agregado mexicano. La combinación de estos factores reduce el impacto adicional de la liberalización del comercio estadounidense, a unos pocos sectores, y a un efecto total que, simplemente, no será mucho, en términos de agregar o eliminar empleos. Y lo que vale para México, también vale para los países de América Latina.

En los años 80, un dólar ampliamente sobrevaluado trajo consigo una competencia anormal de productos importados, juntamente con la pérdida de empleos y la reducción del salario real en el mercado laboral de los EE.UU. Sin duda, parte de la competencia provino desde América Latina y por lo tanto ayuda a explicar la caída del 0,5 al 1 por ciento en el salario real, atribuible a la competencia generada por la importación.⁴

El remedio no es cerrar el comercio y revertir la liberalización, pero más bien buscar mercados y así crear oportunidades adicionales para la industria manufacturera, la cual tiene un efecto positivo demostrable sobre las remuneraciones. Con México, esto ya ha sucedido, y vendrá todavía más, dependiendo de que México prospere en los años 90. Hay mucho más que ganar del acceso a Brasil y a los otros mercados protegidos de América Latina. La búsqueda agresiva de acceso a los mercados constituye la única estrategia sensata para un país como los Estados Unidos, que ya está abierto y que no desea cerrarse.

III. 2. ¿Quién está listo?

Concluimos con un breve análisis del argumento de que un acuerdo de libre comercio entre dos entes desiguales no sólo es una nueva idea, sino que es una mala idea. Una objeción común al acuerdo de libre comercio con México, pero aún más con otros países del continente americano es éste: no están listos. No estar listo significa en este contexto, que sus economías son muy inestables, sus políticas insuficientemente asentadas, sus estándares de vida muy bajos, o todos o algunos de estos argumentos. Estos argumentos han sido también esgrimidos desde el Sur; Chile arguyó que está listo, mientras que otros países de la región todavía no lo están.

Superficialmente, el argumento es atractivo, pero en esencia es absurdo. La respuesta, seguramente, debe ser que los Estados Unidos está interesado en mercados para sus exportaciones y en la estabilidad

4. Véase también, Brown (1992) y Faux y Less (1992) para mayor información sobre la opinión de que la liberalización del comercio destruye los empleos. Para una evidencia empírica sobre los efectos salariales, ver Brauer (1991), Kosters (1991), y Revenga (1992).

regional. El comercio ya se está llevando a cabo con esos países y nadie puede argüir que las restricciones comerciales existentes, aquí o allá, ayudan a que sus sociedades o sus economías funcionen mejor. Se puede argüir, sin embargo, que vínculos comerciales y de inversión más intensos ayudarán a promover sociedades más libres, más estables y más prósperas. Por ello, particularmente para las economías donde queda mucho por hacer —notablemente Brasil— la posibilidad de un ALC intensificará y acelerará la reforma. Nadie piensa en una unión política o en una integración profunda al estilo de la UE, para lo cual es esencial un nivel comunitario muy alto. Lo que está en juego es la eliminación de las barreras al comercio y a la inversión.

Está claro que la institucionalización de la reforma, la diseminación de una cultura de negocios moderna, la cual, por último, es absolutamente incompatible con las sociedades cerradas y políticamente opacas, constituyen un objetivo fundamental de EE.UU. y, ciertamente, una contribución de EE.UU. para la región. ¿Quiénes lo necesitan más? Claramente los países como Brasil, no un país como Chile que ha obtenido beneficios por la vía difícil, pero que lo ha logrado. Esto no constituye un argumento en contra del libre comercio con Chile, es un argumento en contra de la singularización de las economías más establecidas y exitosas para un acercamiento temprano.

Cuando Europa incorporó a Portugal, Grecia y España, el propósito fue diseminar irreversiblemente las instituciones democráticas y el progreso. El hecho de que la iniciativa tuvo éxito no se puede cuestionar. El mismo argumento se aplica a América Latina, se trate de Venezuela, Perú o Brasil.

IV

¿COMO SE BENEFICIARA EL SUR?

América debe tomar muy seriamente la necesidad de revisar sus estrategias económicas al mediano plazo. En los Estados Unidos, el énfasis que se hace en la educación, la mano de obra calificada y la inversión se desplaza en esa dirección. En el Sur, algunos países han realizado notables adelantos al desplazarse hacia economías modernas y estables. Pero no se puede decir eso de todos. Brasil, por ejemplo, consiente una imprudente inestabilidad institucional y económica, como si éstas fueran los efectos colaterales naturales del crecimiento. Eso cuesta caro: Asia no espera, como lo evidencia ampliamente el Cuadro 7.

En contraste, el rendimiento económico de América Latina ha alcanzado un promedio muy bajo. Se han visto brotes de crecimiento en Chile, Argentina y Venezuela. Pero, de hecho, solamente el primero ha realizado una reforma profunda y de duración convincente.

Cuadro 7

Crecimiento Económico Asiático

	1971-80	1981-90	1991	1992	1993
PRIs	9,0	8,8	7,2	6,4	7,1
S.E. de Asia	7,7	5,5	6,4	6,7	7,0
China	7,9	10,1	7,7	10,8	9,2

Fuente: Banco de Desarrollo Asiático

Cuadro 8

Crecimiento en América Latina

	1981-91	1990	1991	1992 ^a
L. América	1,5	0,3	3,5	2,4
Argentina	-0,7	0,4	7,3	6,0
Brasil	1,7	-4,4	0,9	-1,4
Chile	3,4	2,0	5,8	9,5
México	2,0	4,4	3,6	2,5
Venezuela	1,5	6,8	10,2	7,5

^aPronóstico

Fuente: CEPAL

¿Qué rol puede desempeñar la integración para apoyar a la reforma y el crecimiento económicos? Las evaluaciones de los beneficios para el Sur varían desde grandes intereses a casi nada. Para los que toman decisiones políticas en Chile, por ejemplo, un temprano acuerdo de libre comercio es un paso esencial dentro de una estrategia para el crecimiento económico. Para los que toman decisiones en México, la aprobación del ALCAN por parte del Congreso de EE.UU., constituyó un prerequisite urgente para el progreso de la estabilización y la modernización. Para otros países, la urgencia parece mucho menor. En Colombia, la opinión común es que la integración comercial debería tener lugar primero con Venezuela y, después de esa ronda de entrenamiento, se podría estar listo para más. En Brasil, los asuntos

comerciales no han llegado más allá de una aprobación general de la liberalización comercial unilateral, con una estrategia comercial limitada a la adherencia a los procesos del GATT y el MERCOSUR.

Son escasas las estimaciones cuantitativas de los beneficios comerciales para América Latina. Un estudio realizado por Erzan y Yeats (1992) halla que los beneficios serían bastante menores. Estos autores concluyen que donde el comercio no se encuentra restringido por cuotas, los aranceles son bajos y por ende, el comercio resulta substancialmente no restringido, por lo menos en lo que se refiere a los países de producción primaria. Por inferencia, estos países estarían en posición de ganar poco de un acuerdo de libre comercio. Para países manufactureros, la presencia de cuotas y de otras restricciones comerciales no arancelarias constituye un tema más importante. Pero aún estas trabas podrían diluirse a consecuencia del éxito de la Ronda Uruguay.

Vale la pena conocer estas estimaciones minimalistas, pero no existe razón para pensar que ofrecen una descripción realista de los efectos de un ALC. En parte, por supuesto, los efectos comerciales se derivan de la remoción inmediata de los obstáculos al comercio. De hecho, sin embargo, los efectos comerciales son mucho más completos cuando provienen de una total reorientación de la región que está por transformarse en una economía moderna, orientada hacia afuera e integrada a la economía regional y mundial. En ese sentido más amplio, el desplazamiento hacia un ALC regional representa nada menos que un trastorno de la situación económica de la región.

Una lista más amplia y más ambiciosa de las ventajas, incluye lo siguiente: remoción de los impedimentos al comercio, acceso garantizado a los mercados, modernización más asegurada, y un mejor acceso a la inversión extranjera directa. A continuación comentaremos sobre estos temas.

- En relación a la remoción de los impedimentos al comercio, se ha establecido que existen relativamente pocos impedimentos al comercio, y que las barreras arancelarias son relativamente bajas, excepto en áreas de protección muy fuerte. Existe, por supuesto, la necesidad de hacer una distinción entre tasas de protección efectivas y nominales. El escalonamiento arancelario por etapa de procesamiento significa que el valor agregado en las manufacturas, donde el contenido material es importante, excede considerablemente la tasa nominal. Pero aún así, éstas no son barreras arancelarias formidables.

De todos modos, una exoneración de estos aranceles proporcionará una ventaja preferencial, aún para los países que ya disfrutaban del tratamiento preferencial del SGP.

Las restricciones comerciales por medio de cuotas y limitaciones voluntarias a las exportaciones constituyen el área más obvia donde se podrían lograr grandes beneficios; textiles, acero y calzado de cuero se encuentran generalmente encabezando la lista, así como la vajilla de cristal barato y algunos productos agrícolas. Habrán períodos de transición, pero, por último, los mercados se abrirán y, con ello, habrán más oportunidades.

Cuadro 9
Niveles arancelarios

(Porcentajes)

	EE.UU.	Canadá
Materias primas	0,2	0,5
Semi-manufacturas	3,0	8,3
Manufacturas terminadas	5,7	8,3

Fuente: Informe Económico del Presidente, 1989.

Por supuesto, a medida que estas industrias sean abiertas a la competencia intra-ALC, los argumentos para la protección se harán más débiles e inevitablemente surgirán ímpetus paralelos para una apertura del mercado al nivel mundial. Esto disminuye los estrechos beneficios para el Sur, pero desde un punto de vista mundial, reduce los efectos discriminatorios, lo cual es bueno, más aún si esto está a una década o dos por delante.

• El acceso garantizado a los mercados constituye una seguridad extraordinariamente importante. El status quo es el libre comercio y es probable que continúe. Pero, de hecho, no es seguro que persista esta situación. Con la compresión de la clase media y la caída del salario real, existe una presión substancial para cerrar al comercio, dondequiera que duela.⁵ Por lo tanto, si es riesgoso que EE.UU. se deslice hacia el proteccionismo, un ALC crea un paraguas regional que protege contra un daño extremo.

La presencia de este paraguas tiene consecuencias importantes para la estrategia empresarial. Sin la seguridad de acceso al mercado, las empresas tendrían que ser conservadoras en su estrategia de crecimiento y no podrían contar, de hecho, con el mercado estadounidense hacia el futuro. Siendo más prudentes, limitarían su exposición, y como resultado, su rentabilidad. Subinvertirán en la expansión comercial y por ello los efectos sobre el crecimiento de la modernización podrían verse reducidos.

Por el contrario, con un acceso comercial asegurado, los países pueden adoptar una visión operativa regional, buscando una estrategia más general. Ahí es donde las ganancias de la productividad se tornan asombrosamente grandes y donde los costos fijos de la modernización son más fácilmente amortizados, y por ende, se absorben más decisivamente.

5. Véase Brown (1992) para una visión infortunadamente influyente en esta dirección.

• La modernización no es un proceso que inevitablemente se fortalece y avanza cada vez más rápidamente. Venezuela y Brasil han demostrado cuán precario puede ser el proceso. Por eso es crucial que se junten todas las fuerzas positivas que puedan fortalecer el desplazamiento hacia sociedades y economías modernas y abiertas. Una de esas fuerzas está constituida claramente por las relaciones con el resto del mundo. Un acuerdo de libre comercio crea un impulso muy poderoso y, se podría argumentar, uno bastante irreversible. Institucionalmente, el acceso a los bienes, servicios e inversiones, hace que los patrones de comportamiento de las empresas nacionales se enfrenten a la competencia internacional e, inevitablemente, impone normas internacionales. La gente se adapta pronto, se rigen por aquellas normas, y ellos mismos las exigen de los demás. Las maneras tradicionales, ineficientes y opacas de hacer negocios entran en conflicto con las modernas. La competencia impone, sin ninguna duda, el modo moderno e internacional.

En México se puede apreciar cómo funciona esto. La manera de hacer negocios cambió en menos de una generación. Más impresionante aún es el ejemplo de Chile, que está colonizando a los argentinos. Los chilenos han aprendido cómo hacer negocios, y los argentinos no lo han aprendido todavía. Los chilenos se encuentran en Argentina haciendo tratos, fusiones, comprando y haciendo corretaje. Apenas diez años atrás, nadie hubiera pensado que el soñoliento Chile hubiera podido estar a la par de la sofisticada Argentina. Pero, de hecho, lo está y no queda más que aplaudir.

La modernización afecta de una manera importante a las relaciones entre los sectores público y privado. La regulación compleja y costosa se transforma en una carga para la competencia y es eliminada. La intervención arbitraria del gobierno hace que las empresas no sean competitivas y tiene que terminarse. Pronto los gobiernos funcionarán de acuerdo a normas internacionales. En un sentido muy real, un acuerdo de libre comercio internacionaliza una economía y, mientras tanto, arrasa con el dominio de los gobiernos, los monopolios y con las restricciones a la libertad y a la prosperidad de los individuos. Constituye así un efecto dramático.

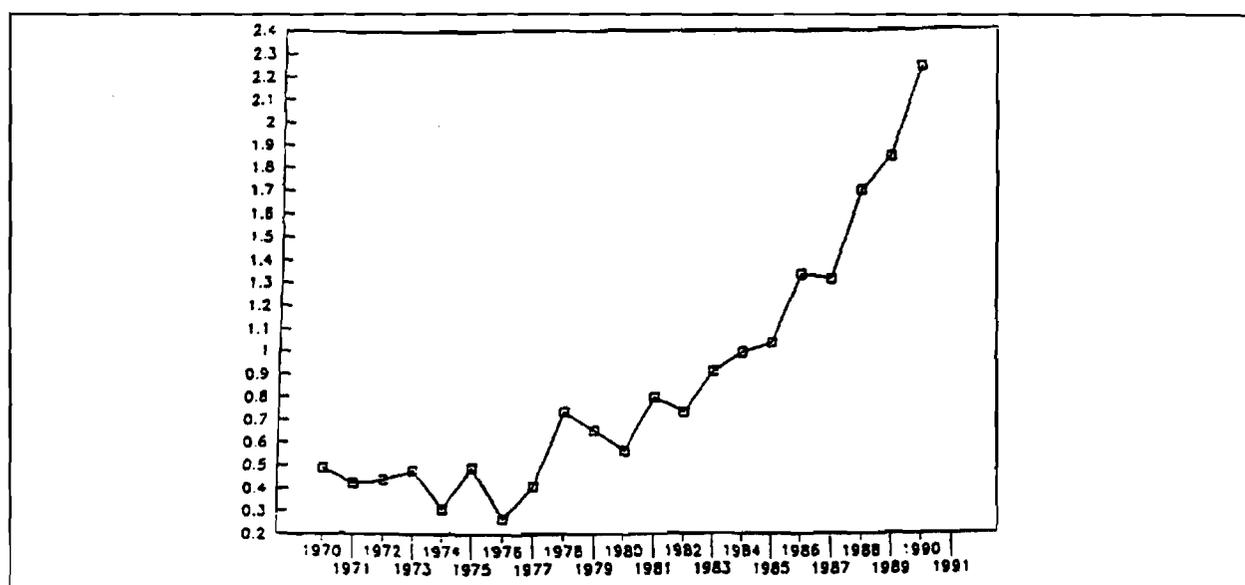
• Los recursos extranjeros, en forma de inversiones directas, desempeñan diversas funciones básicas. Primero, estos recursos complementan al ahorro nacional para financiar inversión. Segundo, brindan acceso a mercados y a tecnología, acoplándose a la escala y alcance del inversor extranjero. Tercero, estos sirven como un mecanismo amplio para la modernización de los negocios.

Está claro que alguna inversión extranjera directa (IED) llegará a cualquier parte. Pero está igualmente claro, que los flujos continuos y substanciales de capital requieren una situación institucionalmente mejor establecida. Un acuerdo de libre comercio proporciona exactamente esto. Primero, las estipulaciones específicas, con respecto a los servicios financieros, crean un ambiente legal esencial para tranquilizar a los inversores extranjeros. Segundo, la promesa de una estabilidad institucional que viene con la integración económica, ofrece un ímpetu importante para que los inversores extranjeros concentren su atención en un país específico.

Dos dimensiones son particularmente cruciales. Una es el acceso al mercado. La decisión de instalarse en una región en particular, conlleva dos interrogantes: ¿Cuáles son los costos de producción en la región? y ¿Cómo es el acceso al mercado desde esa región? Un acuerdo de libre comercio resulta favorable en ambas consideraciones. Por el lado de los costos, es probable que la liberalización de la importación reduzca los costos de producción. Por el lado del acceso al mercado, éste ofrece seguridad de que no habrá una reversión sistemática de las oportunidades para vender en el mercado de un país socio o, específicamente, dentro del mercado de los EE.UU.

Gráfico 2

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN ESPAÑA



¿Qué evidencia existe para demostrar que la integración comercial atrae a la inversión extranjera directa? España sirve como caso ejemplar. El gráfico 2 muestra la inversión extranjera directa en España durante los últimos 20 años. Medida en términos de su proporción del PIB español, estos flujos de inversión fueron pequeños en los años 70. La IED se aceleró a mediados de los 80, solamente con la perspectiva y luego al realizarse la incorporación al Mercado Común. En 1990 España recibió \$11 mil millones de dólares en inversión extranjera directa, más del 2 por ciento del PIB. La evidencia no es totalmente rigurosa. Aún en ausencia del vínculo con el Mercado Común, todavía habría habido algún aumento, simplemente debido a la modernización de España. Pero aún esa modernización misma constituye, en parte por lo menos, una consecuencia de la incorporación al Mercado Común.

En resumen, el Sur tiene mucho más que ganar que la eliminación de unos cuantos aranceles. En el proceso de cambio histórico —tan esencial como el giro hacia economías introvertidas de hace 60 años— el libre comercio con el Norte constituye un incentivo poderoso.

IV. 1. ¿Qué modelo de integración?

Desde hace mucho tiempo, América Latina ha tratado de realizar la integración comercial dentro de la región. Sería difícil calificar de exitosos esos esfuerzos. Tal vez debido a que los beneficios parecían demasiado pequeños o, debido a que la filosofía proteccionista de la sustitución de importaciones prevalecía todavía, los esfuerzos nunca fructificaron. El Pacto Andino o el Mercado Común de Centro América, tuvieron sus altibajos, y el nuevo MERCOSUR no se encuentra, ciertamente, en el carril rápido, aún cuando se supone que debe conducir a un libre comercio completo en 1994. La gran dificultad para negociar esquemas regionales es dónde empezar. Una postura es defensiva: probar y desarmar a la protección y acumular listas de excepciones y dejar que eso domine al proceso. El otro mecanismo comienza por el final y visualiza al régimen de transición como el precio a pagar. Este segundo enfoque establece que después de 10 o 15 años habrá, de hecho, libre comercio y que el único problema es cómo llegar allí.

Superficialmente, estos mecanismos parecen ser iguales, pero de hecho, son radicalmente diferentes. Uno llega al libre comercio después de una década, el otro no cumple con el concepto de la integración regional.

En grupos más grandes, el proceso de excepciones es mortal. Tratando de encontrar el mayor denominador común en una situación donde muchos países buscan protección para las mismas industrias significa que simplemente continuará el status quo. Una manera efectiva para quebrar el estancamiento es el proceso de adherencia a un mecanismo que imponga, como un riguroso '*sine qua non*', las fechas finales para un libre comercio sin restricciones. La cláusula de acceso al ALCAN proporciona un mecanismo efectivo para realizar justamente esto. No quiere decir que el ALCAN, mirado de cerca, sea bello. De hecho, el período de transición es altamente proteccionista —por ejemplo, permanecerán por 12 años las restricciones a las importaciones de autos usados a México, por razones obvias— pero al fin de cuentas, 10 o 15 años son pocos y el libre comercio se encuentra irreversiblemente al final del túnel.

Un enfoque útil hacia América Latina sería apuntar a México y al grupo del Cono Sur (Brasil, Argentina, Uruguay) para establecer un área de libre comercio, incluyendo a Canadá si fuera posible. Una vez que se haya aceptado el principio y esté establecido el esquema de un acuerdo, se podrían unir otros países latinoamericanos.

La dinámica de realizar un ALC es importante debido al aspecto de la desviación del comercio. Sería un error seguir un proceso lento, con mucha incertidumbre acerca de quién puede o no puede

adherirse. La desviación comercial en el periodo de transición, y un cese de las inversiones en espera de un esclarecimiento podría crear problemas innecesarios para los países que podrían ser miembros, pero que no están presentes en las primeras rondas de negociaciones. Este argumento refuerza la pertinencia de una negociación modelo con México y una transición corta durante la cual se podrían adherir otros países. Cualquier período mayor a 2 años sería innecesariamente e improductivamente largo.

Un enfoque de vía rápida constituye, claramente, el camino apropiado para proceder. Negociar de cualquier otro modo sería una incitación a la canibalización de los acuerdos con excepciones y escapatorias, de manera que lo que quedaría al final puede que no valga la pena obtenerlo. Las preferencias para el Caribe, con sus excepciones para el azúcar, textiles y otros, constituyen un caso ejemplar. En un marco distinto al de la vía rápida es inevitable que los políticos tengan que buscar escapatorias y ventajas especiales para sus clientes; ellos serán juzgados no por el resultado total, sino por el grado de la desviación de la norma que ellos puedan conseguir. El resultado es, infaliblemente, un acuerdo sin valor.

Aún cuando se está concluyendo un ALC con México, debe aclararse que América Latina debería poner en práctica la apertura y allanar el campo comercial de la miríada de obstáculos que se encuentran hoy en día. Países como Brasil tienen mucho trabajo por hacer para eliminar los controles extensivos sobre el comercio y los aranceles. Otros países, como Chile, o aún Argentina, se encuentran ya muy adelantados.

El mejor planteamiento consiste en concentrarse en grandes bloques —y el MERCOSUR constituye claramente el más interesante— e introducirlos rápidamente. Para países aislados, ya se trate de Chile o Costa Rica, la regla debería ser un proceso de adhesión fusiforme, sin condiciones especiales.

V OBJETIVOS

Tendría que haber un objetivo claro, sobre el cual no se debería permitir ningún compromiso. El que quiera adherirse debería estar listo para implementar un libre comercio en bienes, servicios e inversiones, con los países socios antes del año 2005. Un ALC exitoso, debe obtener resultados más allá de los que el GATT ya consiguió. Específicamente, esto se significa lograr tres cosas:

- La eliminación de cualquier cuota u otra barrera no arancelaria.⁶
- La inclusión total de todos los servicios al proceso de liberalización.

6. La Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO) (1991) brinda una actualización sobre cuán costosas resultan a la economía de los EE.UU., las protecciones más importantes que todavía permanecen en vigencia.

- La inversión constituye una parte integral del esfuerzo de liberalización.

La revisión hecha por el Comité Asesor de los EE.UU. (ACTN) del acuerdo EE.UU.-México ofrece un modelo sólido de cuán ambiciosos pueden ser los objetivos.⁷ Si se abriera una ruta adicional de política comercial, además del GATT, debería proveer beneficios importantes. La única ventaja posible es una agenda más ambiciosa de la que hoy ya se puede realizar a un nivel multilateral.

VI

TRES PROCESOS CONCURRENTES

Para concluir, es importante destacar la complementariedad de tres enfoques: El sistema multilateral la liberalización unilateral del comercio, y un Acuerdo de Libre Comercio en las Américas. El primero constituye una estrategia mundial. Cada país de la región posee importantes intereses extra-regionales y, por esta razón, debe preocuparse de que la economía mundial mantenga mercados abiertos y amplíe la apertura de los mercados. No es suficiente un énfasis solamente regional.

El ALC de las Américas resulta crucial porque conduce a la liberalización hacia mucho más allá de lo que puede hacerse a nivel mundial: lo que cubre la liberalización —bienes, servicios, inversión— es más substancial y la liberalización es más completa. Estar adentro es esencial para evitar los efectos de la desviación comercial concentrada.

Por último, la liberalización unilateral es importante para evitar los costos de la desviación del comercio cuando se es un país importador. Si Brasil, por ejemplo, tiene aranceles del 40 por ciento y garantiza a EE.UU. o México un acceso arancelario de cero, el alcance de una desviación del comercio resulta substancialmente costosa. El único remedio es avanzar bastante en la dirección de la liberalización unilateral. Puesto que el ALC tendría un cronograma de una década, no hay necesidad de precipitarse en la liberalización unilateral. Pero es esencial que el ALC y los avances unilaterales se hagan simultáneamente para minimizar los innecesarios e indeseables efectos de la desviación del comercio.

La estrategia de tres puntas, como se describió aquí, favorece a la economía mundial. Produce más comercio, menos protección y, por ende, un mayor alcance para la apertura multilateral de largo plazo. No se tiene que pedir disculpas por buscar un comercio más libre, ya sea unilateral, regional o multilateral.

7. Ver Comité Asesor (1992).

REFERENCIAS

- Advisory Committee for Trade Policy and Negotiation (1992) "A Report To the Congress, The President, and the United States Trade Representative Concerning the North American Free Trade Agreement " Mimeo, Washington, DC, 1992.
- Aspe, P. (1992) Economic Transformation. The Mexican Way Cambridge, Ma.: MIT Press, próxima publicación
- Barro, R. y X. Sala-y-Martin "19910 Convergence Across States and Regions." Brookings Papers on Economic Activity No.1, pp.107-158
- Blecker, R. (1993) Beyond the Twin Deficits Washington DC: Economic Policy Institute.
- Brauer, D. (1991) "The Effects of Imports on U.S. Manufacturing Wages". Federal Reserve Bank of New York *Quarterly Review*, primavera.
- Brown, J. (1992) "The Free Trade Fetish" *The Washington Post* Sept. 9.
- Congressional Budget Office (1991) Trade Restraints and the Competitive Status of the Textile, Apparel, and Nonrubber Footwear Industries. Washington, DC: CBO.
- de la Torre, A. y M. Kelly (1992) Regional Trade Arrangements Occasional Paper No. 93, Washington, DC: International Monetary Fund.
- de Melo, J., A. Panagariya y D. Rodrik (1992) "The New Regionalism: A Country Perspective." London: CEPR Discussion Paper No.715.
- Erzan, R. y A. Yeats (1992) "Free Trade Agreements With the United States: What's In It For Latin America?" Mimeo, WPS 827, Banco Mundial
- Faux, J. y T. Lee "The Effect of George Bush's NAFTA on American Workers: Ladder Up or Ladder Down." Mimeo, Economic Policy Institute, Washington, DC.
- Fieleke, N. (1992) "One Trading World or Many: The Issues of Regional Trading Blocks." *New England Economic Review* Mayo/Junio.
- Finger, M. (1992) "Gatt's Influence on Regional Arrangements." Mimeo, Banco Mundial.
- GATT (1992) Trade Policy Review: Argentina 2 Vols. Ginebra.

- Koechlin, T. y M. Larudee (1992) "Effect of the North American Free Trade Agreement on Investment, Employment, and Wages in Mexico and in the U.S." mimeo, Skidmore College.
- Kosters, M. (1991) (ed.) Workers and their Wages. Washington: American Enterprise Institute.
- Leamer, E. (1992) "Wage Effects of a U.S.-Mexican Free Trade Agreement." NBER Working Paper No. 3991.
- Lloyd, P. (1992) "The Regionalization of World Trade." *OECD Economic Studies* No. 18 (primavera).
- Lustig, N., B. Bosworth, and R. Lawrence (eds.) (1992) North American Free Trade, Washington DC: Brookings Institution.
- Office of Technology Assessment (1992) US-Mexico Trade: Pulling Together or Pulling Apart Washington, DC.
- Park, Y.C. y J.H. Yoo (1989) "More Free Trade Areas: A Korean Perspective." en J.Schott (ed.) Free Trade Areas and U.S. Trade Policy (Áreas de Libre Comercio y la política comercial estadounidense). Washington: Institute for International Economics.
- Revenga, A. (1992) "Exporting Jobs: The Impact of Import Competition on Employment and Wages in U.S. Manufacturing." *Quarterly Journal of Economics*. February.
- Winters, A. (1992) "The European Community: A Case of Successful Integration?" Mimeo, University of Birmingham.

El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte: Implicancias hemisféricas y geopolíticas

Robert A. Pastor¹

Introducción

Cuando en la primavera de 1990 el presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, le propuso al presidente estadounidense George Bush un Acuerdo de Libre Comercio entre sus dos países, hizo añicos una tradición nacional. Desde la revolución en la primera década del siglo XX, México ha buscado acrecentar su autonomía reduciendo su relación con los Estados Unidos. La propuesta de Salinas representó una ruptura profunda con las políticas y la actitud económica defensiva de México en el pasado.

Un acuerdo comercial regional también representó para los Estados Unidos una ruptura con su política tradicional de comercio mundial. En realidad, el cambio se produjo por primera vez cuando Estados Unidos respondió afirmativamente a una propuesta para un Acuerdo de Libre Comercio con Canadá. Salinas se propuso incorporar a México al nuevo mercado norteamericano. El 17 de diciembre de 1992, los líderes de los tres países suscribieron el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN).

El proceso continuo de integración entre los tres países norteamericanos había llevado a Canadá y luego a México a reconocer, aunque con renuencia, que su bienestar no depende de la reducción, sino del acrecentamiento de la interacción económica con su vecino más fuerte, así como de normas justas y predecibles sobre comercio e inversión. De este modo, el ALCAN no consistió en una decisión de integrarse, sino de administrar y ampliar la integración en forma sistemática. Como tal, el acuerdo no debe considerarse el fin de una negociación, sino el comienzo de un largo camino que los países de Norteamérica recorrerán para armonizar sus políticas.²

El ALCAN fue remodelado por la campaña presidencial de 1992, con importantes implicaciones a largo plazo para la esencia de la política comercial. El presidente George Bush consideró que el ALCAN era importante pues en su opinión colocaba a su opositor en una posición extraña. Si Clinton apoyaba el ALCAN, alejaría a los gremios laborales y a los expertos en cuestiones del medio ambiente, quienes lo apoyaban. Si rechazaba el ALCAN, podría ser acusado de "proteccionista", lo cual en un candidato presidencial constituye una falta casi tan grave como ser llamado "débil en temas de defensa". Clinton pospuso una decisión, pero finalmente el 4 de octubre, en un discurso amplio anunció su apoyo a la ratificación en el contexto de un cambio de política. Propuso la negociación de tres acuerdos

1. Agradezco a Michael Discenza su ayuda en la recopilación de la información y en la preparación de las tablas y figuras del presente trabajo

2. Para una extensa discusión sobre el ALCAN y las nuevas relaciones que creará, ver Robert A. Pastor, "Integration with Mexico: Options for U.S. Policy" (N.Y.: Twentieth Century Fund, 1993).

complementarios con México y Canadá sobre temas laborales y ambientales, así como sobre problemas comerciales imprevistos. También insistió en la inclusión de cinco conjuntos de políticas en la implementación de la legislación, para asegurar que los beneficios comerciales fueran compartidos. La premisa de la alternativa de Clinton era que el ALCAN era bueno para los tres países, pero no era bueno para todos los grupos dentro de los países, por lo cual se necesitaban políticas especiales para ayudar a quienes pagarían el precio de un comercio más liberalizado. De este modo, la elección de Bill Clinton en noviembre de 1992 tuvo el efecto de cambiar la dirección de la política comercial estadounidense.

Si bien el ALCAN afectará principalmente a sus tres miembros, su impacto se extenderá más allá de Norteamérica. La propuesta de México tuvo tanta repercusión en toda Latinoamérica que los efectos se sintieron en Chile, así como en Asia y Europa. Latinoamérica se había acostumbrado a que México vetara las iniciativas estadounidenses y afirmara su separación e independencia. Cuando el presidente de México abrió la puerta al mercado estadounidense, descartó el veto, por lo cual otros gobiernos latinoamericanos rápidamente trataron de ingresar y asegurarse un lugar en el mercado estadounidense. El presidente Bush respondió con su Iniciativa para las Américas del 27 de junio de 1990, prometiendo extender el ALCAN si otros gobiernos del hemisferio abrían sus economías y liberalizaban su comercio e inversión al igual que México. Las enmiendas de Clinton significarán que los temas ambientales y sociales también se incorporarán a la agenda de las negociaciones.

La decisión de la nación comercial más importante del orbe de suscribir un acuerdo regional afectó a todo el mundo, pero Europa estaba preocupada principalmente por las consecuencias de la Guerra Fría, y la profundización y ampliación de la Comunidad Europea. Japón era más dependiente del mercado estadounidense que Europa, así como de lo que Estados Unidos era respecto de Japón, por lo cual era muy sensible a las ramificaciones potenciales del ALCAN. Los industriales japoneses temían que Norteamérica se convirtiera en un bloque exclusivo, haciendo peligrar al comercio nipón. Algunos países temían que el ALCAN hiciera fracasar, directa o indirectamente, la Ronda Uruguay de las negociaciones del GATT. Las preguntas que más se formulaban los economistas y hacedores de política era si el ALCAN sería la piedra que haría tropezar a las negociaciones comerciales mundiales o un bloque de construcción; si llevaría a la ruptura del sistema comercial mundial o alentaría al GATT a superar los muchos obstáculos que había en su camino.

En el presente trabajo se explorarán las causas y consecuencias hemisféricas y mundiales del ALCAN. Mi tesis es que el ALCAN representa un desarrollo crucial para Norteamérica, el hemisferio Occidental y el mundo. El ALCAN no constituye un **bloque** comercial exclusivo, sino más bien la profundización de la última de las principales **zonas** comerciales del mundo: Norteamérica y posiblemente el hemisferio occidental. El acuerdo es necesario para Estados Unidos y el hemisferio porque llega en un momento en que el GATT languidece ante la incapacidad de resolver las muchas cuestiones difíciles que figuran en su agenda. Europa se reconcentra y Japón se orienta cada vez más al Asia. El ALCAN generará el crecimiento necesario en México, mejorará la eficiencia de las corporaciones norteamericanas y sentará las bases de un nuevo edificio económico que beneficiará a los tres países.

Su extensión al resto de los países americanos podría modernizar las relaciones políticas y económicas dentro del hemisferio, y tiene el potencial para hacer de las Américas el centro de la economía mundial y un modelo para las relaciones norte-sur en el siglo XXI. Por último, a nivel mundial, el ALCAN podría actuar como catalizador para la expansión comercial y la mejora de las normas e instituciones del sistema comercial mundial.

Esto no implica sugerir que no habrá importantes costos en el ALCAN; los habrá, como siempre sucede con los cambios revolucionarios. El crecimiento rápido entraña dislocaciones y cambios en la distribución de la riqueza. Para los tres gobiernos, la cuestión consiste en anticiparse para responder efectivamente a esos cambios y asegurar que los beneficios comerciales sean compartidos con quienes sufrirán a raíz del progreso del ALCAN. Tampoco estoy sugiriendo que no existen riesgos de desviación de comercio ni de recaer en el comercio mundial; estos riesgos existen. La cuestión es si Estados Unidos, Canadá y México están preparados para construir la clase de instituciones que reducirán los riesgos, reducirán los costos y mejorarán las perspectivas para un crecimiento y comercio sustentables. Queda por responder esta pregunta.

Sin embargo, a fin de comprender la importancia del ALCAN, es necesario colocarlo dentro del contexto histórico y mundial. En la Parte I, comenzaremos con una discusión de la teoría geopolítica y las panregiones, así como de la relación entre el poder geopolítico y el comercio. Luego describiremos la evolución de la economía internacional después de la Segunda Guerra Mundial y examinaremos (a) si el multilateralismo se ha agotado y (b) si el regionalismo constituye una amenaza o un estímulo para el comercio mundial. Con este panorama, en la Parte II describiremos al ALCAN y a la zona de comercio norteamericana. En la Parte III se examinarán las implicaciones hemisféricas y las alternativas que presenta el ALCAN y finalmente, en la última parte, ofreceremos recomendaciones sobre la forma de (1) sostener, profundizar y ampliar el ALCAN en Norteamérica, (2) estimular un comercio más liberalizado y forjar una comunidad democrática en las Américas y (3) fortalecer un sistema comercial mundial más abierto y efectivo.

I

GEOPOLITICA Y PANREGIONES: TEORIA Y REALIDAD

En el Siglo XIX, los estudiosos alemanes desarrollaron el concepto de "Geopolitik": un mundo dividido por la geografía y la política en "panregiones". La unificación alemana en 1871 y la nueva confianza que la acompañó dieron origen a esta idea. La premisa de esta forma de ver el mundo es que los estados poderosos necesitan "Lebensraum" (espacio vital).³ El nuevo estado alemán buscó espacio para expandirse e ideas para justificar tal expansión. El debate sobre el camino físico e ideológico apropiado para la expansión continuó en toda la década de 1930.

3. Para una revisión de la literatura sobre el tema, ver John O'Loughlin y Herman van der Wusten, "Political Geography of Panregions", *Geographical Review*, Vol 80, No. 1 enero 1990): 1-20.

Un modelo fue el de Estados Unidos, que tenía un territorio amplio e inhabitado y control informal en el hemisferio occidental y parte del Pacífico. A partir de esta idea, en la década de los años 30, el estudioso alemán G. Haushofer sugirió que Japón y Alemania trataran de emular este modelo y trazó mapas que reflejaban las tres panregiones: Europa y Africa con Alemania en su centro, el este de Asia con Japón como poder dominante y el hemisferio occidental con Estados Unidos en su centro. En varios estudios de la época se observaba una cuarta panregión compuesta por Rusia, extendida hacia el oeste hasta Polonia, hacia el este hasta el Pacífico y hacia el sur hasta Afganistán, pero pocos "Geopolitikers" alemanes consideraban a la panregión rusa tan poderosa como las otras tres.

El siglo XX puede ser considerado como un choque múltiple entre las nuevas potencias de Alemania, Japón y Estados Unidos, y los antiguos imperios otomano, austrohúngaro, inglés, francés y chino. Las principales guerras de este siglo, desde la guerra ruso-japonesa hasta las dos guerras mundiales y los diversos actos de la guerra fría, constituyeron una lucha por parte de una o más de las tres naciones centrales para reacomodar la geografía mundial. El poder explicativo de la teoría geopolítica no sólo es evidente en las consecuencias devastadoras de las guerras, sino en el hecho de que las tres naciones que llegaron a desafiar a las potencias mundiales a comienzos del siglo XX aún no tienen rival, en el ocaso del siglo.⁴

La relación entre poder geopolítico y comercio mundial nunca ha sido disputada, aunque su exacta naturaleza ha sido objeto de diversas interpretaciones. Es obvio que el comercio mundial nunca ha estado organizado aleatoriamente; en otras palabras, las naciones no comercian entre sí en condiciones de igualdad. La geografía ha sido un factor importante en la explicación de los patrones comerciales, pero hasta la era posterior a la Segunda Guerra Mundial, del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), ha sido menos importante que la política. Antes, el comercio seguía a la bandera. Los imperios se creaban y mantenían para proveer recursos y mercados para la nación imperial. En el caso de Inglaterra y Francia, los imperios estaban ampliamente dispersos desde el punto de vista geográfico, con colonias en varios continentes. La lógica de la política prevalecía sobre la de la geografía, como puede verse en el papel dominante de Francia en el comercio en Indochina y de Inglaterra en Australia.

En contraste, Estados Unidos históricamente se apoyó menos en el comercio que otros países industrializados [ver Cuadro 1], sin buscar convertir a Latinoamérica en una zona comercial exclusiva. Hasta la Primera Guerra Mundial, con frecuencia el comercio europeo excedía el comercio estadounidense con Latinoamérica. Pero la guerra separó a Europa del hemisferio occidental y posteriormente, su efecto sobre las economías europeas obligó a Gran Bretaña, Francia y Alemania a recuperar el capital en el extranjero para pagar las deudas y la reconstrucción. Al mismo tiempo, tanto durante la guerra como en el período posterior, Estados Unidos se concentró en el comercio con el hemisferio occidental. Debido a estos dos cambios de orientación —Europa hacia adentro y Estados Unidos hacia el sur— Estados Unidos

4. Para un examen articulado e informado de esta lucha trilateral, ver Jeffrey E. Garten, *A Cold Peace: America, Japan, Germany, and the Struggle for Supremacy* (N.Y.: Times Books, A Twentieth Century Fund Book, 1992).

surgió de la Primera Guerra Mundial con un grado exagerado de dominación económica en las Américas. La participación de Estados Unidos en el mercado latinoamericano creció del 18 por ciento en 1912 al 42 por ciento en 1920.

Cuadro 1

Participación de las Exportaciones en el PIB, 1990-1991 (%)

	(%) 1900	1915	1930	1945	1960	1975	1990
EE.UU.	5,62	5,76	6,04	3,47	5,80	6,84	7,23
Canadá	13,41	16,36	22,51	30,41	17,62	22,90	26,47
México	17,51	22,92	12,40	14,09	10,34	5,77	17,63
Latino américa	20,00	18,00	19,00	9,50	7,00	5,20	7,50
OCDE	12,00	13,50	11,00	8,00	12,00	16,50	18,50
Europa							
R. Unido	24,17	22,11	18,87	8,14	20,00	25,26	26,15
Francia	na	na	10,76	16,06	14,50	19,06	20,80
Alemania	na	na	na	11,32	18,99	24,80	25,41
Japón	na	na	19,43	1,02	10,71	12,80	11,18
El Mundo	9,00	12,00	7,00	6,50	9,00	13,00	14,50

Notas: Los datos de los grupos compuestos se estimaron a partir de: El Banco Mundial, "World Development Report", 1992.

Fuentes: El Banco Mundial, "World Development Report", 1992; y "World Tables", 1991, 1984; Liesner, *The Economist*, "One Hundred Years of Economic Statistics", 1989; y OECD, "Main Economic Indicators, 1960-1979", 1980; y Ramírez, "Mexico's Economic Crisis", Praeger Publishers, 1981.

Asimismo, Estados Unidos pasó de ser deudor, antes de la Primera Guerra Mundial, a ser el acreedor más importante del mundo después de ella. Antes de la guerra, las inversiones extranjeras estadounidenses en Latinoamérica estaban muy por debajo de las de Gran Bretaña. Sin embargo, para 1930

Estados Unidos tenía inversiones por valor de cinco mil millones de dólares en Latinoamérica (un tercio de las inversiones extranjeras totales), lo cual excedía las de Europa.⁵

Sin embargo, la imagen propia de Estados Unidos no se adaptó al liderazgo mundial. En realidad, la aprobación de la Ley de Aranceles Smoot-Hawley de 1930 constituyó un nuevo ejemplo del aislamiento de Estados Unidos. Se elevaron los aranceles estadounidenses de más de 20,000 productos en un promedio superior al 50% y el presidente Herbert Hoover los defendió "únicamente como una cuestión interna, en protección de nuestro propio pueblo".⁶ La ley exacerbó la depresión estadounidense y debilitó aún más el comercio mundial. Cordell Hull, Secretario de Estado en la Administración de Franklin Roosevelt, era partidario del libre comercio y dirigió el apoyo del Congreso para la Ley de acuerdos de comercio recíproco de 1934, por la cual se delegaba en el presidente la facultad de reducir aranceles aduaneros mediante acuerdos de comercio recíproco con otros gobiernos. La nueva política comercial se convirtió en un elemento clave de la Política del buen vecino de Roosevelt. Dieciséis de los veintidós acuerdos comerciales negociados por el gobierno de Roosevelt fueron con gobiernos latinoamericanos.

La Segunda Guerra Mundial tuvo un efecto similar al de la Primera en la magnitud y los patrones de comercio e inversión dentro del hemisferio. Estados Unidos y América Latina se acercaron a medida que se cerraban los mercados europeos y, luego de la guerra, Europa estuvo abocada a la reconstrucción. En 1945, el 58 por ciento de las importaciones latinoamericanas provenía de Estados Unidos y el 49 por ciento de sus exportaciones iba a Estados Unidos. América Latina también se volvió más importante para Washington. En 1945, el 42 por ciento de las importaciones de Estados Unidos provenía de Latinoamérica y el 14 por ciento de las exportaciones tenían ese destino.⁷

Durante la Segunda Guerra Mundial, los encargados de las políticas en Estados Unidos comenzaron a contemplar la posibilidad de hacer que Europa aceptara acuerdos de libre comercio en todo el mundo. Esto requeriría que tanto nuestros aliados como nuestros enemigos rompieran los bloques comerciales que existían antes de la guerra. El precio que Estados Unidos extrajo de Gran Bretaña a cambio de préstamo y arriendo en la Segunda Guerra Mundial fue el fin de las preferencias imperiales y

5. Joseph S. Tulchin, The Aftermath of War: World War I and U.S. Policy Toward Latin America (New York: New York University Press, 1971), pp. 38-79; Albert Fishlow, The Mature Neighbor Policy: A New United States Economic Policy for Latin America (Berkeley: University of California Institute of International Studies, 1977), pp. 3, 7, 12.

6. William Starr Myers and Walter H. Newton, The Hoover Administration: A Documented Narrative (N.Y.: Charles Scribner's Sons, 1936), pp. 493-495. Para una revisión de Smoot-Hawley y la evolución de la política comercial estadounidense, ver Robert A. Pastor, Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy (Berkeley: University of California Press, 1980), Part II, pp.67-200.

7. Joseph S. Tulchin, The Aftermath of War: World War I and U.S. Policy Toward Latin America (New York: New York University Press, 1971), pp. 38-79; Albert Fishlow, The Mature Neighbor Policy: A New United States Economic Policy for Latin America (Berkeley: University of California Institute of International Studies, 1977), pp. 3, 7, 12.

la aceptación de un sistema de comercio recíproco no discriminatorio conforme a la cláusula de la Nación Más Favorecida.⁸

El principio de no discriminación se convirtió en la pieza central del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), firmado por veintitrés países en Ginebra el 30 de octubre de 1947, bajo el liderazgo de los Estados Unidos. Desde 1947, el comercio mundial se ha extendido más rápidamente que la producción mundial, virtualmente cada año, aumentando así la interdependencia mundial.

Junto con la descolonización, el GATT reacomodó los patrones comerciales mundiales en panregiones, reflejando la importancia de la geografía.⁹ Entre 1960 y 1980, Japón se convirtió en el principal socio comercial en la mayor parte de Asia no comunista; la República Federal de Alemania se convirtió en el centro comercial europeo y Estados Unidos dominó en el hemisferio occidental. Dos estudiosos de la geografía resumieron el efecto general de estos cambios: "Aunque los impedimentos técnicos para comerciar a grandes distancias han sido superados en su mayor parte, las relaciones comerciales (macro-) regionales intensas, moldeadas principalmente por un número limitado de centros dominantes, se están convirtiendo en una característica de importancia creciente en el mapa del comercio mundial".¹⁰

I. 1. Evolución de los sistemas de comercio mundial

En teoría, el GATT fue multilateral y no discriminatorio. En la práctica, Estados Unidos hizo principalmente concesiones unilaterales en Ginebra y en las negociaciones comerciales subsiguientes a fin de darles tiempo a Europa y a Japón para recuperarse económicamente. Ese fue el precio del liderazgo y algunos han argumentado que sin el pago de dicho precio, la economía mundial no se hubiera recuperado, como tampoco se hubieran establecido las instituciones económicas mundiales, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el GATT.¹¹ Sin embargo, para 1962 Europa se había recuperado y el dólar estaba sujeto a presiones. Estados Unidos exigió reciprocidad.

8. Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy: Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade* (Oxford, England: Clarendon Press, 1956).

9. T. Nierop and S. de Vos, "Of Shrinking Empires and Changing Roles: World Trade Patterns in the Postwar Period", *Tijdschrift voor Econ. en Soc. Geografie* (Amsterdam, Netherlands), 79, Nr. 5 (1988): 343-364.

10. *Ibíd.*, p. 362.

11. Esta es la teoría de la estabilidad hegemónica: que las potencias mundiales pagan el precio del liderazgo para construir y mantener el sistema internacional. Ver Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley, University of California Press, 1973); y Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

A estos efectos, el presidente John F. Kennedy obtuvo autorización del Congreso para iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales. En la "Ronda Kennedy", concluida el 30 de junio de 1967, cuarenta y seis naciones acordaron reducir el arancel aduanero promedio para los países industrializados a un punto tal —cercano al 9%— que cesó de ser un impedimento para el comercio. Entre 1946 y 1967, las exportaciones estadounidenses se triplicaron, de \$EU 10 mil millones a \$EU 31 mil millones de dólares, aproximadamente, y el comercio mundial se expandió de unos \$EU 55 mil millones a \$EU 235 mil millones de dólares, aproximadamente.

Los aranceles aduaneros continuaron declinando hasta ser inferiores al 5% en 1990. Para entonces, la orden del día de las negociaciones había cambiado. La cuestión principal eran las barreras no arancelarias, definidas por Robert Baldwin como "toda medida (pública o privada) según la cual los bienes y servicios comercializados internacionalmente, o los recursos dedicados a la producción de tales bienes y servicios, son asignados en forma tal, de reducir el ingreso potencial del mundo real".¹² Esto comprende, virtualmente, toda política interna o reglamentaria, es decir, todo lo que confiera una ventaja a la importación o una desventaja a la exportación. La seguridad, la salud, el trabajo o las normas ambientales, las restricciones a la inversión, los incentivos o responsabilidades impositivas, los procedimientos de adquisición discriminatorios: todos estos y otros temas son objeto de negociaciones. No es sorprendente que estas cuestiones hayan resultado más difíciles de negociar, en particular en foros con más de cien países.

En 1986 se inició la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales a fin de tratar la nueva agenda de servicios, agricultura, textiles, derechos de propiedad intelectual, medidas de inversión relacionadas con el comercio y mecanismos de solución de controversias, cuestiones que en el pasado fueron difíciles de discutir y más aún de resolver. Aunque supuestamente la Ronda Uruguay debía finalizar en diciembre de 1990, para enero de 1993 está lejos de concluirse. Parte del problema se debió a la complejidad de la agenda. Muchas de las cuestiones no arancelarias eran difíciles de tratar desde el punto de vista técnico y bastante sensibles desde el punto de vista político.

Otra razón para el estancamiento del GATT fue la declinación relativa del poderío económico estadounidense. En 1990, Alemania alcanzó a Estados Unidos como primer exportador mundial y aunque Estados Unidos recuperó el primer puesto en 1991, de hecho ninguna nación, ni siquiera Estados Unidos, Alemania o Japón, tienen suficiente poder para llevar al GATT a su cierre.

La declinación en el liderazgo de Estados Unidos se hizo evidente al cambiar su condición de acreedor a deudor. En la década de 1980, el déficit comercial aumentó a más de \$EU 100 mil millones de dólares, ejerciendo graves presiones sobre los fabricantes estadounidenses y evocando nuevos llamados a la protección. El dólar decayó en valor relativo tanto respecto del marco alemán como del yen, pero el

12. Robert E. Baldwin, Non-Tariff Distortions of International Trade, (Washington, D.C., Brookings Institution, 1970) pp. 2-5.

déficit comercial estadounidense continuó siendo abismal. Los déficits fiscales fueron entre dos y cuatro veces mayores que el déficit comercial estadounidense, lo cual contrajo el interés de Washington en actuar como líder mundial.

I. 2. Universalismo versus regionalismo

El debilitamiento relativo de la economía estadounidense coincidió con otros cambios en el hemisferio y llevó a la primera mella en la armadura mundial de la política económica extranjera de los Estados Unidos. En 1982, en parte a causa de la escasez de recursos para ayuda externa y en gran medida por cuestiones de seguridad relativas a la influencia izquierdista en la Cuenca del Caribe, el presidente Ronald Reagan recurrió a la política comercial como instrumento para combatir la subversión izquierdista. Reagan propuso otorgar comercio libre unidireccional para una amplia gama de productos de países de la región. Como los países eran tan pequeños y el motivo abiertamente estratégico, ninguna de las principales potencias protestó, pero la importancia del acto no fue pasada por alto por quienes consideraban sacrosanto el sistema comercial mundial. La siguiente excepción ocurrió en el Acuerdo de Libre Comercio de 1985 con Israel pero, por las mismas razones, no se presentaron objeciones.

En 1986, la Comunidad Europea (CE) decidió dar un salto hacia un Mercado Común sin barreras internas al comercio, la inversión, los viajes y la inmigración en el lapso de seis años. Estados Unidos había sido una de las principales fuentes de aliento para la unión europea. El verdadero genio en el Plan Marshall no consistió en la entrega de \$EU 17 mil millones de dólares en ayuda, sino en la condición de que Europa sólo podría obtenerla si desarrollaba un plan común de promoción de la cooperación regional. Mediante una serie de pasos, Francia y Alemania —y con posterioridad otras cinco naciones europeas— forjaron nuevas instituciones y vínculos, culminando con la firma del Acuerdo de Roma de 1957, en el que se estableció la Comunidad Económica Europea.

Estados Unidos aceptó una disposición del GATT —el artículo XXIV— que permitía excepciones en casos de uniones aduaneras o zonas de libre comercio, siempre y cuando las reducciones comerciales preferenciales para el grupo, eliminaran finalmente todas las barreras comerciales dentro del subgrupo de países. La CE dió origen a dos preguntas difíciles. En primer lugar, no era en absoluto seguro que se llegaran a eliminar *todas* las barreras comerciales y, de hecho, treinta y seis años más tarde, la pregunta sigue vigente. En segundo lugar, la CE insistió en preferencias discriminatorias para dieciocho ex-colonias africanas, lo cual también constituía una violación del GATT. Sin embargo, Estados Unidos promovió la solicitud de la CE conforme al artículo XXIV a causa del objetivo más amplio de promoción de la cooperación y la seguridad europea, y nunca se desvió de su apoyo a la integración europea, a pesar del hecho de que la región se haya convertido en un formidable competidor en el mercado mundial.

Pero la profundización y ampliación de la CE a fines de la década de 1980 coincidió con graves problemas económicos en los Estados Unidos. El resultado fue que las naciones de Norteamérica

comenzaron a mirarse unas a otras para crear una zona comercial regional. En primer lugar, Canadá propuso un acuerdo de libre comercio a Estados Unidos, el cual comenzó a regir en enero de 1989. Dada la magnitud del comercio entre los dos países —el más alto entre dos países del mundo— esta excepción se consideró con seriedad. En dieciocho meses, México decidió unirse a esta comunidad comercial más amplia.

El fin de la Guerra Fría cumplió un papel en el movimiento hacia el regionalismo. En realidad, tuvo un efecto similar al del comercio entre Estados Unidos y Latinoamérica a fines de las dos guerras mundiales. El grado del dominio estadounidense en el comercio latinoamericano declinó abruptamente entre 1950 y 1980. Pero entre 1986 y 1991, a medida que la Guerra Fría terminaba, Estados Unidos aumentó su participación en el mercado de las exportaciones del Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a Latinoamérica, desde el 50 al 58 por ciento, aproximadamente.¹³ Como en los casos previos, el cambio tuvo menos que ver con la guerra (caliente o fría) o con la política estadounidense que con la reconcentración europea. Este fue el punto de partida del ALCAN. La idea de una zona de libre comercio para Norteamérica no era nueva en absoluto; con frecuencia fue propuesta por académicos y políticos, pero casi con la misma frecuencia, rechazada por los mexicanos. El ALCAN fue posible porque fue propuesto por el presidente de México. Aunque su principal motivo fue ampliar el desarrollo mexicano, un importante factor fue la forma en que se estaba organizando el mundo.

Salinas fue a Europa a principios de 1990 para alentar las inversiones en México, pero encontró que Europa estaba abocada a la profundización de la CE para 1992, considerando la ampliación de la CE a Escandinavia y Europa Oriental, y revisando las implicaciones del fin de la Guerra Fría. Cuando luego se volvió a Japón para contrarrestar a los Estados Unidos, encontró a los japoneses dubitativos por dos razones. En primer lugar, estaban dedicando gran parte de sus energías externas a Asia, invirtiendo en China y el sudeste asiático, tratando de expandir sus mercados allí y desarrollando el yen como moneda alternativa. En segundo lugar, la alianza y el mercado más importante del Japón es Estados Unidos, que según se sabía tenía una relación extraña con México. Al parecer, Japón decidió no acercarse demasiado a México por miedo a crear problemas con su aliado más importante. Sólo cuando se dió cuenta de que las opciones europeas y asiáticas estaban cerradas, Salinas se volvió a los Estados Unidos.

Al finalizar la Guerra Fría, el poder mundial cambió en la misma medida en que lo había hecho luego de las dos guerras mundiales. Rusia declinó al nivel económico del tercer mundo y Estados Unidos se encontró compitiendo en el nuevo tablero económico contra Japón y una Alemania unificada, anclada en una Comunidad Europea más amplia e integrada.

La aparente tendencia hacia el regionalismo ha generado interrogantes respecto de cuál país es el principal responsable y de si la tendencia es beneficiosa o proteccionista. En opinión de Jagdish Bhagwati,

13. U.S. Agency for International Development, Latin America and the Caribbean: Selected Economic and Social Data (Washington, D.C., Abril 1992), p.171.

"la principal fuerza motriz del regionalismo actual es la conversión de Estados Unidos... Como defensor clave del multilateralismo en los años de la postguerra, su decisión actual de tomar el camino regional (en las acepciones geográfica y preferencial simultáneamente) inclina el equilibrio de fuerzas marginales desde el multilateralismo al regionalismo".¹⁴ Bhagwati también considera que la tendencia es preocupante y desafortunada.

The Economist considera que la CE es el principal culpable en la tendencia hacia el regionalismo y el proteccionismo, argumentando que "Estados Unidos ha resistido [la lógica proteccionista] mejor que muchos... En contraste desfavorable, la Comunidad Europea ha escrito el libro sobre nuevos métodos de protección".¹⁵ Lawrence Krause coincide en que la CE representa "una enorme excepción al régimen [de comercio internacional] no discriminatorio".¹⁶ Brunelle y Deblock coinciden en que "si la metáfora del fuerte es aplicable, debe utilizarse para describir a la CE, ya que en 1987 más del 58 por ciento de su comercio total se realizó entre los doce países miembros".¹⁷ Para avanzar hacia el plazo de 1992 para lograr un mercado completamente abierto, la CE ha tenido que realizar concesiones políticas internas a expensas de las obligaciones internacionales de la región. La incapacidad de la CE para adaptar su Política agrícola común ha tenido el efecto de cerrar el mercado europeo a muchos cultivos latinoamericanos y frustrar las negociaciones del GATT.

Las consecuencias para el comercio mundial de la tendencia hacia el regionalismo, dependen de si el ejemplo de la CE —unidad al precio del proteccionismo— prueba ser la regla o la excepción. En su clásico estudio sobre uniones aduaneras, Jacob Viner argumentaba que las unidades de comercio regional son beneficiosas si crean más comercio del que desvían en el largo plazo. Parte del problema consiste en identificar la longitud del "largo plazo" y en la forma de estimar la cantidad de comercio creado o desviado. Pero el regionalismo también puede ser beneficioso para el comercio mundial si las nuevas unidades desarrollan fórmulas para tratar la nueva agenda comercial, las cuales podrían ser probadas y, de ser exitosas, utilizadas eventualmente por el GATT. Se ha sugerido que las fórmulas diseñadas por Estados Unidos y Canadá para el caso de servicios y solución de controversias podrían ser extrapoladas al GATT.

14. Jagdish Bhagwati, "Regionalism and Multilateralism: An Overview", Discussion Paper Series No. 603 (New York: Columbia University Department of Economics, Abril 1992), p.12.

15. *The Economist*, 27 Junio 1992, p.13.

16. Lawrence B. Krause, "Regionalism in World Trade: The Limits of Economic Interdependence", *Harvard International Review*, verano 1991, p.4.

17. Dorval Brunelle and Christian Deblock, "Economic Blocs and the NAFTA Challenge", resumen del trabajo realizado por el Grupo de Investigación sobre la continentalización de las economías canadiense y mexicana [Research Group on the Continentalization of the Canadian and Mexican Economies, University of Quebec in Montreal], Mayo 2, 1991, p.6.

De esta forma, la respuesta a la pregunta de si la tendencia regionalista es buena o mala para el comercio mundial depende, en gran medida, de la evolución de estas unidades, es decir, de si se convierten en bloques comerciales exclusivos o en plataformas para un mayor comercio externo e interno.

II NORTEAMERICA - EL ACUERDO Y LA ENTIDAD

El ALCAN, suscrito por los presidentes Bush y Salinas y el Primer Ministro Mulroney el 17 de diciembre de 1992, es un documento que tiene por objeto reducir las barreras comerciales a distintas velocidades en diferentes sectores. El acuerdo entrará en vigencia en enero de 1994, pero se implementará en un lapso de quince años para que las industrias "sensitivas" y las granjas tengan tiempo adicional para adaptarse a los efectos del aumento de la competencia. El ALCAN fue innovador en varias áreas, incluyendo la promoción de la unificación de normas de contaminación ambiental, la eliminación de cuotas para textiles y ropa, la creación de libre comercio en servicios (incluyendo la extensa área de las telecomunicaciones y el mercado de los seguros), y la garantía del acceso al mercado agrícola total, aunque luego de un lapso de transición de quince años.¹⁸

II. 1. El Acuerdo

El ALCAN provee la eliminación progresiva de todos los aranceles, aunque la mayoría serán eliminados en un lapso de cinco años. Normas de origen estricto evitarán la utilización de México como plataforma de exportación. En agricultura, los tres gobiernos acordaron eliminar todos los cupos y las restricciones cuantitativas, así como el 50 por ciento de los aranceles en 1994. En algunos casos, los aranceles se reemplazarán por cupos conforme a la tasa arancelaria. El acuerdo relaja la mayoría de las restricciones a la inversión, excepto en el sector energético en México y en el sector cultural en Canadá, y establece un régimen avanzado para la protección de los derechos de propiedad intelectual. Para tratar las disputas, se establece la Comisión Norteamericana de Comercio.

Dado que el poder legislativo en México, es dominado por el PRI, y que Canadá, tiene un régimen parlamentario, el resultado del debate era inevitable. El Congreso de los Estados Unidos se convirtió en el principal foro para tratar el ALCAN, especialmente debido a la agenda social, política, ambiental y económica que quedó fuera del acuerdo. Desde la primavera de 1991, cuando el Gobierno de Bush solicitó la facultad de negociación rápida mediante la ratificación del acuerdo, daba la impresión de que Estados Unidos introducía la agenda más amplia, pero lo que ocurrió en realidad es que grupos de los tres países utilizaban este foro para tratar temas compartidos. Posteriormente Bill Clinton incorporó estos temas.

18. Para un análisis detallado del tratado y de su impacto estimado, ver Robert A. Pastor, Integration with México, capítulo 3.

Esta agenda social, ambiental y política ampliada refleja un cambio en las actitudes públicas en los tres países de Norteamérica. Ronald Inglehart, de Estados Unidos, Neil Nevitte, de Canadá, y Miguel Basañez, de México, realizaron estudios en los tres países a comienzos y finales de la década de 1980 y encontraron que las actitudes no sólo son similares, sino que han convergido en una forma que hace más posible la integración.¹⁹ En los tres países, las actitudes del público apoyan más y más la liberalización política, la política económica de mercado libre pero no de laissez-faire, y una alta prioridad a la autonomía y la autoexpresión en todas las esferas de la vida. Los autores consideran que la principal causa de la convergencia de los sistemas de valores es que en los tres países la juventud está mejor educada y más influenciada por las comunicaciones mundiales: "El nacionalismo estricto que había dominado desde el siglo XIX gradualmente deja lugar a un sentido de identidad más cosmopolita".²⁰

Aunque esté emergiendo una orientación norteamericana, los pueblos de los tres países retienen cierto localismo. **La clave para tratar la agenda presente y futura consiste en reconocer que tanto los impulsos internos como los externos están en un equilibrio delicado y que las palabras y acciones de un país pueden reforzar su imagen en otro.** Cuando un político de los Estados Unidos expresa públicamente los temores de los californianos ante las olas masivas de inmigrantes, tales arengas se oyen en la Ciudad de México y los políticos de esa ciudad probablemente jugarán con las inseguridades de sus compatriotas respecto a ser tratados injustamente por los Estados Unidos. Algunos mexicanos podrían quejarse ante la posibilidad de que las corporaciones estadounidenses absorbieran sus industrias e insistir en que su gobierno evite la pérdida de la identidad mexicana. Tal xenofobia no es en ningún modo exclusiva de México; la reacción de los estadounidenses ante las adquisiciones japonesas es esencialmente idéntica. El punto consiste en que los temores de un país refuerzan los temores del otro. A menos de que los líderes o instituciones se interpongan entre este ciclo de temor y describan las causas de esperanza, siempre existe la posibilidad de un retroceso de la integración.

Las teorías desarrolladas basadas en la experiencia de Europa Occidental sugieren que el aumento de la interacción económica no lleva a la integración o comunidad política **a menos que** haya un aumento en la confianza: experiencias compartidas que refuercen los sentimientos positivos recíprocos.²¹ Las encuestas en Norteamérica indican que existe un alto nivel de confianza entre Estados Unidos y Canadá, un nivel levemente inferior de estos dos países respecto a México y que es más probable que los mexicanos desconfíen de los estadounidenses. Sin embargo, la experiencia europea muestra que la desconfianza puede erosionarse, tal como sucedió entre Francia y Alemania entre las décadas de 1950 y 1970 basándose en el trabajo conjunto de la Comunidad Europea.

19. Ronald Inglehart, Neil Nevitte y Miguel Basañez, Convergence in North America: Closer Economic, Political and Cultural Ties Between the United States, Canada and Mexico, manuscrito, 1992.

20. Inglehart, Nevitte, Basañez, Convergence, capítulo 1, p.1.

21. Ver particularmente, Karl W. Deutsch, et al., Political Community and the North Atlantic Area (Garden City, New York: Doubleday, 1968).

En el caso de Norteamérica, las experiencias históricas nacionales hicieron que tanto Canadá como México prefirieran relaciones distantes, pero el estudio de Inglehart descubrió que esos sentimientos habían sufrido un cambio fundamental. Para 1990, Canadá y México estaban más inclinados a apoyar un comercio más liberalizado y vínculos más estrechos con Estados Unidos que este último país. "En medida sorprendente, estas formas tradicionales de nacionalismo parecen haberse desvanecido".²² En su reemplazo, ha surgido el realismo cooperativo; más del 80 por ciento del público de los tres países favorece un comercio más liberalizado siempre que sea justo y recíproco; sólo el 15 por ciento se opone a ello.²³

II. 2. La entidad norteamericana

Norteamérica constituye una región formidable. La población de la región se expandió en forma dramática desde 1950, hasta alcanzar conjuntamente 362 millones en 1990. La inmigración ha sido una causa importante del aumento demográfico en los Estados Unidos y Canadá, mientras que en México la causa principal ha sido la mejora en el cuidado de la salud. Aunque la tasa de crecimiento demográfico en México declinó bastante precipitadamente en este período desde la introducción de la planificación familiar en 1974, sigue siendo alrededor del doble que la de sus dos vecinos del norte. El resultado es una población mucho más joven en México, pero perfila complementariamente a Estados Unidos y Canadá. En 1990, más del 36 por ciento de la población de México tenía menos de quince años, comparado con menos del 20 por ciento de la población de sus dos vecinos nortños. [Ver Cuadro 2]

El producto bruto de los tres países se multiplicó por un factor mayor que diez, desde aproximadamente \$EU 560 mil millones en 1960 a \$EU 6,2 trillones de dólares en 1990, a valores actuales. Las exportaciones de la región crecieron aún más rápido, desde \$EU 60 mil millones en 1970 a \$EU 587 mil millones de dólares en 1991, mientras que el comercio intrarregional en función de las exportaciones globales de los tres aumentó del 37 al 42 por ciento en el mismo período. Estados Unidos tiene la porción más grande del comercio y del mercado, aunque la dependencia de sus vecinos es una pequeña fracción de la dependencia de ellos respecto a él. Tanto Canadá como México realizan entre dos tercios y tres cuartos de su comercio total con Estados Unidos, mientras que Estados Unidos realiza cerca de un cuarto de su comercio total con sus dos vecinos. El comercio intrarregional representa alrededor del 40 por ciento del total, comparado con alrededor del 60 por ciento para la Comunidad Europea. En 1990, el PNB per cápita de Canadá y Estados Unidos era comparable —\$EU 21.790 y \$EU 20.470—, pero el de México era alrededor de la décima parte de dicha cantidad. [Ver Cuadro 3]

22. Inglehart, Nevitte y Basañez, Convergence in North America, capítulo 2, página 15.

23. Ibid. capítulo 2, p.12, figura 2-3.

III IMPLICACIONES HEMISFERICAS

El motivo por el que Latinoamérica quiere unirse a Estados Unidos en una zona de comercio más amplia es similar al de México: temor a quedar excluido. El miedo siempre ha sido un motivo más poderoso que la esperanza, particularmente uno tan impreciso como unirse a una comunidad comercial más grande. Las tendencias en Latinoamérica habían desmejorado visiblemente durante la "década perdida" de la crisis de la deuda. En 1955, casi el 20 por ciento de todas las importaciones estadounidenses provenían de Sudamérica; para 1990, esto había declinado a alrededor del 5 por ciento; las del Caribe, del 6,6 al 1,6 por ciento.²⁴ El comercio norteamericano se reconcentró y el resto de Latinoamérica estaba dejándose caer y hundiéndose. En 1989 y 1990, la mitad del comercio estadounidense con Latinoamérica se realizó con México. No asegurar el mercado estadounidense podría significar la marginalización.

En su Iniciativa para las Américas, Bush prometió acuerdos de libre comercio (ALC) con los gobiernos hemisféricos que implementaran reformas económicas. El gobierno estadounidense dió prioridad al ALCAN, pero informó a los gobiernos latinoamericanos interesados que se prepararan para futuras charlas acelerando los esquemas de integración sub-regional y negociando "acuerdos-marco" similares al estadounidense-mexicano de 1987.

Salinas siguió un enfoque similar respecto de sus vecinos. Ofreció a los gobiernos centroamericanos un Acuerdo de Libre Comercio, solicitó y recibió una membresía asociada a la Comunidad del Caribe; además, el 20 de julio de 1991 se reunió con los presidentes de Venezuela y Colombia para proponer una zona trilateral de libre comercio que entraría en vigencia en enero de 1992, plazo que probó ser demasiado ambicioso. Hacia fines de agosto de 1992, los tres gobiernos no habían logrado acordar un cronograma y surgieron interrogantes sobre la forma en que el acuerdo sería afectado por el ALCAN. Sin embargo, mientras tanto, en enero de 1992, Colombia y Venezuela adoptaron aranceles cero para su comercio bilateral y estaban presionando a sus socios andinos para acelerar su integración al pacto.²⁵ Salinas firmó un acuerdo de libre comercio con el presidente chileno Aylwin, puesto en ejecución en enero de 1992, y acordó comenzar a negociar con los gobiernos de América Central con miras a un Acuerdo de Libre Comercio para 1996. Entretanto, los centroamericanos iniciaron las discusiones en el CARICOM sobre un pacto de libre comercio.

24. Estos y los datos siguientes provienen del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Oficina de Censo, Statistical Abstract of the United States, distintos años.

25. "Slower Pace for Subregional Groups", *Latin American Weekly Report*, 10 de septiembre 1992, pp. 6-7.

Cuadro 2

Norteamérica: Perfiles Demográficos

(millones)

	<i>Población</i>											
	1950	1970	1990	2000								
Norteam.	192,29	277,55	362,70	400,27								
E.E.U.U.	152,27	205,05	250,00	268,27								
México	26,28	51,18	86,20	103,00								
Canadá	13,74	21,32	26,50	29,00								
	<i>Menos de 15 (%)</i>				<i>16-60 (%)</i>				<i>61 y más (%)</i>			
<i>% Distribución</i>	1950	1970	1990	2000	1950	1970	1990	2000	1950	1970	1990	2000
EE.UU.	26,87	28,26	21,57	19,70	58,25	57,71	61,20	62,50	14,88	14,04	17,22	18,20
México	45,60	46,50	36,50	25,00	49,30	50,00	60,50	66,00	5,10	3,50	3,00	9,00
Canadá	33,50	30,20	21,40	19,30	58,20	61,90	68,80	63,50	8,30	7,90	10,00	17,20
Norteam.	35,32	34,99	26,49	21,33	55,25	56,54	63,43	64,00	9,43	8,48	10,07	14,80
<i>(promedio)</i>												

Nota: Los datos de Estados Unidos para el año 2000 son una proyección de la Oficina del Censos de los Estados Unidos; las proyecciones para Canadá y México se basan en las estimaciones del Banco Mundial.

Fuentes: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Oficina de Censo, "Statistical Abstract of the U.S.", 1991; El Banco Mundial, "World Tables", 1984 y 1991; "World Tables-Social Data", 1984 y "World Development Report", 1992.

América Latina acogió la propuesta de Bush y el ejemplo de Salinas. Los grupos subregionales de comercio, incluyendo los antiguos como el Pacto Andino y los nuevos como el MERCOSUR, fueron considerados más seriamente e hicieron mayores progresos a partir de 1990 que en décadas anteriores. Sólo en 1991, el comercio dentro del MERCOSUR se expandió en más del 40 por ciento y dentro del Pacto Andino, en un 35 por ciento.²⁶ Para 1992, Estados Unidos había suscrito dieciséis acuerdos marco sobre comercio e inversión con treinta y un países de Latinoamérica y el Caribe.

La respuesta más sorprendente y exuberante provino del otro guardián nacionalista de Latinoamérica: la Argentina peronista. El presidente argentino Carlos Menem elogió el nuevo enfoque de fortalecimiento de las relaciones económicas entre Estados Unidos y Latinoamérica: "Consideramos que ésta [la Iniciativa para las Américas] no es una propuesta de naturaleza filantrópica, basada en un falso paternalismo. Tampoco surge de consideraciones de estrategia militar. Por el contrario, es una propuesta empresarial ambiciosa. En este momento, Latinoamérica es considerada una nueva entidad, un interlocutor válido, capaz de hablar en términos de intereses mutuos".²⁷

La lógica económica debajo del movimiento hacia la integración hemisférica y, en alguna medida, la década de 1990 se asemeja a la de 1930, cuando Estados Unidos y Latinoamérica se volvieron la una hacia la otra mediante acuerdos de comercio bilateral ante un mundo separado en bloques comerciales. Estados Unidos ha encontrado que es difícil penetrar en Japón y Latinoamérica ha tenido problemas similares para exportar hacia una Europa auto-absorbida. Al igual que en la década de 1930, Estados Unidos y Latinoamérica han detectado intereses económicos comunes, pero a diferencia de entonces, en la actualidad nadie tiene interés en retirarse del mundo. Lo que falta en el hemisferio es una estrategia para ayudarse mutuamente mientras se logra abrir el GATT.

Hace apenas cinco años, la idea de una opción hemisférica hubiera sido inconcebible. Cargada de deudas, brutalizada por dictadores militares, desafiante o disgustada por la política estadounidense, gran parte de Latinoamérica no sería un socio para los Estados Unidos. Gradualmente, se han reemplazado los antiguos estereotipos. Una nueva imagen de tecnócratas modernos y democráticos está tomando el poder. Se han realizado elecciones libres y disputadas en todos los países de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe, a excepción de Cuba. Ha habido reveses en Haití, Perú y Venezuela, mientras que otros países, como El Salvador, Guatemala y Bolivia continúan luchando con los demonios despóticos de su pasado. Pero la democracia es más amplia, si no más profunda, que nunca anteriormente, y las nuevas democracias están buscando en la frontera de un antiguo orden de estados soberanos a fin de diseñar mecanismos colectivos para defenderse unos a otros de los reveses autoritarios. En esto, la región es única.

26. "Free Trade and Common Markets", *Latin American Special Reports*, junio 1992, p. 1.

27. Ibid.

Cuadro 3

Norteamérica: Indicadores Económicos

	PNB (\$EU miles mill. - Actual)			PNB per Cápita (\$EU- Actual)			Exportaciones Base arancelaria, fob (\$EU millones - Actual)			Importaciones Base arancelaria, cif (\$EU millones - Actual)		
	1960	1980	1990	1960	1980	1990	1960	1980	1990	1960	1980	1990
	EE.UU.	508,80	2.732,00	5.447,50	2.811,05	11.982,46	21.790,00	20.600 24,96%	216.920 22,89%	371.466 28,32%*	15.072 30,81%	250.280 21,34%
México	11,98	188,74	214,64	323,13	2.680,34	2.490,02	1.245 59,04%	15.308 65,49%	26.714 71,10%*	1.515 64,78%	19.517 63,38%	28.063 66,24%*
Canadá	39,28	258,17	542,46	2.193,45	10.737,88	20.470,19	6.573 63,45%	63.105 61,25%	125.056 75,82%*	7.031 65,12%	62.838 68,02%	115.882 64,12%*
Norteamérica	560,06	3.178,91	6.204,60	1.775,88	8.466,89	14.916,74	28.418	295.333	523.236	23.618	332.635	659.580

*Notas: * se refiere al porcentaje (%) del comercio dentro de Norteamérica; y el PNB norteamericano per cápita es un promedio de los tres países.*

Fuentes: El Banco Mundial, "World Tables", 1984,1991; y "World Development Report", 1992; OECD, "Monthly Statistics on Foreign Trade", julio 1992; y Fondo Monetario Internacional, "Direction of Trade Statistics Yearbook", 1992.

Desde el punto de vista económico, la mayoría de los gobiernos han construido trabajosamente bases macroeconómicas nuevas y más firmes. La hiperinflación ha sido puesta bajo control; el servicio de la deuda como porcentaje del PNB ha declinado del 64,3 por ciento en 1987 al 37,4 por ciento en 1991, el capital está regresando en grandes cantidades y las economías de la región han comenzado a crecer, 2,8 por ciento en 1991, el primer cambio positivo desde 1987. Entre 1986 y 1991, Estados Unidos ha duplicado sus exportaciones (a \$EU 63 mil millones) y su inversión extranjera directa (a \$EU 72 mil millones).²⁸ Con los graves problemas políticos y políticas económicas débiles y vacilantes, Brasil ha constituido una excepción a esta tendencia, pero cuando el motor se ponga en marcha nuevamente, impulsará a toda Sudamérica en forma acelerada.

En el final mismo del largo texto del ALCAN —capítulo 22, artículo 2205— figura una sumamente breve e imprecisa "cláusula de adhesión":

"Cualquier país o grupo de países que adhiera a este Acuerdo sujeto a los términos y condiciones que sean acordados entre dicho país o países y la Comisión, tras la aprobación conforme a los procedimientos aplicables en cada país".

Esta cláusula de adhesión invita a preguntarse cómo proseguir con la expansión del ALCAN. Antes de su elección como presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton apoyó la idea de extender el acuerdo, en su discurso de Carolina del Norte. "Si podemos hacer que este acuerdo funcione con Canadá y México, luego podremos llegar a otras economías orientadas al mercado de América Central y del Sur para una mayor expansión".

Quedan varias preguntas por responder: ¿Cómo y cuándo debe extenderse el ALCAN? ¿Qué países negociarían primero? ¿Qué sucede si algunos de los gobiernos aceptaran las condiciones y no las implementaran, como ha sucedido en virtualmente todos los acuerdos de comercio sub-regional? Una pregunta aún más interesante es si México ha estado tratando de convertirse en el "eje" antes que en un "rayo" al suscribir acuerdos con otros países latinoamericanos.²⁹ ¿Podrán Venezuela, Chile o Centroamérica, por ejemplo, utilizar a México como trampolín para exportar bienes libres de aranceles a los Estados Unidos? ¿Definirá México, en efecto, las reglas para el ingreso de estos otros países?

Estas preguntas han generado respuestas a lo largo de todo el espectro administrativo y de políticas, pero las respuestas que cuentan deberán ser definidas por los tres gobiernos bajo los auspicios

28. U.S. Agency for International Development, Latin America and the Caribbean: Selected Economic and Social Data (Washington, D.C., abril 1992), pp. 3-5.

29. Ronald Wonnacott desarrolló por primera vez las ideas de "eje" y "radio" con los Estados Unidos como objeto. Ver su artículo "U.S. Hub-and-Spoke Bilaterals and the Multilateral Trading System", *Commentary* (Octubre 1990), Toronto: C.D. Howe Institute.

de la Comisión norteamericana de comercio. Antes de intentar especular sobre cuál de estos escenarios sería más probable, permítanme evaluar las respuestas alternativas para cada una de estas preguntas.

III. 1. ¿Por qué se debería extender el ALCAN?

Dada la complejidad del acuerdo y la perspectiva de que surjan muchos problemas nuevos —algunos anticipados, otros no— sería aconsejable permitir un lapso de dos años, como mínimo, antes de realizar negociaciones serias para expandirlo al resto del hemisferio. Entretanto, los países deben ser alentados a poner en ejecución unilateralmente las condiciones y obligaciones del ALCAN, con miras a acelerar las negociaciones una vez que se inicien oficialmente.

Una de las razones por las que la campaña de privatización de México fue tan exitosa consistió en la meticulosa preparación antes de cada venta. Hacer funcionar el ALCAN no será tan sencillo como firmar el acuerdo; requerirá mucha experimentación, nuevas instituciones, nuevos procedimientos y probablemente numerosos errores. A menos que estos problemas se traten y resuelvan satisfactoriamente en los primeros años, podría peligrar el experimento más amplio.

III. 2. ¿Quién debe ingresar primero?

El presidente Bush prometió al presidente chileno, Patricio Aylwin, que Estados Unidos negociaría con Chile tan pronto como se ratificara el ALCAN. La economía chilena es la más abierta, su comercio con Estados Unidos es relativamente pequeño y sus tecnócratas se cuentan entre los más capaces. Si Estados Unidos permite que los otros gobiernos establezcan su agenda o si elige los acuerdos más fáciles de negociar, entonces Chile debería ingresar primero, en particular porque ya tiene un Acuerdo de Libre Comercio con México. Sin embargo, hay enfoques alternativos.

Fuera de Canadá y México, los países con relaciones económicas más estrechas con Estados Unidos son los del Caribe y Centroamérica: los países de la Cuenca del Caribe. La dependencia de estos países en el mercado estadounidense es aproximadamente comparable a la de México y Canadá; alrededor del 60-75 por ciento de su comercio e inversiones se realiza con Estados Unidos. Cuando el presidente Reagan propuso la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI) —libre comercio unidireccional para ciertos productos de la región— en febrero de 1982, lo promocionó como una forma de promover el desarrollo regional.

El motivo de Estados Unidos era estratégico —contrarrestar la influencia izquierdista en la región— pero el programa fue puesto en ejecución en un momento en que las economías de la región sufrían graves dislocaciones. Una de las principales razones fue la contracción brutal de los cupos de importación de azúcar en Estados Unidos. Entre 1975 y 1981, la región exportó un promedio de 1,7

millones de toneladas de azúcar a los Estados Unidos. Para 1989, esa cantidad se redujo a 442.000 toneladas, con mayores reducciones en los dos años subsiguientes. Sólo en el lapso 1982-1989, los países de la región perdieron alrededor de 1,8 mil millones de dólares en ingresos potenciales y 400.000 puestos de trabajo como resultado de los cupos azucareros. En comparación, la CBI creó unos 136.000 empleos industriales entre 1983 y 1989.³⁰

Dado que muchos de los países de la región eran tan dependientes de la industria azucarera y todos ellos tenían economías pequeñas y abiertas, el ajuste fue bastante severo. La CBI ayudó a amortiguar el golpe, pero el ALCAN virtualmente eliminará el incentivo para invertir en la CBI. La región enfrenta una alternativa muy difícil: o disminuir sus propias barreras al comercio y la inversión, negociando el ingreso al ALCAN, o esperar que la diferencia marginal en el acceso al mercado de la CBI y del ALCAN sea lo suficientemente pequeña como para no desviar a México las inversiones presentes y futuras de la región.³¹ Es posible que el Caribe evite esta difícil elección porque tiene la ventaja adicional de acceso a la Comunidad Europea (mediante el acuerdo de Lomé).

El Mercado Común Centroamericano (MCCA) fue establecido en 1960. La Comunidad del Caribe (CARICOM), con sus trece naciones, se fundó en 1973. Ambas instituciones luchan por encontrar una respuesta al interrogante sobre ingresar al ALCAN o no. Ambas áreas comerciales han estado entre las más exitosas del mundo en desarrollo desde las décadas de 1960 y 1970,³² pero el MCCA fue víctima de las guerras civiles en Centroamérica y CARICOM falló reiteradamente en la implementación de sus objetivos, entre los más notables, un Arancel Externo Común (AEC).

La cuestión para los Estados Unidos —y México y Canadá— es si se debe encontrar un mecanismo de transición o un procedimiento dilatorio que permitiera que los países de la Cuenca del Caribe se acoplen al ALCAN. Desde una perspectiva estratégica y política, sería deseable para los países de la Cuenca del Caribe en tanto grupo ser los primeros en incorporarse al ALCAN extendido, pero los países de Norteamérica no querrán permitir una excepción tan amplia al ALCAN por miedo de que funcione como un elemento disuasivo para que México implemente el acuerdo o para que el resto de Latinoamérica trate de cumplir sus obligaciones.

30. Joseph Pelzman y Gregory K. Schoepfle, citados en "U.S. Sugar Quotas and the Caribbean Basin", por Stuart Tucker y Maiko Chambers, Overseas Development Council, Policy Focus No. 6, December 1989, p.4; "Yet Another Cut in the U.S. Sugar Quota", *Latin America Weekly Report*, 10 de septiembre 1992, p. 8.

31. Dos trabajos describen la gama completa de alternativas que enfrenta la región. Ver Camille Nicola Isaacs, "The North American Free Trade Agreement: A Jamaican Perspective", trabajo presentado en el seminario del Mona Institute of Business, University of West Indies, 11 December 1991; y Robert Pastor y Richard Fletcher, "The Caribbean in the 21st Century", *Foreign Affairs* 70 Verano, 1990).

32. Ver U.S. Department of State, Bureau of Intelligence and Research, Evaluating Regional Schemes for the Promotion of International LDC Trade: A Review of Selected Attempts to Create Free-Trade Areas and Common Markets, Report No. 1362, abril 14, 1980.

Richard Bernal, embajador de Jamaica, ofreció una propuesta precavida al sugerir que a los países de la Cuenca del Caribe se les diera paridad con México como forma de preservar sus beneficios de la CBI y que luego ellos implementarían en fases sus obligaciones recíprocas a lo largo de un largo período de transición.³³ Debido a su escasa población, la región no resulta realmente competitiva para México, pero la primera decisión sobre si la propuesta tiene sentido debería ser tomada por México.

Fuera de la Cuenca del Caribe, el ALCAN debería negociar con cualquier grupo subregional —sea el Pacto Andino o MERCOSUR— que esté listo para aprovechar el acuerdo y haya progresado lo suficiente en términos de reformas económicas a fin de asegurar una negociación sin contratiempos. Sin embargo, en general, Estados Unidos, México y Canadá deberían alentar a las naciones a unirse a la zona económica del hemisferio occidental como parte de un grupo antes que como gobiernos individuales.

III. 3. ¿Cómo actuar ante violaciones del Acuerdo?

La falta de una respuesta a esta pregunta por parte del GATT amenaza efectivamente la existencia de la institución. El procedimiento para tratar las transgresiones del GATT consiste en que los gobiernos individuales eleven una petición para que se investigue la supuesta violación y, si se establece tal violación, permitir que los gobiernos busquen compensación o respondan proporcionalmente en otra área. El ALCAN tiene un mecanismo similar de solución de controversias, pero hay razones para preguntarse si funcionará mucho mejor. Estados Unidos tiene mayor influencia económica para obtener compensación en caso de una supuesta violación comercial por parte de México y Canadá que estos dos países respecto de Estados Unidos, pero tal influencia no siempre produce cambios en las políticas. Para que funcione el sistema, se requiere un mecanismo más ajustado, con reglas de procedimiento más claras, y que los terceros países del acuerdo apoyen a la parte agraviada.

III. 4 ¿Será México eje o rayo?

Casi nadie se hubiera hecho esta pregunta a principios de las negociaciones del ALCAN. La única pregunta entonces era si Estados Unidos sería el eje o aceptaría una clase de relación distinta con los otros miembros. El ALCAN es un verdadero acuerdo trilateral a pesar de la asimetría en los patrones comerciales. Lo que no se había anticipado es la medida en que México se ha adelantado al ALCAN al acercarse a sus vecinos de Latinoamérica y el Caribe. Otra razón para observar las nuevas iniciativas comerciales de México en el hemisferio es simplemente que el comercio mexicano en el área es tan

33. Dr. Richard Bernal, "Impact of the NAFTA on the Economic Development of the Caribbean and U.S.-Caribbean Trade", declaración hecha durante una Audiencia ante la Comisión de la pequeña empresa de la Cámara de Representantes, 16 de diciembre de 1992.

escaso; sin embargo, la multiplicidad de los acuerdos plantea el interrogante de si México podría convertirse en un eje para Latinoamérica o aún una plataforma para sus exportaciones.

Las disposiciones sobre normas de origen del ALCAN fueron negociadas para evitar que México se convirtiera en una plataforma para otro país, aunque el mayor temor era que Japón, no Latinoamérica, lo usara con este propósito. Si se detectaran violaciones, entonces una institución común del ALCAN —tal vez la Comisión de comercio— debería imponer grandes multas. Pero es posible que una relación comercial más liberalizada entre México y Latinoamérica facilite la entrada de esta última al ALCAN extendido.

III. 5. Consecuencias potenciales del ALCAN.

El impacto potencial más positivo del ALCAN en el hemisferio occidental consiste en sus triples incentivos a los gobiernos latinoamericanos para (1) consolidar las reformas económicas necesarias, (2) estimular la integración sub-regional y (3) forjar una comunidad democrática de naciones. Cada uno de estos objetivos es vital para el desarrollo económico y político de la región; sin embargo, antes del ALCAN, no existían las condiciones y los incentivos eran demasiado débiles para transformar estos objetivos en una realidad.

Un efecto saludable de la crisis de la deuda es que forzó a Latinoamérica a reevaluar su estrategia económica. Una nueva generación de líderes latinoamericanos se dió cuenta de que mientras Latinoamérica había declinado, las economías asiáticas —en particular, los "Cuatro Tigres"— habían dado un salto adelante utilizando políticas económicas orientadas a la exportación. La lección que aprendieron fue que debían reemplazar sus estrategias proteccionistas con estrategias internacionales. Por supuesto, el FMI "alentó" el cambio en esta dirección.

Para 1992, había signos de que las nuevas políticas económicas estaban dando fruto. La crisis de la deuda al parecer había llegado a su cumbre unos años antes y los gobiernos eran capaces de canalizar sus escasos recursos hacia la inversión. Como porcentaje del PIB, la deuda declinó del 64,3% en 1987 a 37,4% en 1991. Se logró controlar la hiperinflación. El aumento promedio de los precios para la región, en términos de PNB, decayó de 1,711% en 1990 a 223% en 1991. En 1991, la región creció un tres por ciento: el primer crecimiento real en varios años. Los exportadores crecieron a una tasa anual del 12 por ciento entre 1987 y 1991, y el porcentaje de fabricantes se elevó a un tercio (desde el 10 por ciento de hace dos décadas).³⁴

34. U.S. Agency for International Development, Latin America and the Caribbean: Selected Economic and Social Data (Washington, D.C., abril 1992) pp. 3-4; United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Overview of the Economy of Latin America and the Caribbean, 1991 (Santiago, diciembre, 1991).

América Latina parecía dar vuelta una página desde el punto de vista económico, pero los problemas sociales eran peores que una década atrás. Los salarios mínimos reales en 1991 fueron casi un tercio más bajos que en 1980. Esto significaba que el costo laboral promedio en Latinoamérica había declinado a menos de la mitad de lo que era en Singapur y Hong Kong,³⁵ pero se cuestionaba si las políticas económicas podrían sostenerse en un clima de inquietud social, tal como ocurrió en Venezuela a principios de 1992. Una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental podría reforzar los esfuerzos de cada país por mantener las mejores políticas macroeconómicas y, como tal, desempeñar un papel valioso en la modernización de las economías.

El ALCAN también hace más alcanzable el objetivo de la integración subregional. Durante demasiado tiempo, las naciones del Pacto Andino, CARICOM y CACM no estuvieron dispuestas a tomar el tipo de decisiones que hubiera cumplido sus promesas de disminuir las barreras comerciales entre los miembros del grupo. En el caso del CARICOM, el hecho de que alguno de los trece miembros no implementara el Arancel Externo Común mantuvo paralizada a toda la organización. El ALCAN —y, más precisamente, la perspectiva de un mercado garantizado en Norteamérica— provee un incentivo considerable para que los gobiernos acepten esa difícil responsabilidad o corran el riesgo de ser dejados a lado en un mercado regional creciente.

Aunque Estados Unidos ha alentado a los gobiernos latinoamericanos a suscribir acuerdos de libre comercio como miembros de esquemas de integración subregional, no existen incentivos para hacerlo y, debido a la dificultad de obtener la aprobación de los demás, los incentivos reales favorecen las aplicaciones individuales. Teóricamente, una zona económica del hemisferio occidental haría obsoletos los esquemas de integración sub-regionales, pero al menos en los próximos diez años, los esquemas existirán y sería deseable que los miembros de cada grupo ayudaran a los demás a satisfacer las condiciones previas al ingreso. Por lo tanto, los países del ALCAN deberían indicar que se permitirá que se unan los gobiernos individuales al ALCAN, pero que tendrán precedencia los grupos sub-regionales.

Finalmente, los estudios de Inglehart y otros indican que el aumento de la integración económica dentro de un marco que genera confianza entre los socios puede llevar a la cooperación política y a la integración política posterior. El proceso de negociación de una expansión del ALCAN podría estimular una mayor cooperación en temas políticos. Por ejemplo, los líderes de la mayoría de las nuevas democracias latinoamericanas conocen la fragilidad de sus regímenes y están interesados en desarrollar mecanismos para defender la democracia en sus países. La Organización de los Estados Americanos ha estado luchando con este tema desde que se le pidió que observara las elecciones en Nicaragua, pero especialmente luego de que la Asamblea General aprobó una resolución sobre la democracia en Santiago en junio de 1991. Mucho resta por hacer, y el aumento de la cooperación entre líderes con las mismas opiniones sobre temas económicos podría traducirse en nuevos arreglos políticos para defender la

35. Las estadísticas provienen de un informe de la Oficina Internacional del Trabajo, citadas en "More Work, But Much Less Real Pay", *Latin American Weekly Report*, 4 de junio 1992, p.8.

democracia. Más aún, Estados Unidos y Latinoamérica podrían trabajar juntos en el GATT a fin de estimular las reformas necesarias en el sistema comercial internacional.

Con una infraestructura y un mercado potencial equivalentes en general al de Europa a comienzos del Plan Marshall, en la actualidad Latinoamérica podría ser la base de una comunidad económica de naciones democráticas nueva y poderosa. Junto con Estados Unidos, las Américas podrían desarrollar un perfil económico competitivo a nivel mundial.

Cuando Salinas dijo "queremos que México sea parte del primer mundo, no del tercero",³⁶ no sólo estaba alentando a sus compatriotas a elevar sus esperanzas y normas, sino que también estaba implicando que México podría ejercer mayor influencia en el orden económico internacional si se alineara con Estados Unidos que si se uniera al mundo en desarrollo. Esto representa una importante ruptura para México y para toda Latinoamérica. Luego de haberse resistido a la integración con Estados Unidos durante décadas, aparentemente la región ha llegado a la conclusión de que es más probable que alcance sus objetivos económicos en cooperación con el norte.

IV

VENTAJA COMPARATIVA DE LAS TRES PANREGIONES

Examinemos las tres pan-regiones: la Comunidad Europea, Japón y el Este asiático, y la Zona de Libre Comercio de América del Norte como centro de la Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental [Cuadro 4]. La más integrada de estas tres zonas es la Comunidad Europea, con 12 naciones, una población de 345 millones y un producto bruto de \$EU 5,9 mil millones de dólares en 1990. Para el 31 de diciembre de 1992, la Comunidad Europea eliminó teóricamente todas las barreras internas. Con el Acuerdo de Maastricht, suscrito en diciembre de 1991, los doce gobiernos se comprometieron a moverse hacia un gobierno federal, que incluye una moneda unificada para fines del siglo, así como una política exterior y de defensa coordinada y unificada. Este salto hacia adelante fue rechazado por los daneses y cuestionado duramente por los británicos. Con toda probabilidad, los esfuerzos hacia una mayor unión no seguirán una línea recta.

Aunque la CE ha tratado de profundizar y unificar su mercado interno, ha tenido que enfrentar numerosos temas y problemas. Ha tenido que reformar su relación con las antiguas colonias: los países del Africa, el Caribe y el Pacífico (ACP). Alemania ha concentrado sus recursos en la integración de la antigua Alemania Oriental. Austria, Suecia y Finlandia han solicitado ingresar a la CE, la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) ha acordado unirse a la CE para formar una zona de libre comercio unificada el 1 de enero de 1993, y virtualmente toda nación vieja o nueva de Europa Oriental ha solicitado

36. Carlos Salinas de Gortari, State of the Nation Address, nov. 1, 1990, FBIS, 14 de noviembre 1990, p. 13.

Cuadro 4

Las Tres Principales Áreas Comerciales del Mundo: Indicadores Básicos

Región/País	Población (millones)		PNB (\$EU miles mill. - Actual)		PNB per Cápita* (\$EU - Actual)		Exportaciones Base arancelaria, fob (\$EU millones - Actual)		Importaciones Base arancelaria, cif (\$EU millones - Actual)	
	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990	1970	1990
<i>Hemisf. occ.</i>	499,27	705,48	1.343,78	6.907,10	821,44	3.285,00	74.876	619.936	70.356	730.988
Norteam.	278,59	362,70	1.225,96	6.204,60	3.339,27	14.916,67	60.710	523.236	56.664	659.580
EE.UU.	205,00	250,00	1.105,50	5.447,50	5.392,68	21.790,00	43.220	371.466	39.950	515.635
Canadá	21,32	26,50	83,58	542,46	3.919,57	20.470,00	16.185	125.056	14.253	115.882
México	52,27	86,20	36,88	214,64	705,57	2.490,00	1.205	26.714	2.461	28.063
C. del Caribe	30,55	48,28	11,80	53,63	573,38	2.366,19	2.873	10.970	4.088	17.559
Am. Central	16,89	28,78	6,48	30,21	424,29	1.264,29	1.231	4.929	1.623	8.350
Caribe	13,66	19,50	5,32	23,42	647,93	2.917,14	1.642	6.041	2.465	9.209
Sudamérica	190,13	294,50	106,02	648,87	587,00	1.725,00	11.393	85.730	9.604	53.849
P. Andino	55,53	91,20	30,02	130,93	524,00	1.318,00	5.349	30.900	3.766	17.762
MERCOSUR	125,10	190,10	68,02	492,33	602,50	2.180,00	4.810	46.251	4.858	29.064
Chile	9,50	13,20	7,98	25,61	840,00	1.940,00	1.234	8.79	980	7.023
<i>C. Europea</i>										
EC (1970)	188,32		495,98		3.231,53		88.545		88.425	
EC (1990)		344,39		5.878,78		15.380,88		1.349.971		1.405.273
<i>Asia</i>	346,16	512,32	242,12	3.772,56	444,90	7.742,22	31.812	641.969	35.819	674.477
Japón	104,00	123,50	203,30	3.140,61	1.954,81	25.430,00	19.320	286.768	18.880	231.223
ASEAN	204,21	316,77	29,88	300,71	353,83	3.240,00	6.161	140.537	7.696	160.369
4 Tigres	37,95	72,05	8,94	331,24	280,10	9.350,00	6.331	214.664	9.243	282.885

Clave: Pacto Andino: Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela, Bolivia
 CE (1970): Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Holanda
 ASEAN: Borneo, Malasia, Singapur, Indonesia, Filipinas, Tailandia
 Cuatro Tigres: Hong-Kong, Singapur, Corea del Sur, Taiwán

MERCOSUR: Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay
 CE (1990): Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Holanda, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Portugal, España, Reino Unido

Notas: Datos demográficos para Alemania en 1990 después de la unificación; los datos alemanes sobre comercio y PNB son anteriores a la unificación. Los datos comerciales sobre Bélgica incluyen a Luxemburgo.

(*) Los PNB regionales per cápita son promedios.

Fuentes: El Banco Mundial, "World Tables", 1984,1991; y "World Development Report", 1992; Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, "Latin America and the Caribbean: Selected Economic and Social Data", abril 1992; OECD, "Monthly Statistics on Foreign Trade", julio 1992.

Cuadro 5

Comercio Intrarregional en Función del Comercio Total

Región/País	Exportaciones Base arancelaria, fob					Importaciones, Base arancelaria, cif				
	1970	1976	1980	1990	1991	1970	1976	1980	1990	1991
Norteamérica	37,34%	37,82%	36,09%	42,91%	41,98%	40,61%	34,15%	32,53%	35,54%	36,47%
Europa	na	52,25%	53,53%	60,58%	61,89%	na	49,37%	48,31%	57,92%	57,61%
Asia	na	36,24%	17,92%	30,61%	30,01%	na	39,07%	18,93%	36,67%	36,44%

Nota: Los datos de comercio intrarregional para Asia se basan en estimaciones del FMI y el Banco Mundial

Fuentes: OCDE, "Monthly Statistics on Foreign Trade", julio 1992, y "Historical Statistics on Foreign Trade, 1965-1980, 1982", Fondo Monetario Internacional, "Direction of Trade Statistics", 1992, 1991, 1984.

alguna forma de asociación con la CE. Desde el punto de vista mundial, estos acontecimientos implican que la CE ha mirado hacia adentro.

Japón se ha convertido en el centro económico de un continente asiático cada vez más dinámico, pero aparte de la ASEAN (Asociación de Naciones del Asia Sudoriental), un grupo comercial de cinco naciones del sudeste de Asia, todavía no existe un régimen comercial formal comparable al de la Comunidad Europea y la región está mucho menos integrada que Europa o Norteamérica. En 1990 y 1991, por ejemplo, el comercio intrarregional como porcentaje de su comercio mundial total, fue aproximadamente de 62% para Europa, 42% para Norteamérica y 30% para Asia. [Cuadro 5]

La mayoría de las naciones asiáticas dependen crecientemente de la inversión japonesa y del mercado estadounidense. Lawrence Krause propone una comunidad de la "Cuenca del Pacífico", que incluiría a Japón, Estados Unidos y otros trece países. El aumento real en el comercio de la región en la década de 1980 fue del 8,7 por ciento —más alto que el 6 por ciento de la CE y más integrado— con un comercio intrarregional del 65,7 por ciento, comparado con el 58,6 por ciento de la CE.³⁷

Algunos han argumentado que Estados Unidos cometería un error al crear un bloque comercial en el hemisferio occidental, entre economías de crecimiento lento. De acuerdo con esta opinión, las economías asiáticas ofrecen el mejor vehículo para fortalecer la economía estadounidense. "Hay más que ganar peleando por acceder a China, Corea del Sur, Taiwán, Japón y la Comunidad Europea que firmando acuerdos de libre comercio en toda Latinoamérica", escribe Marc Levinson en *Newsweek*.³⁸ La idea de mirar hacia el este antes que al sur merece ser considerada, pero la Cuenca de Pacífico no es una entidad comercial factible en el corto plazo debido a las tremendas diferencias entre Estados Unidos y Japón sobre políticas comerciales, así como a la continua dificultad que tienen Estados Unidos y Latinoamérica para penetrar en los mercados japonés y asiático.

La zona comercial norteamericana es competitiva. Para Canadá y México, que tienen más de dos tercios de su comercio con Estados Unidos, es fundamental. Pero aún para la primera potencia comercial del mundo, Estados Unidos, que con frecuencia se ha enfocado en Europa o Japón, sus dos vecinos han sido sus mercados más grandes en el período de la postguerra. En 1955, dos años antes de la firma del acuerdo de Roma, por el que se estableció la Comunidad Europea, las exportaciones de Estados Unidos a Europa eran \$EU 2,6 miles de millones, comparados con \$EU 4 mil millones en exportaciones a Canadá y México. [Ver Cuadro 6]. Treinta y cinco años después, las exportaciones estadounidenses a Asia han crecido del 10 al 15% de las exportaciones, y a Europa del 16,8 al 25%. Pero Norteamérica continuó

37. Krause, "Regionalism in World Trade", *Harvard International Review*, verano 1991, p.5.

38. Tanto Bhagwati como Krause argumentaron de este modo. Para una enunciación más clara y cruel de esta tesis, ver Marc Levinson, "Let's Have No More Free-Trade Deals, Please: Why NAFTA is not a Model for Latin America", *Newsweek*, Agosto 17, 1992, p. 40.

privando; las exportaciones estadounidenses aumentaron a \$EU 112 mil millones, o sea, el 28,4 por ciento.

Cuadro 6

Exportaciones Estadounidenses a Norteamérica, Europa y Asia (1945-1991)

Año	millones \$EU			
	Norte américa	CE	Japón y SE de Asia	Mundial
1945	1.485	3.114	1.381	10.527
1955	3.969	2.614	2.144	15.518
1965	6.763	5.252	5.180	28.461
1975	26.885	22.865	19.658	109.317
1980	55.476	58.855	44.512	225.722
1985	66.922	45.776	51.036	213.146
1986	67.904	53.222	52.981	227.159
1987	74.396	60.629	58.244	254.122
1988	92.250	75.864	88.841	322.426
1989	103.791	86.424	101.509	363.812
1990	111.953	98.129	109.054	393.592
1991	118.379	103.209	109.674	421.614

Fuentes: USDOC, International Trade Administration, "U.S. Foreign Trade Highlights", 1992, 1988, 1985;
USDOC, Office of Business Economics, "U.S. Exports and Imports 1923-1968", noviembre 1970;
USDOC, Bureau of Economic Analysis, "U.S. Merchandise and Trade: Exports and Imports 1965-1976", 1977;
USDOC: Bureau of the Census, "Statistical Abstract of the United States", varios números, 1950-1991.

Un análisis de las exportaciones estadounidenses a Norteamérica, Europa y Asia en el período de postguerra subraya el grado en que Estados Unidos continúa siendo el centro —tanto en términos geográficos como de valor comercial— del sistema comercial mundial. También muestra el grado en que el comercio mundial está dominado por tres regiones. La región menos integrada —Japón y el Sudeste de Asia— ha mostrado el crecimiento más rápido, en particular en las últimas dos décadas. Las exportaciones estadounidenses a Japón, a la ASEAN, y a los "cuatro tigres asiáticos" aumentaron desde menos de \$EU 20 mil millones en 1975 a \$EU 110 mil millones en 1991. De esos mercados, Japón representó alrededor de la mitad, aunque en la última década los mercados del resto de Asia aumentaron en importancia relativa. De todos modos, Norteamérica ha sido constantemente un mercado más grande para bienes estadounidenses que la Comunidad Europea o Asia.

Las tendencias son similares para las importaciones de Estados Unidos, en las que Norteamérica representa un cuarto de las importaciones estadounidenses y Europa el 19%. Por supuesto, la diferencia está en el crecimiento extraordinario de las exportaciones japonesas y asiáticas a Estados Unidos, de \$EU 1 mil millones en 1955 a casi \$EU 100 mil millones en 1990, o cerca del 20% de las importaciones totales de Estados Unidos.

Canadá siempre ha sido el principal socio comercial de los Estados Unidos y la tasa de crecimiento comercial ha permanecido relativamente constante. La tasa más alta de crecimiento en las exportaciones estadounidenses se ha producido con México. Una vez asegurado el ALCAN, podría expandirse aún más.

Aunque en años recientes el mercado sudamericano ha declinado en importancia para Estados Unidos, si se lo suma a Norteamérica, el nuevo mercado hemisférico adquiere un peso mucho mayor [Cuadro 7]. Las exportaciones estadounidenses a todo el hemisferio representan alrededor de un tercio más que las exportaciones a Europa o Asia. Además, una expansión del ALCAN para incluir a la Cuenca del Caribe y Sudamérica duplicaría efectivamente la población [Figura 1], con un producto bruto que excede enormemente el europeo o asiático, con ventajas que los otros no tienen.

El esfuerzo de Europa Occidental por incorporar al este ha presentado problemas más graves que los que la integración económica latinoamericana presenta para Estados Unidos y Canadá. Mientras Latinoamérica está privatizando sus relativamente escasas corporaciones estatales, Europa Oriental trata de decidir cómo introducir al mercado economías bajo control estatal. Luego de casi una década de depresión, Latinoamérica, en muchas formas, está en la misma etapa que Europa Occidental luego de la Segunda Guerra Mundial. Tiene una capacidad industrial ociosa considerable, una fuerza laboral altamente calificada y una capacidad de crecimiento probada. Todo lo que requiere es capital (o la reducción del servicio de la deuda) y un mercado seguro. La reducción drástica de barreras comerciales en el hemisferio occidental podría proveer el estímulo para un despegue económico comparable al ocurrido en la década de 1960 y a comienzos de la década de 1970.

Cuadro 7

Exportaciones Estadounidenses a Norteamérica y Sudamérica, Europa y Asia

Año	(\$EU millones) Norte américa	CE	Japón y SE de Asia	Mundial
1945	2.438	3.114	1.381	10.527
1955	6.327	2.614	2.144	15.518
1965	10.196	5.252	5.180	28.461
1975	39.265	22.865	19.658	109.317
1980	79.076	58.855	44.512	225.722
1985	84.143	45.776	51.036	213.146
1986	86.449	53.222	52.981	227.159
1987	94.617	60.629	58.244	254.122
1988	115.334	75.864	88.841	322.426
1989	127.454	86.424	101.509	363.812
1990	137.082	98.129	109.054	393.592
1991	144.967	103.209	109.674	421.614

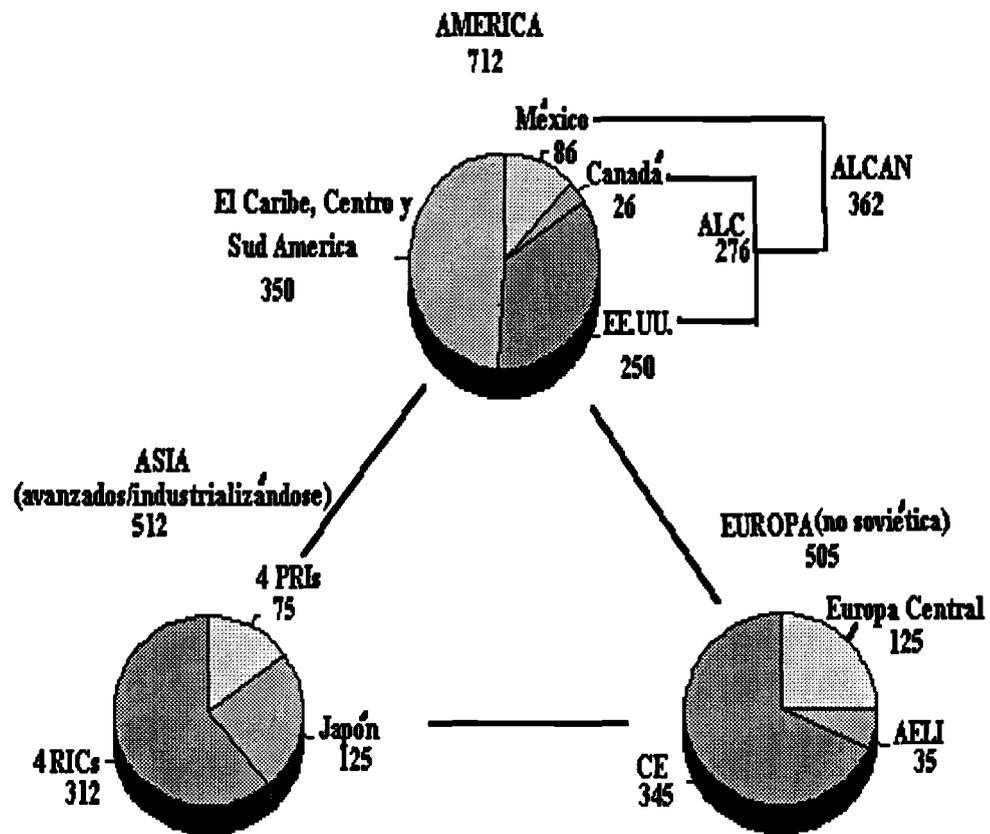
Fuentes: Departamento de Comercio de los Estados Unidos (USDOC), International Trade Administration, "U.S. Foreign Trade Highlights", 1992, 1988, 1985; USDOC, Office of Business Economics, "U.S. Exports and Imports 1923-1968", Noviembre 1970; USDOC, Bureau of Economic Analysis, "U.S. Merchandise and Trade: Exports and Imports - 1965-1976", 1977; USDOC: Bureau of the Census, "Statistical Abstract of the United States", varios números, 1950-1991.

Al analizar las implicaciones del ALCAN para las otras dos zonas comerciales regionales, es útil recordar que las tres zonas tienen intereses significativos en el comercio mundial y en mantener el GATT. Esto no significa que los intereses sean iguales. Estados Unidos es el mayor exportador e importador de bienes en todo el mundo, pero Alemania y Japón dependen mucho más del comercio mundial que Estados Unidos. Más importante aún, Japón, y en menor medida Alemania, son más dependientes del mercado estadounidense que Estados Unidos de ellos. [Cuadro 8] Las exportaciones de Japón a Estados Unidos representan alrededor de un tercio de sus exportaciones totales y aproximadamente el 3 por ciento de su PIB. En contraste, las exportaciones estadounidenses a Japón alcanzan cerca del 11 por ciento de sus exportaciones y menos del 1 por ciento de su PIB. Obviamente, Japón tiene muchas más razones para preocuparse, en caso de que a raíz del ALCAN se cierre el mercado norteamericano, que los Estados Unidos para preocuparse del mercado japonés. Aunque Alemania es más dependiente de Estados Unidos que viceversa, la brecha es mucho más estrecha, lo cual constituye otra razón más para que la Comunidad Europea esté menos preocupada por el ALCAN que por hacer funcionar la CE, y por la cual Europa está menos preocupada que Japón.

Esta configuración mundial significa que probablemente el ALCAN llamará la atención de Japón y en menor medida la de Europa. Cómo reaccionarán es otra cuestión. Mi predicción es que su reacción inicial puede ser negativa y temerosa, pero que cuando se den cuenta de la importancia de su participación en el mercado estadounidense, se concentrarán más y más en hacer funcionar el GATT. Eso significará, entre otras cosas, la adopción de algunas de las innovaciones del ALCAN —por ejemplo, sobre solución de controversias, servicios y tal vez agricultura— y el tratar de incorporarlas a un GATT fortalecido.

La razón por la cual Latinoamérica querría conseguir un acceso más amplio y seguro al mercado estadounidense es obvia. Ha surgido el interrogante de la razón por la que Estados Unidos querría considerar la extensión del ALCAN al resto de Latinoamérica. Existen varias razones. En primer lugar, Estados Unidos accedería a un mercado que está mucho más protegido que el mercado estadounidense. En segundo lugar, si el comercio ayudara a estabilizar y a desarrollar las economías latinoamericanas y a reforzar sus florecientes democracias, un mercado más amplio serviría a intereses políticos y estratégicos estadounidenses más amplios. En tercer lugar, Sudamérica es un continente de recursos y potencial enormes. Si se los desarrollara, el hemisferio se convertiría en un bloque con considerable peso y fuerza en la comunidad internacional.

Figura 1
Las tres Panregiones
 (Población 1990 (millones))



Cuadro 8: Dependencia comercial de las tres potencias mundiales

EE.UU.	PIB	Total	Exportaciones a	% Total	Export. a	Exportaciones a	% Total	Export. a
	● precio merc. (\$EU Mill.)	Exportaciones (fob) (\$EU Mill.)	Japón (\$EU Mill.)	Export. EE.UU. (%)	Japón como % del PIB de EE.UU. (%)	Alemania (\$EU Mill.)	Export. EE.UU. (%)	Alemania como % del PIB de EE.UU. (%)
1960	509.000	20.600	1.341	6,51%	0,26%	1.068	5,18%	0,21%
1970	1.008.200	43.762	4.652	10,63%	0,46%	2.741	6,26%	0,27%
1980	2.684.400	225.722	20.790	9,21%	0,77%	10.960	4,86%	0,41%
1990	5.392.200	393.592	48.580	12,34%	0,90%	18.760	4,77%	0,35%
1991	5.672.600	421.600	48.147	11,42%	0,85%	21.317	5,06%	0,38%

Japón	PIB	Total	Exportaciones a	% Total	Export. a	Exportaciones a	% Total	Export. a
	● precio merc. (\$EU Mill.)	Exportaciones (fob) (\$EU Mill.)	EE.UU. (\$EU Mill.)	Export. Japón (%)	EE.UU. como % del PIB de Japón (%)	Alemania (\$EU Mill.)	Export. Japón (%)	Alemania como % del PIB de Japón (%)
1960	50.095	4.709	1.149	24,40%	2,29%	372	7,90%	0,74%
1970	143.511	19.405	5.875	30,28%	4,09%	1.528	7,88%	1,07%
1980	1.840.335	130.441	30.867	23,66%	1,68%	5.786	4,44%	0,31%
1990	2.942.890	287.581	89.684	31,19%	3,05%	17.894	6,22%	0,61%
1991	3.642.975	338.329	91.583	27,07%	2,51%	20.631	6,10%	0,57%

Alemania	PIB	Total	Exportaciones a	% Total	Export. a	Exportaciones a	% Total	Export. a
	● precio merc. (\$EU Mill.)	Exportaciones (fob) (\$EU Mill.)	EE.UU. (\$EU Mill.)	Export. Alemania (%)	EE.UU. como % del PIB de Alemania (%)	Japón (\$EU Mill.)	Export. Alemania (%)	Japón como % del PIB de Alemania (%)
1960	84.481	15.394	897	5,83%	1,06%	88	0,57%	0,10%
1970	136.352	35.329	3.127	8,85%	2,29%	146	0,41%	0,11%
1980	775.667	192.861	11.924	6,18%	1,54%	2.186	1,13%	0,28%
1990	1.488.210	410.104	28.162	6,87%	1,89%	10.816	2,64%	0,73%
1991	1.728.152	439.135	26.229	5,97%	1,52%	10.745	2,45%	0,62%

Fuentes: El Banco Mundial, "World Development Report", 1992; Fondo Monetario Internacional, "Direction of Trade Statistics", 1976-1982, 1991, 1992; Banco Mundial, "World Bank Tables", 1976, 1988, 1991; Departamento de Comercio de los Estados Unidos, International Trade Administration, "U.S. Foreign Trade Highlights", 1992; USDOC: Bureau of the Census, "Statistical Abstract of the United States", varios números, 1950-1991; OECD, "Main Economic Indicators", julio de 1992.

V

ALGUNAS PROPUESTAS

El debate sobre el ALCAN dentro de los Estados Unidos será difícil y extraño. Estados Unidos se enfrenta a la elección de arriesgarse a la apertura u optar por una defensividad elusiva; el mismo tipo de elección que México había enfrentado. Qué ironía que Estados Unidos y México hayan invertido los papeles. Si los legisladores estadounidenses se muestran arrogantes e insensibles durante el debate, el proceso de integración se verá detenido, pero ese proceso —sea en forma privada o administrada— continuará en tanto cada país vea que las ganancias del comercio exceden los costos.

El cálculo costo-beneficio tiene una dimensión objetiva y una subjetiva: si las ganancias exceden los costos; si el público percibe que las ganancias exceden los costos. El acuerdo entre Estados Unidos y Canadá constituye un ejemplo de un caso en los que los economistas concluyen que Canadá ha ganado, aunque sólo el 6 por ciento del público canadiense estuvo de acuerdo. La oposición al ALC —66 por ciento— culpó al acuerdo de la recesión y de generar numerosos conflictos comerciales, en los cuales al parecer Estados Unidos, es el principal ganador.³⁹ Como resultado, tanto el ALCAN como el gobierno de Mulroney son impopulares.

Existen importantes lecciones que aprender a partir de la experiencia de Estados Unidos y Canadá, pero el ALCAN no da muestra alguna de que se las haya aprendido. Al igual que otros acuerdos comerciales, el ALCAN generará más problemas comerciales y no menos, porque las empresas y los trabajadores serán más dependientes del éxito o el fracaso de los flujos comerciales y es más probable que se quejen si estos fallan, que les den crédito si tienen éxito. Más aún, la agenda sobre cuestiones legítimas se expandirá debido a la naturaleza de la cuestión no arancelaria y a la lógica de la integración económica: todas las políticas que podrían ayudar a las exportaciones del país o perjudicar a sus importaciones están sobre la mesa.

Para sostener, profundizar y extender el ALCAN, se deben cumplir las siguientes tareas: (1) recolección de datos e información sobre políticas comerciales y de inversión, (2) un organismo con credibilidad y efectividad para resolver los conflictos y hacer cumplir las sentencias, (3) un organismo interamericano separado para consultar, negociar y planificar en caso de problemas futuros, (4) un organismo interamericano integrado por representantes elegidos democráticamente comparable al Parlamento Europeo para tratar y debatir cuestiones y preocupaciones, y (5) una oficina de difusión de información sobre las actividades, logros y errores de los organismos interamericanos.

39. Ver los siguientes dos artículos de Clyde H. Farnsworth en el *New York Times*, "U.S.-Canada Rifts Grow Over Trade: Accusations on Beer, Cars, and Lumber", Febrero 18, 1992, pp. 1, C6; y "U.S. Trade Pact a Spur to Canada", Julio 22, 1992, pp. C1, C6.

(1) Recopilación de información. El Comité Especial para Consulta y Negociación (CECON) de la Organización de los Estados Americanos fue establecido en 1970 para recopilar información sobre el comercio y políticas comerciales en el hemisferio, y publicar parte de la información en un boletín. En mayo de 1992, el CECON fue rebautizado Comisión Especial de Comercio de la OEA, asignándosele algunas misiones nuevas, tales como actuar en calidad de vehículo de consulta sobre cuestiones comerciales entre los gobiernos miembros y promover la liberalización y expansión del comercio. A los gobiernos miembros les preocupaba que el CECON fuera muy confrontante, aunque una crítica más reveladora y precisa es que ha sido demasiado anodino.

Para que una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental funcione, se requiere una nueva institución que recopile información sobre políticas comerciales y de inversión, y provea juicios fidedignos, imparciales y efectivos sobre lo que se considera "proteccionista". Debe desarrollarse y aplicarse un patrón único. Un informe anual sobre proteccionismo —definido como violaciones a los acuerdos comerciales existentes o reducciones en el comercio y la inversión dirigidas por el gobierno— sería un documento valioso del que todos podrían depender. Pero la información debe pasar la prueba de la crítica del público y debe ser diseminada ampliamente.

No se debe subestimar la importancia de tener una base de información que todos consideren justa. Las encuestas de opinión muestran que el público estadounidense apoya un comercio más liberalizado si nuestros socios comerciales acatan las mismas normas. Como en Estados Unidos existe un sentimiento creciente de que nuestros socios comerciales utilizan normas diferentes que no son justas, el consenso para un comercio más liberalizado ha comenzado a fragmentarse. Una forma de reconstruir ese consenso consiste en tener información fidedigna y justa a disposición de todas las partes. Esto no eliminará los problemas políticos ni los conflictos comerciales, pero los disminuirá.

Una pregunta importante es dónde localizar el sistema de recolección de datos. El CECON podría hacer el trabajo de recolección de datos, pero tal vez no esté preparado para emitir los juicios controvertidos necesarios para identificar la fuente de los problemas comerciales emergentes. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de las Naciones Unidas, tiene capacidad y experiencia, y el Banco Interamericano de Desarrollo también podría manejar tal grupo. Ya que los juicios del grupo serán polémicos, tal vez sería mejor que la institución fuera autónoma, compuesta por estadistas y jueces superiores de las Américas.

(2) Mecanismos de solución de controversias. Los mecanismos de resolución de controversias comerciales del ALCAN son bastante complicados y subrayan el consenso. La institución central creada por el ALCAN es la Comisión de Comercio, compuesta por funcionarios con nivel de gabinete de cada país. El trabajo diario es realizado por una Secretaría. Si no se logra resolver el problema mediante consultas normales dentro de los 45 días, cualquier país puede convocar a una reunión de la Comisión de Comercio, la cual debe resolver prontamente el conflicto. Si no lo logra, el país luego puede solicitar el establecimiento de un Panel de Arbitraje conforme al ALCAN o al GATT, el cual emite un informe dentro

de los tres meses, con recomendaciones para la resolución del problema. Si las partes no aceptan la recomendación, entonces el país demandante puede suspender la aplicación de beneficios equivalentes hasta la resolución de la cuestión. Cualquier país que considere que la represalia es excesiva, puede solicitar la recomendación de otro panel.

La falla central del mecanismo es la ausencia de ejecución colectiva, presumiblemente porque los tres países prefieren instituciones débiles o inexistentes a instituciones que estén fuera de su control o que puedan entrometerse en cuestiones de "soberanía". Sin embargo, las instituciones débiles son una receta para socavar el ALCAN. Los problemas de interpretación y cumplimiento son inevitables. Los tres gobiernos se beneficiarían de la ejecución de las violaciones comerciales; de lo contrario, todos se perjudicarán. Estados Unidos es lo suficientemente fuerte para acomodarse a cualquier decisión, y Canadá y México necesitan la institución para asegurar que sus intereses no sean ignorados o menoscabados injustamente. En un grado sustancial, la debilidad del GATT se debe a su incapacidad para hacer cumplir sus decisiones. Una falla similar en el ALCAN podría hacer fracasar la institución aún antes de su establecimiento en firme.

(3) Consulta, negociación y planificación. La Comisión de Comercio del ALCAN tiene por objeto servir como organismo de consulta, pero no queda claro si cumplirá una función de negociación similar; ningún organismo está encargado de considerar los pasos necesarios para pasar del ALCAN a una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental. Es más, parecería que el mandato de la Comisión Comercial —como el mismo título lo muestra— es demasiado estrecho para tener en cuenta la amplia gama de problemas de integración e interdependencia. Tal vez la Comisión podría designar un Grupo de Planificación compuesto por representantes de los tres países, así como otros de Latinoamérica, para comenzar a delinear el cronograma y los pasos necesarios para hacer la transición a una zona más amplia.

(4) Parlamento de las Américas. Aunque es demasiado temprano para establecer un parlamento de representantes de los estados americanos, no es demasiado temprano para comenzar a considerar la idea y lo que se puede lograr. Si nuestra premisa de que la Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental significará que las agendas nacionales serán objeto de negociaciones internacionales, es correcta, se requerirá un foro para debatir las normas y políticas sobre tales temas. Tomemos el ejemplo del medio ambiente. La perspectiva del éxito de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente en el verano de 1992 hubiera sido mucho más grande si todas las naciones del hemisferio hubieran tenido la oportunidad de lograr un consenso previo.

Lo que se necesita en estas cuestiones internas-mundiales es una discusión entre quienes puedan integrar intereses internos y mundiales, y el mejor foro para lograr este objetivo sería un parlamento internacional de representantes de cada país. Modelado conforme al parlamento europeo, los escaños deberían ser asignados a los estados de acuerdo con el tamaño de su población. El Grupo de planificación debería asignar al parlamento temas de largo plazo para su debate y resolución final.

(5) Oficina de difusión. Con frecuencia, los gobiernos tienen oficinas de difusión que no propagan información a las personas y grupos interesados en saber sobre ellos. En demasiadas ocasiones, los informes sirven a quien los emite. Para crear una relación a largo plazo entre los países americanos basándose en un sistema comercial más liberalizado, se requerirá una comprensión más amplia de las actividades de las distintas instituciones que trabajan en estos temas. Para ser efectivos, los informes deben describir no sólo los logros de la institución, sino también sus errores y problemas, y deben tener amplia difusión.

El cumplimiento de estas cinco tareas requerirá nuevas ideas, actitudes, procedimientos e instituciones. En la actualidad no se contempla ninguna, pero todas serán necesarias si las naciones americanas desean seriamente extender el ALCAN al resto del hemisferio. La consulta y negociación sobre la amplia gama de temas equipará a los líderes de la región para comenzar a pensar en nuevos modos de cooperación política —tanto para defender la democracia en el hemisferio como para modelar las instituciones mundiales a fin de que tengan en cuenta las necesidades de las Américas—.

Por mucho tiempo el mundo ha estado dividido en bloques comerciales y, desde la Segunda Guerra Mundial, en zonas comerciales. La zona más integrada es la Comunidad Europea, pero los esfuerzos de Japón por integrar el sudeste asiático también sugieren una zona de fusión en el este. El hemisferio occidental ha abrigado sueños de una zona de libre comercio por más de un siglo; la decisión de negociar el ALCAN representa el primer paso concreto e importante en esa dirección. Este paso aumentará el comercio en Norteamérica y podría extenderse a todo el hemisferio. Más allá de eso, un ALCAN expandido podrá servir como modelo para un nuevo sistema comercial internacional. Mientras Estados Unidos y Latinoamérica continúen reconociendo su participación en el sistema comercial mundial, serán capaces de utilizar este poder reencontrado para estimular al GATT a fin de superar sus problemas y generar un nuevo comercio y crecimiento en una economía internacional. Juntos, estos pasos pueden constituir un gran salto.

II

¿QUE CLASE DE ACUERDOS SON DESEABLES?

Condiciones para maximizar las ganancias de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental

Anne O. Krueger

Introducción

Hasta los años ochenta, casi todos los países en desarrollo seguían políticas de industrialización vía sustitución de importaciones, con altos niveles de protección a las industrias nacionales que competían con las importaciones. En tales circunstancias, la mayor parte de las negociaciones internacionales sobre acuerdos comerciales, y especialmente sobre liberalización del comercio, tenían lugar entre países industrializados.

Los países industrializados, a través de numerosas rondas de negociaciones multilaterales, habían logrado reducir sus aranceles a niveles muy bajos. Asimismo, a fines de los años cincuenta, aquellos países industrializados que, debido a problemas de desequilibrio en la balanza de pagos, tenían restricciones cuantitativas a las importaciones, tuvieron éxito en eliminarlas casi en su totalidad. El resultado fue una liberalización sostenida del comercio entre los países industrializados, desde fines de los años cuarenta hasta los ochenta.¹ Esto, a su vez, impulsó una tasa de crecimiento del comercio mundial muy rápida, aunque el fracaso de muchos países en desarrollo para eliminar su fuerte orientación hacia adentro significó que creciera la participación del comercio mundial correspondiente a los países que liberalizaban su comercio, mientras decrecía la de los países en desarrollo. No obstante, estos últimos se beneficiaron enormemente como observadores de las reducciones arancelarias y de la liberalización del comercio entre los países industrializados.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) fue fundado sobre los principios básicos del comercio multilateral, sin discriminación entre socios comerciales. Sin embargo, contradiciendo estos principios, los países en desarrollo con orientación hacia adentro insistieron en, y recibieron, un tratamiento especial y diferenciado bajo el GATT. Ellos pidieron preferencias (en forma de aranceles más bajos que los aplicados a las importaciones desde otros países industrializados) para sus exportaciones a los países industrializados, y éstas les fueron concedidas bajo el Sistema Generalizado

1. Por supuesto, estas políticas tenían algunas contrapartidas de compensación. Las más importantes, desde el punto de vista del acceso de los productos de los países en desarrollo a los mercados, eran un proteccionismo creciente para los productos agrícolas (a medida que la producción agrícola en Europa y Japón se recuperaba de la guerra, volvían a surgir las presiones sobre los pequeños agricultores) así como restricciones cuantitativas a las importaciones de textiles y vestuario desde los países en desarrollo. Hasta que surgieron los cambios de política en los ochenta, habían pocos países en desarrollo capaces apenas de llenar sus cuotas bajo el Acuerdo Multifibras (AMF) y las exportaciones de textiles y vestuario desde los países en desarrollo creció rápidamente (véase Cline, 1990). Por lo tanto, no puede decirse que estas excepciones hayan cambiado la tendencia hacia una mayor liberalización del comercio por parte de los países industrializados, por lo menos hasta los años ochenta. A fines de los ochenta, sin embargo, existía preocupación acerca de la probabilidad de que el AMF se tornara cada vez más proteccionista, si las negociaciones de la Ronda Uruguay no lograban culminar en la firma de un acuerdo.

de Preferencias (SGP),² mientras que, simultáneamente, estaban exentos del requisito del GATT de otorgar reciprocidad en las reducciones arancelarias multilaterales.

A principios de los años ochenta, sin embargo, los países en desarrollo, reconocieron que no sería factible restaurar un crecimiento satisfactorio y sostenido sin un cambio en las estrategias comerciales.³ En muchos países, los regímenes comerciales se liberalizaron. En unos pocos casos, hasta pasaron de ser altamente orientados hacia adentro a economías bastante abiertas. A medida que se ponían en práctica esos penosos cambios de política, el acceso a los mercados internacionales llegó a ser aún más importante para las perspectivas de crecimiento futuro.

Mientras esto sucedía, muchos observadores se tornaron escépticos con respecto a la habilidad de los países industrializados de mantener abierto el acceso a sus mercados. Por una parte, había un surgimiento de claras presiones proteccionistas que se fortalecían en la arena política interna de muchos países industrializados. Por otra parte, las negociaciones comerciales bajo la Ronda Uruguay —denominadas así debido a su importancia para los países en desarrollo— no lograban llegar a un final exitoso y oportuno, y se arrastraban sin alcanzar un acuerdo final.

Simultáneamente a estos sucesos ominosos, parecían estar surgiendo bloques comerciales regionales. La Comunidad Europea, aunque algo distraída por lo ocurrido en Europa del Este y en la Comunidad de Estados Independientes (ex Unión Soviética), procedió con su compromiso de completar el proceso de liberalización del mercado interno para fines de 1992. Al mismo tiempo, después de que los Estados Unidos y Canadá firmaron un Acuerdo de Libre Comercio (ALC), México anunció su intención de negociar un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con los Estados Unidos, y el Presidente Bush lanzó la Iniciativa para las Américas (IPA), que incluía una propuesta para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio en todo el Hemisferio Occidental.

La perspectiva de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental (ZOLCHO) presenta tanto oportunidades como peligros para los países de América Latina. Esta constituye una oportunidad para mejorar su desempeño económico y acelerar el crecimiento en los siguientes casos: 1) si la ZOLCHO diera por resultado una liberalización mayor del comercio mundial y proporcionara un acceso

2. Se puede argumentar que, aún en el entorno de los años sesenta y setenta, con las políticas comerciales restrictivas de los países en desarrollo, éstos se habrían beneficiado mayormente con la adhesión al sistema comercial multilateral abierto, aún con pequeñas reducciones adicionales en los aranceles de los países industrializados. Véase, por ejemplo, Baldwin y Murray (1977); investigaciones posteriores sólo han confirmado las observaciones de Baldwin-Murray.

3. Las razones para esta conclusión son diversas, y varían de un país a otro. Pero los factores más importantes incluyen: 1) el entorno económico mundial más riguroso que no es más tan permisivo de políticas económicas relajadas; 2) relacionado con esto, la contracción de la oferta de capital extranjero; y 3) la creencia de que la sustitución de importaciones es o una "estrategia fallida" o una que ya ha entregado todo lo que podía entregar como contribución al crecimiento económico.

a los mercados para los productos de los países latinoamericanos, y 2) si se ponen en práctica políticas económicas internas que permitan a los productores y consumidores nacionales aprovechar las oportunidades que les presentaría una ZOLCHO. Hay peligros bajo las siguientes situaciones: 1) si el resultado neto de la integración regional fuera el surgimiento de bloques comerciales, con la desintegración del sistema de comercio mundial; o 2) si los países fracasaran en adoptar políticas económicas compatibles con el libre comercio.

El propósito de este trabajo es evaluar las oportunidades y los peligros potenciales, y considerar los tipos de políticas que podrían adoptar los países latinoamericanos para obtener el máximo de beneficios dentro de una ZOLCHO. En la primera sección, se delinea el marco de análisis, indicando los modos en que el régimen comercial de un país afecta a su desempeño económico y a sus perspectivas, las repercusiones de las políticas económicas internas sobre el comercio, y los tipos de zonas de libre comercio que serían más o menos conducentes a un mejor desempeño económico.

En la segunda sección, se consideran aquellos aspectos de una ZLC que serían los más decisivos, desde el punto de vista de los países latinoamericanos, para conformar la naturaleza de los futuros arreglos comerciales. Como se analizará, estos van desde la simetría en las relaciones comerciales a consideraciones importantes pero de tipo técnico, como ser las normas de origen y los mecanismos de resolución de controversias.

La tercera sección hace énfasis en las políticas económicas internas, y las formas probables en que éstas podrían afectar al resultado del establecimiento de una ZLC en algunos países. En la sección final, se hace un resumen, haciendo notar las transacciones (*trade-offs*) que pueden surgir en las negociaciones sobre una ZOLCHO, desde la perspectiva individual de los países latinoamericanos.

I

UN MARCO CONCEPTUAL PARA EVALUAR ZONAS DE LIBRE COMERCIO ALTERNATIVAS

Para analizar el potencial de las ZLCs desde la perspectiva latinoamericana, la primera interrogante que debe formularse es: ¿cuál es el papel del comercio en facilitar el logro de los objetivos económicos latinoamericanos? Luego, hay que dirigir la atención a los modos en que una ZLC podría facilitar o impedir la contribución del comercio al logro de aquellos objetivos.

Para los propósitos del presente trabajo, se supone que los objetivos económicos de los países de América Latina son alcanzar niveles de vida más altos y tasas reales de crecimiento económico más elevadas. Es bien sabido que estos no son sino medios para alcanzar otros fines, y que de hecho los objetivos económicos son mucho más complejos. No obstante, la mayoría de los otros objetivos son una función de las políticas internas —económicas y de otra índole— y se ven poco afectados por las

oportunidades comerciales. En vista de lo cual, no parece arriesgado analizar los problemas y potencialidades de formas alternativas de ZLCs, a la luz de su impacto sobre la eficiencia económica y el crecimiento.

I. 1. El rol del comercio en el desarrollo.

Hacia fines de los ochenta, había un amplio consenso respecto de que una estrategia orientada hacia afuera puede dar por resultado un crecimiento más rápido y sostenido que una de sustitución de importaciones. Mientras que muchos cuestionaban la habilidad de los políticos para llevar a cabo la transición, dejando atrás la sustitución de importaciones,⁴ pocos dudaban que si un país podía hacer tal transición con éxito, la recompensa sería enorme. Históricamente, primero Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur, y luego Tailandia, Turquía y Malasia estaban alcanzando tasas de crecimiento nunca vistas, durante un largo período de tiempo, gracias a una estrategia comercial orientada hacia afuera y políticas económicas internas de apoyo a esa estrategia. Mientras tanto, los países que habían persistido en la sustitución de importaciones, habían experimentado importantes retardos en el crecimiento económico y caídas en los niveles de vida, a menudo acompañados de una rápida inflación y de enormes dificultades en el servicio de la deuda.

Con el objeto de analizar el potencial de una ZLC, las cuestiones importantes se relacionan con la forma en que una estrategia comercial hacia afuera contribuyó al crecimiento económico en los países exitosos.⁵ La respuesta tiene que ver en parte con las fallas de la sustitución de importaciones: el tamaño pequeño del mercado interno, la inevitable tendencia de las empresas fuertemente protegidas a incrementar sus costos por falta de competencia suficiente, la incapacidad de sacar partido de las ventajas comparativas y la consecuente necesidad de ir cada vez más hacia industrias intensivas en capital con altos costos y bajo incremento en el producto, más las consecuencias económicas de la falta de divisas.

Sin embargo, para los propósitos del presente trabajo, la parte más importante de la respuesta tiene que ver con los beneficios de una estrategia comercial orientada hacia afuera. Estos incluyen fenómenos asociados con el estímulo competitivo a las exportaciones y con el acceso de empresas nacionales a las

4. Para un análisis de la economía política de la liberalización del comercio y otras reformas a la política económica (muchas de las cuales son esenciales para que la liberalización del comercio surta los efectos deseados), véanse Bates y Krueger (por publicarse), Nelson (1990) y Michaely, Papageorgiou, y Choksi (1991). Es obvio que los intereses creados que florecieron alrededor de la sustitución de importaciones objetan las reformas, y la oposición política a menudo ha llevado a revertir los programas de reforma antes de que se materializaran sus beneficios. Es indudable, sin embargo, que las recompensas de una liberalización exitosa pueden ser enormes. Para una comparación entre el caso de Corea (que liberalizó su comercio en 1960 cuando su ingreso per cápita era menos del tercio del de Turquía) y el de Turquía (donde la sustitución de importaciones continuaba en 1980), véase Krueger (1987).

5. Las razones sólo pueden ser reseñadas brevemente aquí. Para un análisis más extenso, véase Bhagwati (1988).

importaciones. Por el lado de las exportaciones, es evidente que la recompensa de adoptar una estrategia comercial orientada hacia afuera será tanto mayor cuanto más abierta sea la economía mundial a los productos de un país. En este sentido, es siempre más fácil capturar una participación del mercado en el contexto de crecimiento rápido, que si los recién llegados deben competir con los oferentes existentes. Muchos señalan que la rápida expansión de la economía internacional, cuando Corea y Taiwan iniciaban sus estrategias comerciales orientadas hacia afuera, constituye un factor importante para explicar el rápido crecimiento de estas economías. Cuando aparecieron los incentivos para exportar, las empresas nacionales tuvieron poca dificultad para encontrar mercados en el extranjero.

En términos de mayor eficiencia en el uso de recursos y de crecimiento económico, los beneficios de una estrategia comercial orientada hacia afuera son asimismo claramente mayores cuando el tamaño del mercado interno es pequeño y cuando la dotación de recursos de un país difiere significativamente de la media en la economía mundial. Los países con mercados internos pequeños obtienen grandes beneficios de la liberalización del comercio debido al mayor estímulo a la eficiencia económica proveniente de las fuerzas competitivas, después de la apertura de la economía y asimismo, debido a los probables costos fijos altos de las empresas confrontadas con mercados internos pequeños.⁶ Hay amplia concordancia de pensamiento en que la mayor presión competitiva juega, asimismo, un papel importante en la reducción de costos, aunque la evidencia empírica al respecto es escasa.⁷

Por el lado de las importaciones, una vez que se ha liberalizado el comercio y hay libre disponibilidad de divisas, las empresas tienen acceso a fuentes de insumos de bajo costo. Esto puede reducir los costos tanto directa como indirectamente, y además, proporciona un medio económico para introducir conocimiento tecnológico.⁸ Asimismo, permite a los productores nacionales competir con firmas de otros países con acceso a estos mismos insumos de bajo costo. Esto es vital para que haya rápido crecimiento de las exportaciones, no sólo porque ayuda a mantener bajos los costos de los exportadores directamente, sino porque el acceso a dichos insumos permite mejorar la calidad de los productos. Esto no sólo constituye un componente del control de calidad, sino que es también una necesidad para la aceptación internacional de los productos.

6. En años recientes, la teoría del comercio internacional se ha alejado de la confianza en modelos en los que hay competencia perfecta hacia modelos en que los mercados son imperfectos en el sentido del término acuñado por Chamberlain. Es fácil demostrar que para la fabricación de productos diferenciados, donde hay costos fijos dados y costos marginales constantes, las ganancias de la integración económica incluyen la factibilidad de no sólo fabricar (y vender) una mayor variedad de productos sino también de un volumen mayor de producción sobre el cual repartir los costos fijos. Véase Krugman (1979) para un análisis de este punto.

7. Véanse Levisohn (1991) y Krueger y Tuncer (1982), dos estudios que generan este resultado, sin embargo.

8. Véase Grossman y Helpman (1991) para un análisis de las razones por las cuales una economía abierta podría facilitar un crecimiento más rápido a través de mecanismos que descansan de modo esencial en la investigación y desarrollo y en la innovación tecnológica.

I. 2. El papel de la economía internacional en el desarrollo

Muchos de los beneficios de cambiarse a una estrategia orientada hacia afuera (y de las otras políticas económicas necesarias para asegurar su éxito) se derivan del impacto sobre la economía interna. La mayor competencia induce a las empresas a reducir sus costos y a mejorar la calidad, los precios internos de las importaciones reflejan sus precios internacionales permitiendo una asignación más racional de los recursos; además, las corrientes de información acerca de las innovaciones y mejoras tecnológicas en el extranjero parecen aumentar considerablemente cuando se liberalizan las políticas comerciales.

Sin embargo, los beneficios de la liberalización del comercio serán tanto mayores cuanto mayor sea el acceso que tengan los exportadores nacionales a los mercados de otros países y cuanto más rápidamente se esté expandiendo la economía internacional. Cuando hay pocas barreras a las nuevas entradas, es más probable que aquellos productores internos que podrían exportar con beneficios estén dispuestos a correr los riesgos relacionados con nuevos mercados, que si hay barreras comerciales ya existentes o la probabilidad de que sean impuestas si los exportadores tienen éxito.

Del mismo modo, aún cuando no haya barreras a las nuevas entradas, los recién llegados encuentran que les es mucho menos difícil establecerse cuando el tamaño global del mercado está creciendo, y pueden aumentar sus ventas y su participación gracias a la expansión del mercado, que cuando la economía global está estancada o creciendo sólo muy lentamente, y deben quitarles clientes a los proveedores ya existentes.⁹

Más aún, el que sea rentable desplazar recursos hacia las industrias exportadoras dependerá de las oportunidades para exportar. Cuanto mayor sea el desplazamiento de recursos hacia aquellas líneas de producción en que los países que empiezan a liberalizar su comercio tienen ventajas comparativas, tanto mayor serán las ganancias que surjan de alterar las políticas y del desplazamiento hacia una estrategia comercial más orientada hacia afuera.

La situación ideal para los países en desarrollo, que se encuentran en proceso de liberalizar su comercio, sería un sistema de comercio mundial multilateral tan abierto como fuese posible, sumado a un sano crecimiento de la economía mundial. La apertura combinada con crecimiento daría la seguridad de que el acceso a los mercados persistiría y, por tanto, induciría a los productores internos a responder a los incentivos para llegar a ser competitivos en los mercados internacionales.

9. De hecho, aunque la tasa de crecimiento de la actividad económica y el nivel de protección estén lógicamente separados, la economía política de la protección nos dice que las barreras comerciales están relacionadas con el estancamiento. Si los proveedores existentes son firmas internas y los que vienen entrando deben establecerse a expensas de esos proveedores, la respuesta es a menudo buscar aumentar las barreras comerciales contra las importaciones.

¿Cómo, entonces, pueden las ZLCs afectar a las perspectivas para los países en desarrollo? En un mundo ideal, no lo harían. Todos los países practicarían el libre comercio.¹⁰ En el clima actual, sin embargo, las ZLCs pueden contribuir si incrementan las perspectivas para el acceso a los mercados importantes y no erosionan el sistema de comercio multilateral abierto. Dicho de otra manera, los países cuyas propias políticas económicas son ya altamente liberales, pueden ganar a través de una ZLC, si estas ZLCs son complementarias al GATT ("GATT-plus") y proveen mayores seguridades de que los exportadores exitosos no encontrarán barreras comerciales proteccionistas contra ellos en mercados importantes.

I. 3. ¿Cuáles serían los costos de los bloques regionales?

Supóngase que, en lugar de formar una ZLC que sea "GATT-plus", los países de Europa, Asia y el Hemisferio Occidental, cada uno, forma un bloque comercial. Una importante interrogante es ¿cuáles serían las consecuencias para el sistema comercial mundial?

Contestar con precisión esta pregunta es difícil por varias razones. Gran parte de la evaluación del daño potencial a los países en desarrollo depende de cómo uno vea las perspectivas para la evolución del sistema mundial, una vez que los bloques comerciales se hayan formado. La formación inicial de bloques comerciales presumiblemente sería sólo el comienzo de una creciente fricción comercial, y de barreras comerciales, entre regiones. Si las fricciones comerciales aumentaran a través del tiempo, uno puede imaginar dos resultados, o cada región levantaría mayores barreras contra las importaciones desde la otra, o los costos de este resultado se considerarían tan altos que los representantes de los países en las varias regiones encontrarían medios de restituir y fortalecer el sistema de comercio multilateral.

Independientemente de que los costos crecientes de las barreras comerciales indujeran un interés renovado en el fortalecimiento del GATT, los costos para los países en desarrollo, que participen en bloques comerciales proteccionistas hacia el resto del mundo, serían de dos tipos. El primero se derivaría de la desviación del comercio, a consecuencia del incremento de las barreras comerciales para los países que se encuentran fuera del grupo regional. El segundo se derivaría de un crecimiento más lento de la demanda de exportaciones provenientes de cualquier país, debido a la inevitable disminución de la tasa de crecimiento del comercio mundial y del PNB mundial.

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta, los países industrializados crecieron a una tasa anual promedio de más del 4,5 por ciento mientras que el comercio mundial creció a una tasa promedio

10. Con seguridad, habría intervenciones en el plano nacional para corregir las distorsiones internas, y podría haber industrias nacientes sujetas a subsidios de producción transitorios. El único caso justificado de intervención en las fronteras, basándose en argumentos de bienestar nacional, es el control del poder monopólico en el comercio, y aún así, la probabilidad de la adopción de medidas de represalia reduce el alcance de la ganancia a través de esta política, que, de todos modos, significa una reducción del bienestar mundial.

anual del 9 por ciento.¹¹ Durante los años ochenta, la tasa de crecimiento real de los países industrializados descendió a casi 2,75 por ciento, mientras que el crecimiento del comercio mundial bajó, aproximándose al 5 por ciento. Aunque se trata de un cálculo aproximado, se podría tomar esa diferencia como indicativa del orden de magnitud del impacto que la liberalización del comercio tiene sobre el crecimiento económico mundial, y *vice versa*.

Si, por lo tanto, el mundo entrara en un período de proteccionismo creciente entre las regiones, se podría esperar una tasa de crecimiento del comercio mundial de menos del 5 por ciento, mientras que si, en cambio, prevalecen el sistema multilateral abierto y la liberalización del comercio, se podría retornar a tasas de crecimiento anual del volumen del comercio mundial entre el 9 y el 10 por ciento. Para los países en desarrollo, el lento crecimiento del comercio mundial implicaría una tasa de crecimiento de las exportaciones no más allá del 6-7 por ciento anual,¹² siendo las tasas de crecimiento de los países más exitosos entre el 10 y el 15 por ciento. Eso contrasta con el 40 por ciento de Corea y Taiwan en los sesenta, y el 25 por ciento de crecimiento anual de las exportaciones de Turquía en los ochenta. En cambio, si el comercio y la producción mundial, estimulados por la continua liberalización del comercio, pudieran volver a tener las tasas de crecimiento de los decenios anteriores, los países en desarrollo, como grupo, podrían lograr tasas de crecimiento de las exportaciones entre 9 y 10 por ciento anualmente, sin causar conmoción en los mercados de los países industrializados.¹³ Esto permitiría a los países de más alto vuelo entre los países en desarrollo alcanzar tasas de crecimiento similares a aquéllas de Corea y Turquía en los decenios anteriores.

En vista de que el rápido crecimiento de las exportaciones puede contribuir significativamente al crecimiento de los países en desarrollo, se tiene que concluir que la diferencia entre un promedio de crecimiento del comercio mundial entre 6 y 7 y otro entre 9 y 10 por ciento, podría significar una diferencia de por lo menos 2 puntos porcentuales en las tasas potenciales de crecimiento de los países en desarrollo que emprendan reformas de su política comercial y adopten estrategias comerciales orientadas hacia afuera.

11. El comercio intra-europeo creció más rápidamente que el comercio entre Europa y el resto del mundo. Sin embargo, las barreras comerciales externas en Europa también cayeron en forma dramática, de tal modo que el comercio de Europa con el resto del mundo todavía creció a una tasa superior al promedio.

12. Debido a que es imposible estimar cuán proteccionista podría llegar a ser cada bloque comercial si aumentasen las fricciones comerciales, no es posible cuantificar el grado en que se vería restringido el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo. Las cifras dadas aquí son ilustrativas del orden de magnitud, y ciertamente no corresponden al "peor escenario". No obstante, indican la importancia vital de mantener un sistema multilateral de comercio mundial.

13. Es mucho más fácil penetrar un mercado que está creciendo rápidamente, que entrar en uno que está estancado. Si se van a conseguir negocios a expensas de los productores existentes, las presiones proteccionistas se alzarán rápidamente en los países industrializados. Si, en cambio, pueden encontrarse nuevos mercados porque los ingresos están creciendo, las exportaciones pueden aumentar sustancialmente y aumentar la participación en el mercado sin causar una baja en la producción ni en las ventas de los productores existentes.

II

ACUERDOS REGIONALES BENEFICIOSOS Y NOCIVOS

Los acuerdos regionales de comercio pueden ser beneficiosos o nocivos, dependiendo de factores como: el grado en que los países productores son inducidos a mudarse hacia recursos de mayor costo (desviación del comercio); la medida en la cual la reducción de las barreras comerciales permite mayor eficiencia económica en la producción (creación de comercio); la medida en la que la ZLC genere liberalización comercial conjunta; y la forma en la que otros efectos laterales del acuerdo comercial (incremento en la competencia, certidumbre de que la liberalización comercial se mantendrá, debilitamiento o fortalecimiento del sistema de comercio multilateral) afectarán a los signatarios de la ZLC.

Probablemente, esto pueda verse mejor, examinando las formas en que la ZLC puede afectar negativamente a un país. En consecuencia, se proporciona una descripción general de las características principales de una ZLC, y se considera la manera en que estas características afectan a los costos y beneficios de la ZLC.

II. 1. Acuerdos regionales nocivos

Los acuerdos regionales serán más nocivos, mientras más se incremente el comercio de bienes que fueran importados anteriormente de países de fuera de la ZLC (desviación del comercio) y mientras más altos sean los aranceles a los que estén sometidos dichos bienes.

Supongamos, por ejemplo, que previamente a la ZLC EE.UU.-México, los Estados Unidos importan ropa de Asia sujeta a un arancel de 25%, mientras que México importa materiales químicos de Alemania con un arancel de 50%. Después de la ZLC, EE.UU. encuentra la ropa mexicana (que puede entrar al mercado sin impuesto) 5% más barata que la ropa de Asia (sobre la cual hay un impuesto del 25%), al mismo tiempo, los mexicanos encuentran los productos químicos de los EE.UU. (que entran al mercado libres de impuestos), 10% más baratos que los productos químicos alemanes. La diferencia en el costo, por supuesto, se debe a la ausencia de aranceles, y en ambos casos, las importaciones provendrán de una fuente de costos mayores post-ZLC. De esta forma, los costos reales de importar ropa en los EE.UU. se incrementarán en 20% mientras que los costos reales de las importaciones de productos químicos, en México, aumentarán en 40%.

La desviación de comercio solamente ocurre cuando un país está importando de un tercer país: si toda la producción es doméstica y con la creación de la ZLC se importa de un país que figura dentro del acuerdo, entonces hay creación de comercio. Nótese que la desviación del comercio necesariamente daña al país importador, pero puede proporcionar un beneficio para el país exportador. Así, una ZLC en donde existe desviación del comercio de importaciones de EE.UU. desde Asia a América Latina, pero no

existe tal desviación de las importaciones de América Latina, puede ser nocivo para EE.UU. pero beneficioso para América Latina.¹⁴

La mayoría de los análisis de las ZLCs consideran a la desviación potencial del comercio como el mayor costo de los acuerdos. Sin embargo, hay otros argumentos que sugieren que una ZLC puede tener más efectos negativos que los sugeridos por los puntos mencionados anteriormente. Un riesgo en el caso de América Latina, es que el comercio inicialmente puede ser desviado de, digamos Corea a México cuando México se integre a la ZLC, y después desviado nuevamente de México a Brasil, cuando Brasil se incorpore a la ZLC. En cierto grado esto ya sucede con los países que actualmente son elegibles para obtener preferencias dentro de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI): una vez sabido que los Estados Unidos y México conformarían una ZLC, algunas de las empresas que fueron inducidas a invertir en los países beneficiados por las preferencias de la CBI cambiarán sus actividades hacia México.¹⁵

Hay una variante particular de la desviación del comercio que puede ser costosa para algunas naciones latinoamericanas. Es posible que algunas industrias que hubieran florecido al amparo del trato preferencial, no puedan sobrevivir en un contexto de libre comercio. Por ejemplo, si Colombia y Venezuela quieren formar una zona de libre comercio, puede ser rentable para los productores venezolanos establecer nuevas industrias para competir en los dos países, detrás de las barreras arancelarias. En caso de que Colombia decidiera liberalizar el comercio multilateralmente, podrían sucumbir las recién establecidas industrias venezolanas. Este tipo de desviación del comercio sería costosa, en la medida en que primero se canalizaran nuevos recursos de inversión hacia la industria y después se la considerara ineficiente. Además, la protección en el mercado del país socio podría proporcionarles refugio de la competencia internacional a las empresas nacionales y así enfrentarse a dificultades similares a las de la estrategia de sustitución de importaciones.

Otro costo potencial para América Latina se relaciona con los requerimientos de contenido doméstico. Estos son los porcentajes de valor agregado que deben originarse dentro de la ZLC para ser elegibles para un tratamiento libre de impuestos en el país socio. Los requerimientos de contenido nacional pueden inducir a los productores nacionales a cambiar sus compras de insumos necesarios de terceros países de bajos costos a fuentes de altos costos domésticas o del país socio; esto podría afectar los costos y la calidad, y por ende la competitividad de estos productos en los mercados internacionales.

14. En efecto, si EE.UU. cambia las fuentes asiáticas por fuentes latinoamericanas porque las importaciones de América Latina entran libres de impuestos, ello sería equivalente a una mejora de los términos de intercambio confrontados por América Latina. Debe anotarse que la desviación de comercio ocurrirá sólo cuando el diferencial entre el precio del exportador de bajos costos y el precio del miembro de la ZLC sea menor que el arancel del producto en el país exportador.

15. Financial Times, Agosto 20, 1992, p3. Véase más adelante la discusión sobre la desviación de comercio en la CBI.

Finalmente, cuando las ZLCs son sectoriales (véase más adelante), pueden simplemente posibilitar que los socios comerciales perpetúen sus políticas proteccionistas y sometan a los políticos nacionales a mayores presiones proteccionistas.

II. 2. ZLC beneficiosas.

Ninguna ZLC será enteramente desviadora de comercio. Mientras más importaciones se originen en los socios de la ZLC, y mientras más bajas sean las barreras comerciales previas a la ZLC, menos costosa será la desviación del comercio. No hay duda, sin embargo, que existen riesgos considerables provenientes de las ZLCs regionales, pero pueden ser evitados mediante la liberalización comercial unilateral.

Cuando los arreglos de comercio regional son entre socios comerciales "naturales", aumenta la probabilidad de beneficios de la ZLC. Porque cada socio comercial ya está importando del otro país, está asegurado que el socio es una fuente de bajo costo para la oferta de productos que ya están siendo importados. Para dichos bienes, está casi garantizado que la eliminación de las tarifas resultará en beneficios para los países miembros.¹⁶

Cuando los signatarios potenciales cuentan con muy bajos niveles de protección, los riesgos de los acuerdos regionales son pequeños y los beneficios potenciales mayores. Seguramente, el acuerdo ideal es aquél en que el país ya esté practicando el libre comercio, y conforme una ZLC con otro país con el propósito de asegurar un mayor acceso al mercado, y una mayor integración de los mercados, de lo que puede lograrse eliminando todas las barreras comerciales.

Así, el movimiento de la comunidad europea hacia un "mercado único" fue adoptado después de que los aranceles internos fueron reducidos a cero, y después de que las tarifas externas y los equivalentes arancelarios de las restricciones cuantitativas fueron disminuidos a niveles muy bajos. Los aspectos abordados fueron aquéllos que podrían integrar más el comercio: los miembros acordaron aceptar los estándares de los demás, para la mayoría de los productos industriales, evitando de esta manera la necesidad de duplicar inspecciones y los trámites relacionados con ellas, así como las diferentes especificaciones para los diferentes mercados europeos.

Además, en circunstancias donde las barreras comerciales son muy bajas, una ZLC puede servir como un compromiso ante los inversionistas de que las políticas comerciales permanecerán liberalizadas. Esto puede constituir una fuente importante de ganancias para los países que han reformado recientemente sus regímenes de comercio y de pagos; puede aparecer una mayor fuente de dificultad en la transición a

16. Hamilton y Whalley (1985) encontraron que la eliminación de aranceles por un socio comercial constituye la mayor fuente de beneficios para los países que forman acuerdos de comercio regional.

una economía orientada hacia afuera si los inversionistas están inseguros porque temen que no persistirá el régimen recientemente liberalizado. En estas circunstancias una ZLC puede acelerar e incrementar los beneficios de una estrategia comercial orientada hacia afuera.

Las ZLCs también pueden ser beneficiosas, aun para los niveles existentes de comercio, cuando liberalizan el comercio de bienes donde existen ventajas comparativas. Así, si México ya exporta ropa a los Estados Unidos, sujeta a un impuesto de 25%, y si la ZLC resulta en una eliminación (gradual) de ese impuesto, los productores mexicanos ganarán con la liberalización.

Existe una circunstancia adicional en la cual la ZLC es beneficiosa. Esto es, cuando un socio comercial "natural" de una pequeña economía abierta incrementa su proteccionismo respecto al resto del mundo, la formación del acuerdo comercial regional puede proveer "el seguro" de que cualquier incremento en la protección no afectará adversamente a la pequeña economía abierta. Este fue seguramente un motivo para que los canadienses formasen la ZLC con los EE.UU.¹⁷ Aun en ese caso la estructura precisa del acuerdo puede influenciar significativamente el monto de la "seguridad" obtenida a través de la formación de la ZLC.

III

ASEGURANDO UNA ZLC BENEFICIOSA

La discusión sobre las políticas económicas internas necesarias para que se beneficien los países latinoamericanos que formen ZLCs, se pospondrá hasta la siguiente sección. Aquí, se centrará la atención en aquellos aspectos de las ZLCs que pueden reducir el riesgo de que los países participen en esquemas que les produzcan pérdidas económicas.

Un buen punto para comenzar es señalar que los "socios comerciales naturales" son potencialmente mejores miembros de una ZLC que aquéllos en los que hay pocas (o en el caso extremo, ninguna) mercancías para las que cada uno es, a su vez, la fuente externa de bajo costo para el otro. Una ZLC con los Estados Unidos tiene gran sentido para México, por ejemplo, puesto que los Estados Unidos es la fuente de bajo costo para casi el 70 por ciento de las importaciones de México. México en efecto reduce los aranceles y las restricciones cuantitativas a las importaciones de su fuente de bajo costo y además se beneficia de la reducción de las barreras comerciales estadounidenses a las importaciones desde México. Los aranceles mexicanos son, asimismo, muy bajos, lo que significa que pueden haber pocos artículos para

17. Véase Rugman y Anderson (1987). Puesto que este trabajo se dirige a una audiencia latinoamericana, el tema de los beneficios para los EE.UU. no se analiza. Nótese que por lo menos para el caso de México, la desviación de comercio podría ser costosa para EE.UU., mientras que hay pocas importaciones desde Asia Oriental o Europa, que México pueda reemplazar con importaciones estadounidenses.

los cuales las preferencias regionales desplacen a las importaciones desde terceros en favor de los Estados Unidos debido al margen del arancel.¹⁸

Para otros países latinoamericanos, la proporción del comercio con Canadá y los Estados Unidos es menor que en el caso de México. No obstante, es significativo, y si los aranceles y otras barreras comerciales son ya muy bajos o no existentes, el beneficio potencial a través de una ZLCHO puede ser sustancial. Asimismo, los Estados Unidos tienen aranceles relativamente bajos de manera que los costos de una desviación del comercio serán más pequeños que lo que serían si los aranceles fuesen más altos. Si la ZLC provee un aislamiento contra la protección estadounidense administrada, y cumple con las condiciones deseables examinadas a continuación, puede aumentar la confianza de los productores en que los mercados de exportación se mantendrán abiertos, y por tanto, incentivarán la inversión nacional y extranjera. Puede, en consecuencia, contribuir a acelerar el crecimiento económico.

No obstante, el éxito económico de una ZLC depende tanto del grado en que sea "GATT-plus" (más que un alejamiento del sistema comercial multilateral hacia la formación de bloques comerciales) y de algunos aspectos técnicos del acuerdo. Es en estos últimos que ahora centraremos la atención. Deben considerarse varios puntos: 1) la medida en que todos los miembros de una ZLC tengan las mismas responsabilidades y oportunidades y que exista la posibilidad de que se adhieran nuevos miembros; 2) el grado en que el acuerdo cubra todos los sectores (y no sea un acuerdo para sectores específicos); 3) la restrictividad de las reglas de origen; y 4) la medida en que el acuerdo provea protección contra la "protección administrada" y otras barreras comerciales no arancelarias. A continuación se analizan, brevemente, cada uno de estos aspectos.

III. 1. La igualdad de los miembros y el acceso

Un acuerdo "GATT-plus" ideal sería aquél en que los miembros suscribieran todos los códigos del GATT, se comprometieran a tomar medidas adicionales para liberalizar el comercio entre ellos, y acordaran permitir la entrada a cualquier otro país que quisiera adherirse a los mismos acuerdos, en las mismas condiciones.

Aunque en la práctica el ideal no puede alcanzarse plenamente, un esquema comercial regional que no contemple la adherencia de nuevos miembros en las mismas condiciones a las de los miembros existentes (tal vez después de un período de transición) tendrá varias deficiencias. Desde la perspectiva de los socios comerciales de los Estados Unidos, hubo durante un tiempo el riesgo de que se formara un

18. México en la actualidad tiene restricciones cuantitativas sobre algunos productos agrícolas importantes, que están bastante protegidos. Aquellos productos son, principalmente, granos de zonas templadas, en los que parecería que los Estados Unidos es un productor de bajo costo. En la medida que México se abra a las importaciones de granos, sus ganancias a la larga serán mayores, ya que los Estados Unidos es probablemente un oferente de bajo costo y, además, los recursos pueden ser más productivamente usados en México.

sistema "eje-rayos".¹⁹ Parecería que los Estados Unidos, habiendo formado una ZLC con el Canadá, podría formar una ZLC bilateral con México, y celebrar otros acuerdos bilaterales con otros países latinoamericanos.

Como lo señala Wonnacott, un sistema "eje-rayos" sería desventajoso para todos los países menos para el núcleo central (a menos, por supuesto, que los países socios liberalizaran sus importaciones). Esto se debe a que los productores del país central tendrían acceso a los productos intermedios desde cualquier país socio que fuese una fuente de bajo costo mientras que cada socio tendría acceso sólo al mercado del país central.²⁰ Esta, en sí misma, es razón suficiente para indicar que una ZLC beneficiosa sería multilateral, más bien que bilateral.

Hay, sin embargo, una segunda fuente de dificultades que pueden surgir cuando el acceso a una ZLC es incierto. Esta es que los inversionistas pueden comenzar a producir en un país perteneciente a una ZLC debido a un margen arancelario preferencial. Si otro país se adhiere a la ZLC con posterioridad, en los mismos términos, o aún más favorables, los inversionistas podrán sentir la tentación de desplazar la producción hacia ese segundo país. Se podría, por lo tanto, crear inestabilidad para la inversión extranjera si el acceso de otros países fuese incierto.

Esta desviación del comercio y de la inversión ya ha sido una fuente de preocupación para los países caribeños.²¹ Los Estados Unidos concedieron preferencias unilaterales de liberación de derechos a aquellos países (más allá del SGP) en 1983, y a raíz de esto, se construyeron fábricas para beneficiarse de estas concesiones. Cuando se anunciaron las negociaciones con México para el establecimiento de una ZLC, los países beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI) protestaron, y varios inversionistas extranjeros se trasladaron a México anticipando la nueva ZLC. Asimismo, México correrá el riesgo de que alguna fuente de bajo costo forme con posterioridad una ZLC y desvíe comercio y producción. Esto constituiría no sólo un desperdicio de recursos, sino que conduciría, asimismo, a malos entendidos a menos que se reconociera de antemano que se deja abierta la opción a nuevos miembros para acceder a la ZLC en condiciones similares.²²

19. Wonnacott acuñó la frase para describir una situación en que el socio comercial central tenía acceso libre de derechos a las importaciones desde un gran número de países, pero todos los otros países tenían acceso libre de derechos sólo a los productos del socio comercial central. Como lo señaló Wonnacott, un sistema tal daría a los productores en el país central una ventaja de costo toda vez que los repuestos y componentes de bajo costo sujetos a derechos de importación pudieran encontrarse en más de un país. Véase Wonnacott (1990).

20. Indudablemente, esta desventaja desaparecería si un país redujera sus aranceles a cero.

21. Para una descripción completa, véase el capítulo 7 de Krueger (1993).

22. Es de particular importancia alcanzar un entendimiento respecto a permitir que los potenciales exportadores del este asiáticos se unan a la ZLC, a la luz de su posición competitiva vis-a-vis con los países latinoamericanos. Sobre la base de fundamentos económicos, la desviación de comercio desde fuentes de más bajo costo a otras de más alto costo no es eficiente. Más aún, es discutible que a la larga, no sea compatible con un sano crecimiento

Si los inversionistas saben que otros miembros pueden incorporarse a una ZLC, las decisiones de inversión y de producción estarán basadas más firmemente en evaluaciones de costo sólidas que si estos asuntos quedan sin resolver. En vista de que el objetivo final es alcanzar un sistema comercial multilateral abierto, una ZLC más abierta, asequible a todos los que se suscriban a sus condiciones, es deseable, y debiera quedar así establecido en el acuerdo inicial.²³

Las consideraciones respecto a la igualdad de tratamiento y de términos de adhesión indican asimismo un peligro potencial de algunas ZLCs: existe un riesgo considerable de que si se hacen inversiones desviadoras de comercio debido a una ZLC, los inversionistas en aquellas industrias se opongan entonces a cualquier liberalización adicional del comercio.

Esto debiera preocupar a los miembros de esquemas regionales tales como MERCOSUR que han entrado a lo que presumiblemente es un paso hacia una integración regional más plena. En tanto MERCOSUR provea a los productores de un mercado mayor protegido tras altas murallas de protección, mayor será la oposición a la remoción de esa protección en el futuro.

III. 2. Acuerdos generales versus acuerdos sectoriales.

Es más probable que una ZLC sea beneficiosa cuanto mayor sea su compatibilidad con incentivos uniformes y menor sea el espacio que deje a las políticas gubernamentales para afectar la rentabilidad relativa de actividades productivas. Entre más actividades se segreguen para concederles regímenes especiales dentro de una ZLC —tales como vehículos, transporte de cabotaje, "actividades culturales", agricultura, y petróleo— menos liberalizadora será la ZLC y menores serán sus ganancias potenciales.

Aún habiendo preocupación por la capacidad de ajuste de sectores determinados, probablemente, es preferible tener un programa de transición más lento pero uniforme, hacia la entrada liberada de derechos, que privilegiar a sectores específicos con tratamientos especiales, durante un período indefinido.

La negociación de disposiciones especiales para sectores específicos, probablemente, no sólo refuerce los intereses especiales internos sino que abra, asimismo, la puerta para que operen presiones proteccionistas en el país contraparte. De ese modo, aunque pueden suscitarse preocupaciones particulares al respecto, por ejemplo, el etanol caribeño, debe recordarse que el *quid pro quo* del tratamiento especial de esa actividad sea probablemente, el tratamiento especial de una actividad o sector en el país socio. Más

económico en los países hacia los que se desvían producción y comercio.

23. Se puede argumentar que los canadienses perdieron al suponer que la de ellos sería la única ZLC formada por los Estados Unidos. Como tal, negociaron algunos ítemes, cuyo valor puede ser reducido significativamente como resultado de otros acuerdos. Véase Wonnacott (1991) para un análisis de este punto.

aún, una vez que se le conceda un tratamiento especial a un sector, surgirán otros grupos de presión exigiendo excepciones similares.

Uno de los beneficios principales de una ZOLCHO debería ser proporcionar seguridad contra presiones proteccionistas en los Estados Unidos. Esto permitiría un aumento en la inversión por parte de los productores latinoamericanos con la seguridad de que no encontrarán nuevas barreras comerciales si tienen éxito en aumentar su eficiencia productiva. Uno de los objetivos de una ZOLCHO sería, por lo tanto, reducir las posibilidades de protección; eso, a su vez, implica que la mayoría de los acuerdos tendrían que ser generales y no sectoriales.

III. 3. Normas de origen

Tanto las ZLCs como las uniones aduaneras tienen normas de origen para determinar si los productos tienen o no derecho a recibir tratamiento preferencial. Las ZLCs, a diferencia de las uniones aduaneras, sin embargo, permiten a sus miembros individuales mantener sus propios aranceles externos y, de ese modo, permiten que haya diferentes niveles arancelarios entre países.

Entre más alto sea el porcentaje de contenido exigido por las normas de origen, más desventajoso será el acuerdo. Esto será tanto más así, entre menos industrializado y más pequeño sea el país, y entre más altos sean los aranceles del socio comercial. Para visualizar esto, imaginemos un proceso de ensamblaje, intensivo en mano de obra, en un pequeño país en desarrollo, donde la mayor parte de los insumos son importados y luego elaborados y ensamblados internamente. Supongamos, además, que estos insumos son importados en el período pre-ZLC, sin pago de arancel alguno, que los costos internos de ensamblaje constituyen el 35 por ciento del precio de exportación, y que el ensamblador es ya un proveedor que exporta al resto del mundo. Si el país centro tiene un arancel del 10 por ciento, y la ZLC exige un 50 por ciento de contenido local para tener derecho a la importación liberada de derechos, el ensamblador tendría varias opciones: podría exportar al país socio pero su producto tendría que pagar derechos de aduana; podría sustituir los componentes previamente importados por componentes nacionales (presumiblemente de mayor costo); o podría importar (de nuevo, presumiblemente, a un costo más alto) componentes desde el país socio. Si la escala de producción es uno de los factores de la ventaja comparativa de bajo costo del productor a nivel mundial, la empresa tendría que cambiar totalmente a fuentes locales de insumos, y por tanto incrementar costos, o tendría que tener dos líneas de producción, una con los componentes originados en la ZLC, para cumplir con el requisito del 50 por ciento, y otra con componentes importados para los mercados de terceros países. Esto último aumentaría asimismo los costos.

Puede señalarse, asimismo, que entre más exigente la norma de origen, en términos del porcentaje exigido de contenido interno, más costoso les resultará a los productores locales comprar repuestos y componentes importados de países que estén fuera de la ZLC. Análogamente, entre más alto sea el arancel del país importador impuesto a los países que estén fuera de la ZLC, y mayor sea la proporción del país

importador en el total de exportaciones del ensamblador, tanto mayor serán los costos. Aunque es poco lo que los países latinoamericanos pueden hacer respecto de las tasas arancelarias estadounidenses, pueden negociar normas de origen más liberales. Estas normas son mucho más importantes para los pequeños países en desarrollo, de lo que lo son para los países grandes y más avanzados, y como tales, los requisitos de alto contenido en una ZLC constituyen una protección para los productores dentro de la ZLC, y especialmente para el país industrializado grande.

III. 4. Solución de controversias y protección administrada

Se señaló con anterioridad que el dar seguridades a los productores de que los países importadores grandes no erigirán barreras comerciales contra ellos es una de las mayores contribuciones que puede hacer una ZLC a las perspectivas de crecimiento de los países latinoamericanos.

Para una ZOLCHO, el país importador más grande es Estados Unidos, por lo que lograr la mayor seguridad posible de que no habrán medidas proteccionistas estadounidenses debería ser el principal objetivo de las negociaciones de la ZLC. En vista de que recientemente el proteccionismo estadounidense ha sido cada vez más del tipo "administrado", bajo la forma de derechos compensatorios o anti-dumping, un objetivo importante de las negociaciones de la ZLC debería ser buscar el mayor aislamiento posible de estas medidas.²⁴

El acuerdo entre Canadá y los Estados Unidos contenía cláusulas que daban cierto aislamiento a los productores canadienses, y un tribunal conjunto para decidir acerca de los casos en que hubiera controversias. Sería deseable extender estos mecanismos multilateralmente a todos los miembros de la ZOLCHO, por tres razones. La primera, aquellos mecanismos ya están operando. Segunda, hay un considerable potencial para confusión si los dictámenes de diferentes paneles de solución de controversias son distintos. Tercera, un mecanismo de solución de controversias multilateral proveería un contrapeso a los Estados Unidos que tiene un poder considerablemente mayor de negociación vis-a-vis con cualquier país por separado, que frente a todos los otros miembros de una ZOLCHO.

Finalmente, el proteccionismo que surge de leyes comerciales injustas puede ser mitigado de dos maneras. La primera, Estados Unidos podría abandonar unilateralmente o reducir el recurso a estas prácticas. Alternativamente, los signatarios de la ZLC podrían negociar una legislación nacional común de comercio justo, que obviaría las presiones políticas dentro de los Estados Unidos, para que se adopten estas medidas. Hasta que se tomen uno o ambos de estos caminos, el proteccionismo administrado continuará siendo un problema para los miembros de una ZOLCHO.

24. Véase Boltuck y Litan (1991) para un análisis del proteccionismo administrado y su funcionamiento.

IV

POLITICAS ECONOMICAS INTERNAS COMPATIBLES CON UNA ZLC

Todas las cuestiones examinadas anteriormente constituyen temas de negociación de una ZLC y como tales, no están totalmente sujetas a los deseos de los participantes latinoamericanos. La negociación por su naturaleza debe entrañar ceder algo en asuntos de importancia para ambas partes. Mientras que los países latinoamericanos deben ponderar los beneficios de los acuerdos generales, las cláusulas de adhesión abierta, las normas de origen liberales, y un mecanismo flexible de resolución de controversias, al decidir sobre su posición negociadora, ellos mismos no tienen control absoluto sobre la estructura de una ZOLCHO.

En cambio, ellos sí pueden alterar sus políticas económicas internas para que conduzcan a mayores ganancias del comercio y provean por lo menos alguna protección contra posibles ineficiencias que pudieran surgir de la desviación del comercio bajo una ZLC. Dos conjuntos de políticas económicas exigen atención: 1) la coherencia entre la política macroeconómica global y la cambiaria; y 2) la apertura del régimen comercial global del miembro potencial de la ZLC. Se examinarán ambos a continuación.

IV. 1. Coherencia de las políticas macroeconómica y la cambiaria

Cuando dos países que comercian poco entre ellos forman una ZLC o unión aduanera, no tienen que preocuparse mucho acerca de la armonización de sus políticas económicas internas: el comercio con el resto del mundo predomina sobre el que hay entre ambos. Cuando, sin embargo, existe un volumen significativo de comercio dentro del esquema regional, la sola existencia del acuerdo obliga a que la política económica sea adecuada. Además, la apertura global del comercio y del régimen de pagos tiene gran influencia sobre el potencial de ganancias bajo una ZLC.

Los países en desarrollo que siguieron políticas de sustitución de importaciones, en efecto han aislado sus economías del resto del mundo a través de las prohibiciones y las restricciones cuantitativas a las importaciones. Han tenido, por lo tanto, a menudo políticas cambiarias que no eran coherentes con sus políticas macroeconómicas internas por largos períodos de tiempo. Aunque los costos de aquellas inconsistencias han sido altos, no han tenido, ni aproximadamente, la magnitud que podrían tener bajo una ZLC, una vez que se remuevan las restricciones cuantitativas y se eliminen los aranceles.

Para maximizar los beneficios de una ZLC, cada país tendrá que asegurar que su tipo de cambio sea realista. Usualmente, cuando existen altos niveles de protección, la liberalización produce un aumento de las importaciones. Para equilibrar una parte de este efecto y para promover un aumento de las exportaciones que pudieran financiar el resto, es esencial un cambio del tipo de cambio real. Sin este ajuste, las industrias que compiten con las importaciones encaran demasiada presión competitiva, mientras que los exportadores no tienen suficiente incentivo para expandir su producción.

Una vez que exista una ZLC, con un tipo de cambio realista, el desafío sería que la política cambiaria (y la tasa de interés) debería compensar las diferenciales inflacionarias, o que la política macroeconómica interna asegure una tasa de inflación interna muy cercana a la de sus países socios. Debido a que las importaciones desde los países socios podrían entrar libremente, una pequeña diferencia en las tasas de inflación combinada con un tipo de cambio nominal fijo, podría crear grandes desplazamientos de la demanda entre productos nacionales y extranjeros. El mundo tuvo un dramático ejemplo de la importancia de la política cambiaria cuando los alemanes adoptaron un tipo de cambio para la unificación que dejó a casi todas las empresas del Este incapacitadas para cubrir siquiera sus costos marginales, a los precios alemanes occidentales y el tipo de cambio escogido.²⁵ Lo mismo ocurrirá entre cualquier miembro de una ZOLCHO con los Estados Unidos y Canadá, si los tipos de cambio son inicialmente incompatibles con los precios y las estructuras de costo prevalecientes en los países socios. Aún si son compatibles, será esencial que permanezcan así, y esto requerirá o una convergencia en las tasas de inflación o un muy rápido ajuste del tipo de cambio hacia las diferenciales de inflación.²⁶

Es probablemente deseable que la membresía en la ZLC resulte rápidamente en una convertibilidad de la cuenta de capital. Si es así o no, sin embargo, será esencial que las tasas de interés nominal en los países miembros reflejen los diferenciales de inflación. Si no fuera así, las oportunidades para desplazar dinero al país con la más alta tasa de interés real esperada serán simplemente demasiado grandes, una vez que el comercio esté plenamente liberalizado. Los exportadores pueden demorar la repatriación de sus ingresos y los importadores pueden cambiar sus plazos de pagos; las personas pueden escoger sus fechas de viaje; y se encontrarán otras formas de transferir recursos hacia el lugar donde la tasa de interés real parezca más alta. Tratar de controlar estas transferencias mediante la regulación de la exportaciones e importaciones es inconsistente con una ZLC y, además, esencialmente, impide cualquier posibilidad de éxito para una estrategia comercial orientada hacia afuera. Los controles efectivos son simplemente demasiado costosos.

Por tanto, no sólo la política cambiaria, sino también la de las tasas de interés deben estar firmemente basadas en expectativas realistas de la política interna fiscal y monetaria. En vista de que los encargados de la toma de decisiones suelen ser optimistas, es probablemente deseable que los países que se asocien en una ZLC, opten inicialmente por un tipo de cambio móvil, con ajustes que cubran las diferenciales de inflación esperadas y además puedan ser utilizados para llevar el tipo de cambio real a

25. Véase Akerlof *et. al.*, 1991.

26. Es poco probable que una ZLC pueda formarse sin una libre convertibilidad de las monedas en las cuentas corrientes de los miembros. Los individuos tendrán que tener la libertad de hacer negocios en las monedas de todos los miembros para que una ZLC tenga sentido. Esto también implica que no se podrán usar restricciones cuantitativas sobre las importaciones para equilibrar gastos e ingresos en divisas extranjeras. Para algunos países latinoamericanos, esto representaría un cambio significativo en sus políticas cambiarias.

No es necesario que haya una plena convertibilidad de la cuenta de capital para que esto sea así. En verdad, una importante área de preocupación es, y debiera ser, que los niveles prevalecientes de producción puedan ser innecesariamente erosionados, aún en industrias con fuerte ventaja comparativa, si el tipo de cambio no es realista.

un nivel realista, y por un régimen de tasa de interés consistente con la inflación anticipada y la conducta del tipo de cambio. Entonces, cuando la política macroeconómica interna haya alcanzado la convergencia con las tasas de inflación, un tipo de cambio móvil puede, primero *de facto*, y luego *de jure*, convertirse en un régimen de tipo de cambio fijo.

IV. 2. Otras políticas económicas internas

Se ha hecho énfasis en que mientras más bajos sean los aranceles de un país y las otras barreras al comercio al momento de asociarse a una ZLC, mayor será el potencial de ganancias y menor el potencial de daño. En vista de que las ZLCs son parte del régimen comercial, no es sorprendente que la naturaleza del proteccionismo sea tal vez la política económica más importante que pueda afectar a los beneficios y los costos de asociarse a una ZLC.

Sin embargo, todos los otros cambios normalmente asociados con la "reforma de políticas" y el ajuste estructural en los países en desarrollo pueden aumentar los beneficios de una ZLC. El revitalizar y asegurar una infraestructura adecuada en los puertos, el transporte interno, las comunicaciones y la electricidad son esenciales tanto para el crecimiento económico interno como para posibilitar el éxito en los mercados exportadores de los productores eficientes.

Un primer requisito de una ZLC es un conjunto coherente de políticas cambiaria, macroeconómica y de tasa de interés. Eso asegura que sea posible obtener ganancias y que no ocurran daños evitables a la producción interna y el empleo. El segundo requisito es la remoción de las barreras comerciales, que de nuevo asegura que la desviación del comercio sea mínima y que la asociación en la ZLC será consistente con una política comercial global orientada hacia afuera. Eso en sí mismo constituye, por supuesto, una forma de promover el crecimiento. Este último conjunto de políticas relativas a la infraestructura no es, estrictamente hablando, necesario para la asociación en una ZLC, pero ciertamente afecta al monto de las ganancias que puedan obtenerse de una orientación más hacia afuera y de la asociación a una ZLC. Se gana poco con que los exportadores logren producir a costos más bajos si sus embarques quedan detenidos durante un tiempo impredecible y variable debido a demoras en el transporte interno y en los puertos. Contar con comunicaciones rápidas y confiables entre los proveedores y compradores es otro aspecto esencial para el éxito en las ventas de la mayoría de las mercancías industriales modernas. Análogamente, una reducción del diez por ciento en los costos de embarque internos puede ser más valiosa para los exportadores potenciales que un cambio en el tipo de cambio real, ya que afecta tanto a sus costos de insumos como a sus ingresos provenientes de las exportaciones.

Una atención adecuada a la infraestructura interna es en cualquier caso esencial para recuperar el crecimiento. Los beneficios de invertir en instalaciones apropiadas pueden, sin embargo, aumentar enormemente en el contexto de un mercado internacional abierto asegurado.

V

NEGOCIAR UNA ZLC DESDE LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

Dada la importancia del Canadá y de los Estados Unidos en el comercio mundial, es probable que los países latinoamericanos experimenten una creación de comercio neta al asociarse a una ZLC, y que, simultáneamente, se beneficien de las seguridades de que los mercados estadounidenses y canadienses permanecerán abiertos para ellos. El desafío al negociar una ZLC es asegurar el máximo de apertura de los mercados estadounidenses y canadienses (así como la de otros mercados latinoamericanos). Esto a su vez implica la necesidad de un acuerdo general, que evitará que grupos de intereses especiales en los países socios comerciales presionen por acuerdos especiales que favorezcan a sus sectores (carne, lácteos, frutas y vegetales, servicios marítimos, textiles y vestuario, etc.).

Como quedó claro en las secciones precedentes, los países latinoamericanos que ya han liberalizado sus regímenes comerciales y que han estabilizado sus políticas macroeconómicas y cambiarias estarán en posición de obtener las mayores ganancias de su asociación a una ZLC. La liberalización del comercio tiene prioridad. Si la estabilización macroeconómica se produce gradualmente, una política de tipo de cambio móvil puede posibilitar que una ZLC genere ganancias aun cuando la estabilización macroeconómica continúe. En cambio, sin una liberalización comercial previa, los costos del ajuste a una ZLC serán mayores y además el potencial para la desviación del comercio, una vez que se forme la ZLC, será de mayor envergadura. Más aún, los países que han liberalizado sus regímenes comerciales sufrirán menor presión por parte de grupos que busquen lograr excepciones de la ZLC. Eso, a su vez, permitirá una posición negociadora más fuerte para resistir a las presiones de negociar sobre una base sectorial, por parte de los otros miembros de la ZLC. Respecto a todas las medidas de política económica, es importante que todas las políticas económicas tengan inmediatamente como uno de sus objetivos evitar el fortalecimiento de intereses especiales que podrían oponerse a una ZLC.

Esto es una consideración especial en el caso de las ZLCs subregionales, porque existe el peligro de que los productores regionales de bajo costo expandan su capacidad de vender dentro de la ZLC regional, y reconozcan que ellos perderán ese mercado si se negocia una ZLC a nivel hemisférico. Las ZLCs subregionales serán beneficiosas si aceleran el proceso de liberalización del comercio antes de entrar en un acuerdo hemisférico, pero son grandes los riesgos de crear nuevas fuentes de oposición a una ZLC (y reforzar la oposición de los grupos existentes).

Es en el interés a largo plazo de todos los países latinoamericanos, que una ZOLCHO sea abierta y asequible a los nuevos miembros, en aproximadamente los mismos términos que los aplicables originalmente a los miembros existentes. Es en este contexto que la unidad regional podría permitir un mejor resultado para todos, que si se negociara individualmente para conseguir condiciones especiales para cada país.

Asimismo es importante negociar un requisito de porcentaje de contenido local tan bajo como sea posible dentro de la ZLC, y tomar medidas internas en áreas tales como las normas de sanidad y seguridad de modo que se impida que aparezcan medidas restrictivas invocadas en base a ellas.

Si se pudiera negociar una ZOLCHO de aplicación general, consistente con el apoyo al fortalecimiento del GATT y al establecimiento de un sistema comercial multilateral abierto, las oportunidades para mejorar el desempeño económico de los países miembros serían enormes. Podría tener como resultado un crecimiento económico más rápido en todo el hemisferio, estimulando a su vez un mayor comercio dentro de la región y con el resto del mundo, tal como ocurrió con la Comunidad Europea en los años cincuenta y sesenta. Los beneficios de un acuerdo "GATT-plus" podrían ser sustanciales para todos los miembros y, simultáneamente, contribuiría al crecimiento y a la estabilidad del sistema comercial multilateral.

REFERENCIAS

- Akerlof, George A., Andrew K. Rose, Janet L. Yellen, and Helga Hessenius, 1991. "East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union," Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, p. 1-87.
- Baldwin, Robert E. and Murray, Tracy, 1977. "MFN Tariff Reductions and LDC Benefits under the GSP," *Economic Journal*, marzo, Vol.87, No. 345, p. 30-46.
- Bates, Robert and Krueger, Anne O., editors, por publicarse, Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries, Basil Blackwell, Oxford.
- Bhagwati, Jagdish N., 1988. "Export-Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence," *World Bank Research Observer*, Vol. 3 No. 1, enero, p. 27-58.
- Boltuck, Richard and Robert E. Litan, editors, 1991, Down in the Dumps: The Administration of Unfair Trade Laws, Brookings Institution, Washington D. C.
- Cline, William R., 1990. The Future of World Trade in Textiles and Apparel, Revised Edition, Institute for International Economics, Washington, D. C.
- Grossman, Gene M., and Helpman, Elhanan, 1991. Innovation and Growth, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Hamilton, Bob and John Whalley, 1985. "Geographically Discriminatory Trade Arrangements," *Review of Economics and Statistics*, agosto, Vol. LXVII, No. 3, p. 446-455.
- Hong, Wontack, 1981. "Alternative Trade Strategies and Employment in Korea," en Anne O. Krueger, Hal B. Lary, and Narongchai Akrasanee, editors, Alternative Trade Strategies and Economic Development, Vol. 1, University of Chicago Press, Chicago.
- Krueger, Anne O., 1993, Policies at Cross-Purposes: U.S. International Economic Policies toward Developing Countries, Brookings Institution, Washington, D. C.
- Krueger, Anne O., 1987. "The Importance of Economic Policies in Development: Contrasts between Korea and Turkey," en Henryk Kierzkowski, editor, Protection and Competition in International Trade, Basil Blackwell, Oxford.

- Krueger, Anne O., and Tuncer, Baran, 1982. "Growth of Factor Productivity in Turkish Manufacturing Industries," *Journal of Development Economics*, Vol. II, No. 3, p. 307-326.
- Krugman, Paul R., 1979. "Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade," *Journal of International Economics*, Vol. 9, No. 4, noviembre, p. 469-79.
- Levinsohn, James, 1991. "Testing the Imports-as-Market Discipline Hypothesis," National Bureau of Economic Research. Documento de trabajo No. 3657, marzo.
- Michael, Michael, Demetris Papageorgiou, and Armeane M. Choksi, 1991. Liberalizing Foreign Trade: Lessons of Experience in the Developing World, Vol. 7, Basil Blackwell, Oxford.
- Nelson, Joan, editor, 1990. Economic Crisis and Policy Choice, Princeton University Press, Princeton.
- Rugman, Alan M. and Andrew D.M. Anderson, 1987. Administered Protection in America, Croom Helm, London.
- Wonnacott, Ronald J., 1991. "Canada's Role in the US - Mexican Free Trade Negotiations," *World Economy*, marzo, Vol. 14, No. 1, p. 79-86.
- Wonnacott, Ronald J., 1990. The Hub-and-Spoke Bilaterals and the World Trading System, C. D. Howe Institute, Toronto.

**¿Es posible una asociación genuina
en una Zona de Libre Comercio en el
Hemisferio Occidental?**

Hans W. Singer

Introducción

I

LAS ZONAS DE LIBRE COMERCIO Y EL GATT

I. 1. La creación de comercio y la desviación de comercio: los beneficios y los costos netos.

El debate principal en torno a las zonas de libre comercio y a los bloques comerciales regionales que ha dominado la literatura es el de la *creación de comercio* versus la *desviación de comercio*. La formación de bloques regionales puede llevar a la creación de comercio, en parte, debido al incremento del comercio dentro del bloque y en parte, debido al aumento de la productividad y de los ingresos globales en el interior del mismo y, en consecuencia, por la demanda adicional de importaciones, incluyendo las importaciones desde países de fuera del bloque. Asimismo, pueden llevar a la desviación de comercio, en parte debido a la reducción de importaciones de los países del bloque desde países de fuera del bloque, y en parte por la desviación de los recursos de los países del bloque que antes se empleaban en las exportaciones al resto del mundo.

La creación de comercio incrementa el bienestar, ya que desplaza recursos de actividades menos eficientes hacia los productores más eficientes dentro de la zona de libre comercio. Asimismo, al dar acceso a los productores a mercados más amplios, permite mayores retornos e impulsa nuevas ventajas comparativas dinámicas. Esta orientación hacia el crecimiento, más que hacia la asignación de recursos, sería especialmente importante para los Países de América Latina y el Caribe (de aquí en adelante los "PALs"). En cambio, la desviación de comercio resulta en una reducción del bienestar porque desplaza a la producción de productores eficientes, que se encuentran fuera de la ZLC, hacia productores menos eficientes que están dentro de la ZLC.

Dada esta dualidad de efectos potenciales, es difícil concluir —o afirmar con seguridad, *a priori*— si una ZLC aumenta o disminuye el bienestar. Todo depende de los pormenores de los acuerdos —y de la reglamentación o legislación que se adopte para ponerlos en vigencia dentro de la ZLC— así como de sus medidas políticas y el grado de su apertura o liberalización de comercio hacia el exterior.

I. 2. Las zonas de libre comercio y el multilateralismo

Este debate sobre si el efecto de creación de comercio predomina sobre el de desviación de comercio, o *vice versa*, está vinculado (aunque no siempre en forma clara) con la descripción de los

bloques regionales, es decir, si estos se visualizan como "etapas" o pasos hacia la liberalización del comercio global, o si, por el contrario, se consideran como "fortalezas" que, por tanto, obstaculizan la liberalización multilateral. Esto dependerá en parte de cómo esté formulado el acuerdo de la ZLC —en especial de si está redactado teniendo en mente el estricto cumplimiento de la regla contenida en el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (General Agreement on Tariff and Trade (GATT)) respecto de que no habrá, al ponerse en marcha la ZLC, un incremento de los aranceles y otras barreras comerciales en contra del resto del mundo, y, además, de que los términos del acuerdo deberán aplicarse a "sustancialmente todo" el comercio intra ZLC— y en parte de si la constitución de la ZLC tiene lugar en un clima de avance hacia el establecimiento de la liberalización multilateral, o si —por el contrario— se adopta en respuesta a rupturas y fricciones que frustran el progreso de negociaciones multilaterales.

Dado que, a la fecha de este trabajo, la propuesta para una ZOLCHO ocurre en una época de gran incertidumbre y estancamiento de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay, existe una clara preocupación en el GATT por su potencial de desviación de comercio, como lo expresa en el informe de revisión de la política comercial de los Estados Unidos de América. En dicho informe, el GATT identifica características y tendencias restrictivas y proteccionistas en la política comercial estadounidense (especialmente, aplicación de derechos contra el *dumping* y compensatorios, y en general, la adopción de medidas unilaterales al amparo de la Sección 301 de la Ley de Comercio de los Estados Unidos, de 1988) que serían indicio de que la ZOLCHO podría ser un instrumento de desviación de comercio, que desgaste el principio de la cláusula de Nación Más Favorecida. Por su parte, el Gobierno de los Estados Unidos ha reafirmado su voluntad de comprometerse con el fortalecimiento de un sistema de comercio multilateral, y ha expresado su deseo de que la ZOLCHO sea considerada como un avance o etapa intermedia hacia el logro de tal sistema y como un instrumento de creación de comercio. El Artículo XXIV del GATT, que permite la formación de áreas de libre comercio, con una liberalización del cien por ciento del comercio dentro del área, (aunque no preferencias regionales parciales —con una lógica no totalmente clara—) está basado en este último supuesto, esto es, de que la ZLC se forma en el contexto de un movimiento hacia un mundo de multilateralismo global como el representado por el GATT.

El efecto de desviación de comercio será especialmente importante en donde haya restricciones naturales o estructurales a la oferta de bienes exportables, por ejemplo, en el caso de la energía u otros recursos naturales. La desviación de comercio, al reducir los ingresos de los países que quedan fuera de la ZLC, puede entonces conducir a la reducción o destrucción del comercio. El peligro de que esto ocurra, se ve incrementado si la ZOLCHO proporciona incentivos (o excusas) para que los países asiáticos y europeos, y sus agrupaciones regionales, adopten políticas restrictivas de comercio y de inversión. Esto demuestra la importancia de mantener a la ZOLCHO compatible con el GATT, así como de asegurar que las negociaciones conducentes a la ZOLCHO sean transparentes para los países que se encuentran fuera de la ZOLCHO.

I. 3. Ventajas y desventajas para América Latina

Desde el punto de vista de los PALs, la relación entre la ZOLCHO y el sistema de comercio multilateral es ambivalente. La liberalización multilateral del comercio diluirá los beneficios de una ZOLCHO para los PALs (y también para los productores estadounidenses que estén exportando a América Latina). Por otra parte, la liberalización multilateral será beneficiosa para el acceso de las exportaciones de los PALs a los mercados de terceros países, y asimismo los PALs se beneficiarían de la expansión generalizada del comercio y del aumento de los ingresos. Esta es otra determinación difícil de los efectos netos que debe realizarse, y es perfectamente posible que los resultados netos sean diferentes para cada país. No obstante, esto no presenta un problema real para las decisiones de los PALs ya que el futuro éxito o fracaso del sistema de comercio multilateral constituye más o menos un *datum* para ellos: está fuera del alcance de su influencia. Un escenario en que no existiera ni la Ronda Uruguay ni la ZOLCHO sería peor que la eventualidad de que hubiera sólo un sistema de comercio multilateral o sólo la ZOLCHO.

Desde el punto de vista de los PALs, el principal atractivo de una ZOLCHO sería que impediría las consecuencias negativas de la marginalización que se produciría si se materializara la formación de los tres grandes bloques regionales en Norteamérica, en Europa (incluyendo a los países de Europa del Este y el mantenimiento del tratamiento preferencial a los países amparados por la Convención de Lomé) y en Japón (con los países de reciente industrialización - "PRI") y los que están alcanzando esa categoría en el sudeste asiático y en Asia meridional) y de ese modo, se frustrara el proceso de liberalización global. Esta constituiría una situación muy peligrosa y desfavorable para América Latina. Si esa marginalización se combinara con la persistencia del lento crecimiento de la economía mundial, creciente proteccionismo, presión de la deuda y términos de intercambio desfavorables, las perspectivas serían en verdad sombrías.

Contrariamente, la ZOLCHO aparecería bajo una luz favorable, ofreciendo una vía de escape a tan tenebroso escenario. Aún así sería la segunda mejor solución; la primera sería una liberalización general del comercio multilateral bajo el GATT, de ser ésta una alternativa realista.

II

LAS DIFICULTADES PARA PREDECIR EL RESULTADO DE LA ZOLCHO

II. 1. El cálculo de la ventajas comparativas dinámicas

El problema de no poder determinar el balance entre los efectos positivos netos de la creación de comercio sobre los negativos de la desviación de comercio no es la única razón por la que resulta tan difícil estimar con certeza el impacto de la ZOLCHO. La otra razón está relacionada con el hecho de que la creación de comercio basada en las ventajas comparativas estáticas constituye sólo una parte de los beneficios esperados de una zona de libre comercio. Los promotores de una ZLC esperan tanto o más del aumento en la eficiencia de la producción y del desarrollo de nuevas ventajas comparativas dinámicas.

Supuestamente, la creación de comercio traería consigo, como resultado de mayores escalas de producción, una mayor especialización, inversión en maquinaria especializada, etc. y los beneficios asociados a la transferencia de tecnología y a la mayor inversión.

Es imposible estimar numéricamente estas ventajas dinámicas mediante un modelo y tampoco es fácil predecirlas. (Lo mismo es, por supuesto, aplicable a las desventajas comparativas y a los círculos viciosos que podrían resultar de los efectos nocivos de la desviación de comercio o de la marginalización). Se han hecho estimaciones de las ganancias dinámicas en conexión con el estudio del ALCAN, pero su aplicabilidad a la ZOLCHO está limitada por el hecho de que las ganancias para México se originan, en parte, en el desplazamiento de exportaciones de otros países de América Latina, que no ocurriría bajo la ZOLCHO. Estas ventajas comparativas dinámicas son las más importantes para el desarrollo sustentable. Son más el resultado del esfuerzo humano que de condiciones naturales. Por lo tanto, es de la mayor importancia que los PALs no sólo acepten pasivamente las oportunidades derivadas de la localización o de la existencia de recursos naturales sino que hagan uso activo de la reestructuración ligada inevitablemente a una ZOLCHO para crear nuevas ventajas dinámicas artificiales, como lo han hecho Japón y Corea. Esto exigirá medidas de política activas en los campos del comercio, la industria, la educación, la capacitación y el desarrollo tecnológico, con una selección cuidadosa de los sectores prioritarios y una concentración de esfuerzos en ellos. Tales medidas pueden y deben ser orientadas al mercado, pero exigen mucho más que la confianza ciega en las fuerzas del mercado que operen en el momento.

II. 2. Un cambio radical

La segunda razón por la cual los efectos de la ZOLCHO son difíciles de predecir es que se trata de un mega proyecto: el razonamiento económico y la econometría se adaptan mejor al tratamiento de cambios marginales circunstanciales relativamente pequeños que al de trastornos revolucionarios como la ZOLCHO, dada su gran escala y también al hecho de que es, a su vez, parte de un paquete de comercio-inversión-reducción de deuda. De lo que estamos hablando en el caso de la ZOLCHO no es realmente creación de comercio, sino creación de desarrollo.

II. 3. El cálculo de los efectos de la ZOLCHO sobre el bienestar

Los efectos de "incremento del bienestar" y de "reducción del bienestar" deben, asimismo, ser cuidadosamente definidos. La ZOLCHO podría reducir el bienestar de los países externos a ella, pero podría incrementar el de los países del hemisferio occidental. Podría incrementar el bienestar de algunas partes del hemisferio y reducir el de otras. Incrementaría el bienestar de, digamos, los productores a gran escala dentro de un sector, pero reduciría el de los productores pequeños, etc. Siempre habrá ganadores y perdedores. Teóricamente, el efecto neto puede ser medido compensando a los perdedores (un óptimo

de Pareto). Sin embargo, tales arreglos compensatorios son políticamente difíciles de negociar, y el propio proceso de compensación podría mobilizar fuerzas reductoras del bienestar.

Si la ZOLCHO se convierte en una "fortaleza", los efectos pueden ser reductores del bienestar a largo plazo, aun en ausencia de medidas de represalia por parte de Europa y Japón. La dificultad de predecir los efectos netos globales aumenta si se hacen diversas suposiciones sobre cuáles serían las alternativas a la ZOLCHO. ¿El *status quo* presente? ¿El avance progresivo hacia la liberalización multilateral? ¿El fortalecimiento o el debilitamiento de la cooperación regional dentro de América Latina? ¿En qué medida las corrientes de inversión provenientes de Europa y Japón serían desviadas a Europa del Este y a la Comunidad de Estados Independientes (ex Unión Soviética)? ¿Se superará la oposición interna de los perdedores en corto plazo, tanto en Norte como en Sud América, en forma eficiente desde el punto de vista del bienestar, o esta oposición conducirá a la adopción de medidas de excepción distorsionadoras, y a la incorporación de cláusulas de compensación por daños, o a entrar en amargas disputas comerciales?

Si bien es posible incorporar diferentes supuestos en modelos de simulación para predecir el impacto de la ZOLCHO, ningún modelo puede reproducir la verdadera mezcla futura de circunstancias económicas y políticas que determinarán el resultado de la ZOLCHO. Aun en el futuro nunca podremos estar seguros: ¿cuál habría sido la situación de los PALs si no hubiera existido la ZOLCHO, o con una ZOLCHO formulada de manera diferente? Analizar estos hechos contradictorios es casi imposible y deja el tema sujeto a juicios subjetivos. Por lo tanto, si la ZOLCHO se diseña con la idea de contrarrestar una posible integración Este/Oeste en Europa o los planes de formar un bloque Japón/Asia Oriental, cualquier análisis tendría que estar basado en una especulación de doble plano, a saber:

- a) ¿cuál sería el impacto sobre el hemisferio occidental de una tal integración europea o asiático-oriental?; y
- b) ¿cuál sería el impacto de la ZOLCHO en un supuesto mundo de integración europea y asiático-oriental?

(La consideración de una situación "y/o" en la oración precedente de hecho indica la posibilidad no de una, sino de tres situaciones a las que los países del hemisferio occidental podrían verse enfrentados.) ¿Podría la formación de la ZOLCHO provocar la integración de los bloques europeos y del este asiático, contra la cual estaban los países del hemisferio occidental precisamente tratando de defenderse? ¿Se mantendrán o se modificarán los acuerdos preferenciales existentes con los países no-hemisféricos, bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o bajo algún otro, mientras se establece la ZOLCHO? ¿Sería la alternativa un aumento del proteccionismo estadounidense? ¿Estará la ZOLCHO complementada con un programa de asistencia económica o con inversión? El número de escenarios posibles es vasto y cada cambio dentro de un escenario significaría una gran diferencia en su impacto sobre los socios latinoamericanos.

II. 4. ¿Quiénes aprovecharán las oportunidades?

El tema de la eficiencia comercial se agrega a las dificultades para predecir el impacto de la ZOLCHO con algún grado de seguridad. Esto significa que no se trata solamente de analizar o visualizar las nuevas oportunidades que podrían presentarse a los diferentes PALs en el mercado norteamericano, y tratar de evaluar su distribución entre los varios PALs, sino que también depende de la capacidad de los diferentes países para aprovechar esas oportunidades. Esto último es mucho más difícil de predecir que lo primero. En el pasado, las oportunidades para la exportación de manufacturas eran probablemente muy similares para los tigres del este asiático como para América Latina pero los primeros probaron ser mejores en aprovechar sus oportunidades (y hasta cierta medida en aprovecharlas exclusivamente).

III

LA NATURALEZA ESPECIAL DE LA ZOLCHO

III. 1. La teoría y la práctica: ¿quién se beneficia de la ZOLCHO?

La "sociedad genuina" (o la "asociación de amplia base" como se describe en la carta al Congreso presentando la Iniciativa para las Américas) proclamada por el presidente Bush no puede ser, por supuesto, una sociedad entre economías iguales. ¡Es una iniciativa para las Américas, no para América (EE.UU.)!

En teoría, las zonas de libre comercio pueden beneficiar a los países débiles tanto o más que a los socios más grandes y ricos ("el supuesto del país pequeño"). Esta tesis es apoyada por los promotores de la ZOLCHO que ponen el énfasis en las economías de escala resultantes, conduciendo a un crecimiento más rápido que sería particularmente importante para los países relativamente más pequeños y pobres. Los países más pobres tenderían a beneficiarse tanto o más que los socios más grandes y ricos a medida que la producción tienda a desplazarse desde las regiones de alto costo a las de bajo costo, contribuyendo a un aumento en el monto de capital y a un aumento en el nivel de salarios en las regiones de bajo costo. Esto llevaría a un crecimiento relativamente más alto de los países más atrasados, y por tanto a una convergencia en los niveles de ingreso dentro del esquema de integración.

No obstante, este argumento se basa en varios supuestos simplificadores incluyendo la competencia perfecta, el pleno empleo, los rendimientos de escala constantes y la perfecta movilidad de los factores de producción, que no corresponden a la realidad. Para entender la naturaleza del problema se debe ir más allá de estas simplificaciones y observar que existe una cantidad de factores que probablemente contribuyen a un crecimiento más lento (o aún a un descenso) de los países más pobres dentro de un esquema de integración. Por ejemplo, el capital puede fluir de las áreas más pobres a las más ricas, debido a factores tales como una mayor disponibilidad de infraestructura económica, acceso a servicios especializados, proximidad a grandes mercados, mayor desarrollo relativo de mercados de capitales, mayor capacidad institucional y administrativa de una región o país.

Asimismo, la ampliación de los mercados (debido a la liberalización del comercio en un esquema de integración) a menudo otorgará ventajas competitivas a las industrias de las regiones más avanzadas. Bajo estas condiciones, las diferencias iniciales en productividad y desarrollo económico pueden conducir a una "causalidad circular y acumulativa" y, por tanto, a una creciente polarización entre los diferentes miembros de un esquema de integración; de ahí la creación y perpetuación de las desigualdades. Esto es lo que Hirschman llama "polarización" (*polarization*) y Myrdal el efecto de "resaca" (*backwash*). La idea principal que nos transmiten Myrdal y Hirschman es que las fuerzas del mercado normalmente tienden a aumentar, más que a disminuir, las desigualdades entre las regiones en un esquema de integración. Por ejemplo, si una región no es atractiva para los inversionistas, tenderá a gozar de menor progreso tecnológico y se beneficiará menos de las economías de escala que otras regiones; esto a su vez la hará aún menos atractiva para la inversión extranjera. Más aún, para beneficiarse de los efectos positivos de un mercado más amplio o "efectos de filtración" (*trickle down effects*), una región pobre debe haber desarrollado su infraestructura, su capital humano, y la capacidad administrativa e institucional a un nivel que le permita beneficiarse de los impulsos de crecimiento efectivo transmitidos desde las otras regiones prósperas.

La realidad política es otra dimensión del tema. Los esquemas regionales han sufrido, y a veces se han disociado, debido a la insatisfacción de los socios más débiles, con una concentración —real o imaginaria— de los beneficios de la integración en forma desproporcionada en los países que se encuentran en mejor situación económica. Además de las razones económicas reales para esto —una mejor infraestructura de tecnología, adiestramiento de la mano de obra, transporte y la existencia de una estructura industrial para aprovechar las ventajas de las nuevas oportunidades de comercio y de mercados más amplios y para soportar la intensa competencia foránea— los países más fuertes también participarán efectivamente en las negociaciones para conformar el acuerdo de ZLC, teniendo en cuenta sus intereses nacionales y, asimismo, en las subsecuentes soluciones de controversias. En consecuencia, las brechas económicas o diferenciales entre los socios son pertinentes, tanto en la práctica como en la teoría. Se ha sugerido que los socios más fuertes usarán su fuerza superior de negociación y capacidad de imponer sus ideas para extraer pagos colaterales, sobre otras materias relacionadas.¹

1. Véase G. K. Helleiner, "Towards a New Regional Development Strategy for Latin America in the 1990s" nota preparada para un panel de discusión en la conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre *Latin American Thought: Past, Present, and Future* (Washington, D. C., 14-15 de noviembre de 1991)

III. 2. Socios desiguales en la ZOLCHO

i) Productividad del trabajo/ingreso per cápita

La productividad del trabajo en las manufacturas, medida según el valor agregado por trabajador en 1990 en América Latina, fue menos de un tercio de la correspondiente en Norteamérica. Esta es una diferencial mayor que la que hay entre la productividad de Europa Occidental, comparada con la de Europa del Este y la de la ex Unión Soviética donde la diferencial es poco más que 2:1, pero menor que la diferencial entre Japón por un lado y el este y el sudeste de Asia, por el otro, donde está más cercana a 4:1 que a 3:1. Uno de los objetivos de la ZOLCHO deberá ser reducir este diferencial de 3:1. La discrepancia en los niveles de ingreso per cápita es aún más grande, del orden de 7:1.

La diferencial en la productividad del trabajo en América Latina con respecto al nivel norteamericano difiere enormemente entre los diversos sectores de la industria manufacturera. Basándose en los datos para 1990 de la base de datos de la ONUDI, la diferencial general es 3.3:1. Los sectores que tienen una diferencial notoriamente más favorable —y que por lo tanto podrían beneficiarse de la expansión de las oportunidades comerciales bajo la ZOLCHO— incluyen los productos textiles, de cuero y de piel; las refinerías de petróleo, y productos misceláneos derivados del petróleo y del carbón, los productos de goma, y los productos de hierro y acero y de metales no ferrosos. Por el contrario, los sectores donde la productividad es menor que un quinto del nivel norteamericano, incluyen los productos alimenticios, los de tabaco, de lana, de corcho, muebles y accesorios, varios productos minerales no metálicos, y maquinaria no eléctrica. Estos son los sectores que *prima facie* se esperaba que fuesen afectados en forma negativa por la ZOLCHO.

Sin medidas compensatorias o un libre movimiento de capitales y de mano de obra, un comercio completamente libre entre dos áreas con tales diferenciales de productividad podría aumentar la brecha en forma desventajosa para el socio más débil. El libre movimiento de capitales fue de hecho un punto recalado por el entonces presidente Bush, cuando denominó a la inversión como el tercer pilar de su propuesta, junto con el comercio y la reducción de la deuda. (La irritante y explosiva "papa caliente" del libre movimiento de la mano de obra no fue mencionada). Se puede, por supuesto, argumentar que el diferencial de productividad entre América Latina y Norteamérica es menos importante que incrementar tanto el empleo en el sector manufacturero como la productividad del trabajo en América Latina. No obstante, asimismo podría ser cierto que sin alguna distribución de los beneficios que favorezca a los socios más pobres, la propuesta de una ZOLCHO podría no ser políticamente aceptable o sostenible en América Latina. Griffith-Jones, Stevens y Georgiadis argumentan que se necesitan políticas económicas auxiliares en la ZOLCHO y proponen un modelo de un mecanismo de redistribución basado en la experiencia de la Comunidad Europea.²

2. Véase Griffith-Jones S., C. Stevens y N. Georgiadis, "Regional Trade Liberalization Schemes: The Experience of the EC", BID/CEPAL, DT-CHO-47, junio 1993.

ii) Comparación con otros bloques potenciales

Norteamérica sería asimismo el socio mayor en términos del volumen de empleo manufacturero (20 millones contra 10). Esto contrasta tanto con la situación europea, donde el empleo manufacturero es de hecho mayor en Europa Oriental y en la ex-Unión Soviética que en Europa Occidental, y asimismo con la situación en Asia Oriental donde el empleo manufacturero en Japón es menor que en el este y el sudeste asiático. Así, en lo que se refiere al simple peso de los números, la importancia del "centro" avanzado en relación con la "periferia" es mayor en el caso de la ZOLCHO que en los otros dos bloques potenciales. Esto significa que mientras el impacto de la ZOLCHO en el empleo norteamericano y en la economía de los Estados Unidos en particular puede verse pequeño y oscurecido por otras tendencias y hechos económicos, el impacto sobre las economías latinoamericanas sería importante y, por lo tanto, tiene que ser analizado cuidadosamente y, con el mayor anticipo posible.

iii) Cobertura de las exportaciones

El peso desigual de los socios está, asimismo, demostrado por el hecho de que para los Estados Unidos la extensión de la Zona de Libre Comercio de Canadá al resto del hemisferio es un paso relativamente pequeño en términos de cobertura de exportaciones, aún incluyendo a México, ya que le significa un 13.5% adicional sobre el 21% actual; mientras que para los países latinoamericanos el pasar del régimen de preferencias latinoamericanas a la ZOLCHO es un paso muy importante; para México (de 7.6%, más un 66.0% adicional) y Venezuela (de 9.0%, más un 56.6% adicional), y aun para Brasil (de 12.8%, más un 28.9% adicional). Desde el punto de vista de los Estados Unidos, los grandes pasos hacia la integración regional ya se han dado; desde el punto de vista de los PALs los grandes pasos aún quedan pendientes.

III. 3. La diversidad entre los países

Prima facie, se esperaría que el impacto de la ZOLCHO sobre los PALs individuales dependiera en gran medida de la proporción de sus exportaciones hacia los Estados Unidos y Canadá. México tiene la mayor (66%), seguido por Venezuela (57%) y Ecuador (46%); es considerable para Brasil (29%), Colombia (41%), y Perú (32%); pero baja para Argentina (24%), Bolivia (17%), Chile (19%), Uruguay (12%) y casi nula para Paraguay (4%). Sin embargo, sería un supuesto muy estático pensar que los países se beneficiarían de su asociación en la ZOLCHO en el mismo orden. Mirado más de cerca, una baja proporción podría considerarse que indica la existencia de gran potencial no usado, y así, se invertiría el orden de los beneficios esperados. Las exportaciones a países no hemisféricos constituyen más de la mitad del total de las exportaciones para Argentina (65%), Brasil (58%), Chile (67%), Paraguay (54%) y Uruguay (61%); menos de la mitad para Bolivia (25%), Colombia (43%), Ecuador (33%), México (26%), Perú (49%) y Venezuela (34%). Estas cifras indicarían los varios grados en que los PALs podrían verse

afectados si la ZOLCHO tendiera a convertirse en una "fortaleza" y se produjeran medidas de represalia por parte de los países de fuera de la ZOLCHO.

Las importaciones desde los Estados Unidos forman la mayor proporción del total de importaciones en el caso de México (66%) y Venezuela (43%), fluctuando entre 30 y 40% en Colombia y Ecuador; entre 20 y 30% en Bolivia, Brasil, Chile y Perú; y bajo el 20% en Argentina, Paraguay y Uruguay. Estas cifras indican variaciones considerables en el grado de dependencia en las importaciones desde los Estados Unidos. La dependencia en las importaciones desde fuera del hemisferio es más alta en Brasil (64%); entre 40 y 50% en Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela; entre 30 y 40% en Bolivia, Colombia y Perú; y la más baja es la de México (28%). En cambio, las exportaciones estadounidenses a América Latina eran menos del 10% del total de sus exportaciones (aunque esta cifra salta a 35% si se incluye al Canadá —cifra comparable a la proporción de las exportaciones hemisféricas de Argentina y Chile—). Análogamente, la proporción de las importaciones estadounidenses desde América Latina es sólo del 12%, y la hemisférica, aun incluyendo al Canadá, de 29% es todavía más baja que la de cualquier país latinoamericano. Naturalmente, estas cifras agregadas sólo tienen significado real para evaluar el impacto de la ZOLCHO si se desglosan por categorías de mercancías. Este análisis, sin embargo, está fuera del alcance de este trabajo.³

IV

¿ES POSIBLE UNA ASOCIACION GENUINA?

IV. 1. Las condiciones que deben cumplirse

i) El fortalecimiento de la creación de comercio

El efecto de creación de comercio se fortalecería a través de flujos libres de capitales de inversión y de la eliminación o reducción de las presiones externas distorsionadoras, como los perniciosos pagos del servicio de la deuda (ambos incluidos en el mensaje del presidente Bush proponiendo la Iniciativa para las Américas), pero asimismo por medio de mejoras en los vínculos de transporte e información dentro del área, de un movimiento más libre de la mano de obra y de términos de intercambio y precios de los productos básicos estables y satisfactorios (ninguno de los cuales aparece mencionado en el mensaje del presidente Bush). La libre migración de la mano de obra es ciertamente una proposición política poco realista; lo que está en debate es la extensión de los controles sobre el movimiento de la mano de obra (incluido la fuga de cerebros). El objetivo ideal para ambas partes sería reducir el incentivo a la migración desde el Sur al Norte, suministrando empleo productivo y mejores ingresos en el Sur, mientras que al mismo tiempo se podrían liberalizar lo más posible las condiciones de entrada al Norte.

3. Véase Refik Erzan y Alexander Yeats, "Free Trade Agreements with the United States - What's in it for Latin America?", Banco Mundial, Serie Documentos de Trabajo en Investigación de Políticas, 827, enero de 1992.

No obstante, parece haber una tendencia a esconder este asunto debajo de la alfombra, suponiendo tácitamente que la creación de empleo en el Sur no tendría impacto sobre el empleo en el Norte. Esto no es así. En cierta medida, es inevitable que el incremento en el empleo y en las exportaciones desde el Sur sea a expensas de la mano de obra no calificada en ciertas industrias y regiones del Norte. Mientras que la perspectiva es que el efecto neto del empleo en el Norte será beneficioso, a través del incremento del empleo en industrias intensivas en tecnología y talento y como resultado de una expansión general del comercio y del alza en los ingresos, tienen que haber perdedores en ciertas categorías de trabajadores y en determinadas industrias. Esto exigirá un ajuste así como buenas políticas sociales y compensatorias en el Norte para evitar la hostilidad popular y parlamentaria a un acuerdo de ZOLCHO (aun cuando una reacción proteccionista sería la peor respuesta posible). La ley sobre ajuste comercial (*Trade Adjustment Act*) tendría que ser fortalecida e implementada en forma eficaz. Este ajuste, de acuerdo a experiencias pasadas (con frecuencia ha sido del sector manufacturero hacia el sector servicios) podría producir escalas de salarios más bajos para algunos grupos de trabajadores estadounidenses. Por lo tanto, este ajuste por sí solo puede no ser suficiente para eliminar la oposición interna. Muchos de estos temas relacionados podrían haberse previsto y podrían haberse incluido en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte.

ii) Los términos del intercambio

La cuestión de los términos del intercambio y de los precios de los productos básicos es particularmente importante para los PALs en vista de su frecuente y reciente experiencia con la "expansión comercial empobrecedora", es decir la expansión del volumen de exportaciones acompañada de un ingreso de las mismas estancado o en descenso y/o una capacidad adquisitiva real de importaciones, como resultado de los precios en descenso y el deterioro en los términos del intercambio.⁴ En el período 1985-1990, el volumen de exportaciones se expandió a una tasa anual de 4.3%, pero todos estos ingresos adicionales fueron absorbidos por el deterioro en los términos del intercambio y no hubo aumento alguno en la capacidad adquisitiva de importaciones. Esta experiencia no ha estado limitada a las exportaciones de productos básicos sino que también ha alcanzado a su comercio en manufacturas.⁵

La expansión del comercio puede ser un objetivo racional en sí mismo para el mundo en su conjunto, y para ambos socios comerciales tomados conjuntamente, pero para un país en particular es sólo un objetivo racional si conduce a una capacidad adquisitiva de importaciones adicional. (Hay una salvedad que hacer a esta afirmación: en cuanto a la creación de fuentes de trabajo, éste es un objetivo en sí mismo, la expansión del volumen del comercio es algo bueno en sí —pero debiera haber mejores modos de

4. Véase H. W. Singer, *The Relationship between Debt Pressures, Adjustment Policies and Deterioration of Terms of Trade for Developing Countries (with special reference to Latin America)*, Institute of Social Studies, Documento de Trabajo N.º 59, julio 1989, La Haya.

5. Véase F. Sarkar y H. W. Singer: 'Manufactured Exports of Developing Countries and Their Terms of Trade Since 1965' en *World Development*, vol. 19, n.º 4, pp. 333-340, 1991.

alcanzar esto que el comercio empobrecedor—.) La expansión del comercio empobrecedor no ayudará a América Latina a hacer frente a su crisis de endeudamiento; ciertamente una motivación importante detrás de la propuesta de una ZOLCHO.

iii) Mejorar la eficiencia del comercio

La experiencia de la expansión del comercio empobrecedor en los ochenta apunta hacia un fracaso de la competencia con el exterior en términos de factores no relacionados con el precio, tales como la calidad del producto, la organización de la comercialización, los servicios financieros de apoyo, pronta entrega, etc. Si la ZOLCHO puede ayudar a mejorar la eficiencia no reflejada en los precios esto no sería el menos importante de los beneficios para los PALs; la asistencia técnica y otros apoyos en esta área merecerían alta prioridad. Las mejoras en la eficiencia comercial han sido de hecho presentadas como un importante argumento en favor de una asociación entre países en desarrollo e industrializados bajo una zona de comercio preferencial o libre:

"Como los mercados de los países industrializados son los mercados claves para las exportaciones no tradicionales de los países en desarrollo, un acuerdo comercial preferencial con estos países elimina la incertidumbre del pesimismo exportador que con frecuencia actúa como un freno al estímulo de la producción para la exportación en las economías en desarrollo. En segundo lugar, los mercados de estos países pueden actuar como mejores 'incubadoras' [*incubator markets*] para ayudar a los productores de los países en desarrollo a adquirir la experiencia de comercialización de las exportaciones que les falta. Los mercados de los socios industrializados son probablemente lo suficientemente sofisticados como para servir como 'mercados incubadores' mientras que los acuerdos preferenciales les ofrecen un espacio de respiro al reducir la fuerza de la competencia internacional dentro del área comercial preferencial. Se puede recordar, al respecto, el caso de los acuerdos preferenciales de la CEE con varios países mediterráneos sobre productos agrícolas (tanto procesados como sin procesar) para ver la importancia de este punto."⁶

IV. 2. ¿Cómo se debería cerrar la brecha?

i) La necesidad de un gobierno desarrollista que promueva el comercio.

Una promoción activa del comercio requiere una asociación entre el gobierno y la empresa comercial. El establecimiento de organismos oficiales de promoción de exportaciones no es ni una

6. Véase George N. Yannopoulos, *Trade Policy Options in the Design of Development Strategies* University of Reading Discussion Paper in Economics, Series A, N.º 181, noviembre 1986.

condición necesaria ni suficiente; ni tampoco ha sido una medida que siempre haya tenido éxito.⁷ Esta asociación necesaria entre gobierno e industria podría formularse de varias maneras. De todos modos, el rol de una política gubernamental activa y selectiva es importante e irremplazable, sea política fiscal, crediticia o cambiaria, el uso de misiones diplomáticas en el extranjero, celebración de acuerdos marco o acuerdos internacionales y convenciones. Pero por cierto es igualmente importante la retroalimentación de la información al sector productivo para su adaptación a las exigencias del mercado externo, y esto requiere facilidades e instituciones extraoficiales de promoción comercial.

Japón, Corea y Taiwan son ejemplos modelo de políticas intervencionistas activas por parte de un estado desarrollista para promover la eficiencia exportadora. En el caso de Japón y Corea esto se hizo sobre la base de promover la capacidad de la empresa nacional, desincentivando la inversión extranjera directa, mientras que en el caso de Taiwan el incentivo a la inversión extranjera directa fue una parte integral de la política. En los tres casos, esta intervención activa del gobierno puede considerarse como generalmente exitosa. Pero el éxito se basó en condiciones especiales, que no se pueden emular fácilmente en otro lugar, relacionadas con buenas políticas macroeconómicas, un gobierno en favor de la empresa con una comprensión de sus problemas y con buenas relaciones con el sector privado, una administración eficaz y la existencia de una sólida infraestructura para el desarrollo del comercio. En Corea, el financiamiento preferencial (crédito subsidiado) jugó un papel importante, pero esto es engañoso y algo peligroso para la promoción del comercio y su éxito en Corea no debe tomarse como una señal para el uso indiscriminado de este método específico de promoción del comercio en otro lugar.

ii) Modificación de las políticas de ajuste

La cuestión previamente planteada sobre la naturaleza de la conexión entre la asociación en una ZOLCHO y la adopción de políticas de libre mercado puede formularse de un modo más específico: ¿se modificarán las políticas de ajuste para dejar campo a la cooperación regional y al establecimiento de una ZOLCHO bajo la forma de una "asociación genuina" o se construirá la ZOLCHO de tal modo que se convierta en un instrumento para llevar a cabo y ejercer presión para la adopción de políticas de reforma específicas? Naturalmente esto es una manera altamente polarizada de plantear las cosas —en realidad las negociaciones darán origen a acuerdos de compromiso entre las partes y establecerán un punto medio entre estos extremos—. Estas negociaciones necesariamente se extenderán a través de varios años. Durante este tiempo el ambiente externo global, la situación en los Estados Unidos y en América Latina así como el pensamiento desarrollista y las opiniones de los que deciden la política a adoptarse, tanto en el Norte como en el Sur (y en las instituciones Bretton Woods) pueden cambiar. Se supondría que los PALs desearían mantener abierta la opción de políticas activas en áreas estratégicas siguiendo el modelo de desarrollo del este asiático (tanto Japón en el período pertinente y Corea del Sur), y en cierta medida el modelo de

7. Véase Donald Keesing y Andrew Singer, "Why Official Export Promotion Fails", *Finance and Development*, March 1992. Este artículo, sin embargo, subestima la necesidad de un rol gubernamental activo en la promoción del comercio.

Europa Occidental continental. De hecho tales intervenciones de política estratégica podrían ser necesarias para aprovechar las oportunidades que se presenten bajo una ZOLCHO en los mercados norteamericanos.

Debe ser una tarea para la ZOLCHO cerrar, o al menos reducir, la presente brecha en la productividad. Una productividad más alta y empleo en expansión en América Latina incrementaría la importancia de los mercados internos latinoamericanos y caribeños y, con gran parte de la demanda adicional dirigida a mercancías no transables u otras que pueden ser producidas eficientemente en el país, habría un proceso natural de sustitución de importaciones eficiente que no estaría basado en poner obstáculos al comercio o en incentivos distorsionantes. Cuando de hecho decline el diferencial en la productividad entonces será cada vez más seguro y adecuado comprometerse a una mayor liberalización del comercio. Esto conlleva lecciones sobre la secuencia a seguir de los varios elementos de la propuesta de la ZOLCHO, con la liberalización del comercio complementaria a, en lugar de preceder a un fortalecimiento de la base productiva de los PALs. Esto también concurre con la experiencia pertinente de desarrollo en países como Japón y Corea del Sur.

iii) La necesidad de infraestructura

Como regla general, se puede predecir que los países que cuentan con un mercado interno más grande, con capacidad tecnológica nacional y con una buena infraestructura de transporte, información, etc. estarán en una mejor posición que los que no tengan estos atributos para derivar ventajas de una ZOLCHO. En la práctica, esto significa que es probable que los países más avanzados se beneficien más que los países más atrasados y se conviertan en polos de desarrollo (*pôles de croissance*). La conclusión política que se puede sacar de esto es que los países más pobres merecen una consideración especial y tal vez una compensación; y asimismo que el establecimiento de precondiciones para aprovechar las oportunidades en los países más pobres —infraestructura, tecnología, información, etc.— debiera tener un alto grado de prioridad al implementar la ZOLCHO.

iv) La necesidad de asistencia y de políticas auxiliares

Para el socio más débil en las relaciones comerciales, existen dos razones para no abrirse al libre comercio: el argumento de la industria naciente y el de la balanza de pagos. Ambas razones son aceptadas como legítimas, no sólo en la teoría económica, sino también en los reglamentos del GATT —Artículo XVIII (b)—. El desarrollo de las exportaciones no tradicionales por parte de los PALs bajo un régimen de ZOLCHO inevitablemente requeriría de industrias que tuvieran un status inicial de industria naciente y que, por lo tanto, tuvieran necesidad de protección inicial. El argumento de la balanza de pagos, en el caso de la participación latinoamericana en la ZOLCHO, adoptaría la forma especial de exigir no sólo equilibrio de la balanza de pagos sino superávit si se espera servir la deuda latinoamericana; alternativamente, debe haber un incremento en la corriente de asistencia hacia los PALs o una inversión extranjera no creadora de deuda. Si hay un amplio perdón de la deuda, sería suficiente el equilibrio de la balanza de pagos, pero quizás este no sea un escenario realista. De un modo u otro, tendrían que formar

parte de la ZOLCHO, tanto la protección para las requeridas nuevas industrias nacientes como la protección para la balanza de pagos.

El impacto de la propuesta de ayuda a América Latina es algo ambigua. El comunicado del presidente Bush declaraba que "la prosperidad en nuestro hemisferio depende del comercio, no de la asistencia". Sin embargo, en el mismo discurso el presidente Bush también anunció un nuevo fondo que será administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para crear un nuevo programa de préstamos "para las naciones que tomen medidas significativas para remover los impedimentos a la inversión internacional" al que también se esperaba que contribuyera el Banco Mundial, así como una contribución estadounidense para un nuevo fondo de inversión "en respuesta a la reformas para las inversiones orientadas al mercado y al avance en la privatización", contemplando contribuciones equivalentes por parte de Europa y Japón. Más aún, se aseguró indirectamente que la asistencia a Europa del Este no sería a expensas de América Latina. El proyecto de ley sobre la Iniciativa para las Américas está formulado sobre estas bases (Título I) al solicitar autorización para contribuir 500 millones de dólares en cinco parcialidades anuales a un Fondo para la Iniciativa para las Américas (el Fondo Multilateral de Inversiones (*Multilateral Investment Fund* (MIF)) que será administrado por el BID. Se especificó que el Fondo otorgaría donaciones, así como asistencia técnica, a programas y proyectos relacionados con la privatización. Las actividades de este Fondo se programaron para cubrir tanto la inversión interna como la extranjera en América Latina y el Caribe.

Aunque los recursos del Fondo fuesen muy pequeños en relación a la ambiciosa tarea que el MIF debe desempeñar, aun la propuesta de crear un Fondo de esta naturaleza para ayudar a los PALs a cumplir con los "indicadores de preparación" (*indicators of readiness*) fue una iniciativa significativa. La propuesta reconoció que un flujo de recursos externos es un complemento necesario para las reformas internas. Además, la iniciativa del MIF reconoció que un rápido y exitoso ajuste en el sector de la inversión en América Latina exige financiamiento costoso, como donación de inicio, para suministrar asistencia técnica crucial, alentar el proceso de reforma de las políticas de tratamiento a la inversión y para aliviar las cargas del ajuste, que los bancos de desarrollo multilaterales no están en condiciones de dar. En la arena del endeudamiento, el Congreso ha promulgado autorizaciones separadas que permiten al presidente reducir las deudas contraídas bajo el programa de exportaciones de alimentos (PL-480) y con la Agencia para el Desarrollo Internacional (*Agency for International Development* (AID)), de los países con menor desarrollo relativo que están avanzando hacia economías de mercado. En este sentido, y para tratar las cuestiones del endeudamiento en los PALs, la Iniciativa propuso una "ventana" de la Empresa para las Américas administrada por el Departamento del Tesoro. La reducción de la deuda, la reforma al tratamiento de las inversiones, y la protección ambiental eran partes del paquete. La "ventana" fue diseñada para apoyar los programas de reducción de deuda de los países que cumplieran con ciertos requisitos, a saber:

- i) El país debe tener un acuerdo de compromiso contingente con el FMI, un acuerdo de ajuste estructural con el Banco Mundial, o en circunstancias excepcionales, un programa de seguimiento del FMI o su equivalente.

- ii) El país debe estar recibiendo préstamos estructurales o sectoriales del Banco Mundial o de la Asociación Internacional para el Desarrollo (*International Development Association* (IDA)).
- iii) El país debe tener en marcha reformas importantes al tratamiento de la inversión, conjuntamente con un préstamo del BID o debe estar implementando un régimen abierto de inversión.
- iv) El país debe haber negociado un programa de financiamiento satisfactorio con bancos comerciales, incluyendo programas de alivio de la deuda o del servicio de la deuda, según fuese apropiado.

El listado de los requisitos suscita una pregunta inmediata: ¿se supone que la asociación a una ZOLCHO está condicionada a la adopción de reformas orientadas al libre mercado y de "cambios positivos", posiblemente validados por un "sello de aprobación" del FMI y del Banco Mundial? ¿O este listado es una mera expresión de la esperanza de que los PALs consideren las perspectivas de acceso libre y/o preferencial a los mercados norteamericanos como un incentivo adicional para tomar el riesgo de lanzarse en una "reforma hacia el libre mercado"?

La primera alternativa limitaría claramente la libertad de maniobra de los PAL para formular su propia (y posiblemente divergente) estrategia de desarrollo sobre el tamaño y el rol del sector público, tipos de cambio, política monetaria, política fiscal, privatizaciones, los subsidios a los alimentos, los derechos de propiedad intelectual, etc., y reforzaría a las presiones para seguir políticas de estabilización y ajuste con el objetivo final de posibilitarles el servicio de la deuda dentro de un marco general de política. Sin embargo, contra esto debería señalarse que en la propuesta inicial del presidente Bush había un vínculo directo con el programa de reducción de la deuda que reduciría la intensidad del ajuste requerido y de ese modo haría más fácil para los PALs aceptar e implementar programas de reforma.

Cuando se cumpliera con las condiciones anteriores, los Estados Unidos darían nuevos términos de pago para la deuda pendiente. La Iniciativa proveería la reducción de una parte de los activos en manos de la Corporación de Crédito a los Productos Básicos (*Commodity Credit Corporation* (CCC)) como resultado de sus facilidades de garantía crediticia y una parte de los préstamos del Eximbank, siempre que el país con derecho a estas franquicias hubiese confirmado que la asistencia para el alivio de la deuda sería usada para llevar a cabo intercambios (*swaps*) de deuda por capital o deuda por medidas de preservación de la naturaleza.

De este modo, de los tres "pilares" de la IPA (la liberalización del comercio, la reestructuración y promoción de la inversión, y la reducción de la deuda), sólo el primero se mantiene como se visualizó en la propuesta inicial de la Iniciativa. En este trabajo, se enfatizó anteriormente que los acuerdos de libre comercio basados en medidas de integración negativa rara vez son igualmente beneficiosos para socios

con niveles de ingreso per cápita y condiciones sociales divergentes. El "ponerse al día" no puede ocurrir sin recursos y ayuda externa, y sin ponerse al día, hasta cierto grado, los PALs no estarán en condiciones de aprovechar los beneficios de la ZOLCHO ni de participar en una "sociedad genuina" en el hemisferio occidental.

v) Centrando la atención en las personas

Aparte del impacto en los países más pobres, hay que considerar un efecto general sobre la pobreza. Esto no es sólo una cuestión de distribución de beneficios entre países sino también de distribución del ingreso dentro de los países. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, el número de gente pobre viviendo por debajo la línea de la pobreza en América Latina se ha casi duplicado entre 1985 y 1989, sobrepasando los 100 millones de personas, lo que representa un cuarto de la población total. Este aumento fue, tanto en términos absolutos como relativos, más alto que en cualquier otra parte del mundo, aun incluyendo la región del Sub-Sahara en Africa (aunque la incidencia de la pobreza de 25% es menos que en Africa o Asia meridional donde es cercana al 50%). Cerca del 70% de los pobres de América Latina aparecen como extremadamente pobres, viviendo bajo una línea de pobreza aún más baja; esta proporción asimismo es tan alta como en la región del Sub-Sahara en Africa y más alta que en todas las otras regiones. El impacto de la expansión del comercio tanto sobre los pobres urbanos como sobre los rurales en América Latina merece especial consideración en cualquier negociación futura. El análisis de la ZOLCHO no debe concentrarse solamente en la viabilidad y en las repercusiones técnico-financiera y económicas, sino que debe incluir su impacto sobre las personas. El PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) con su experiencia en el desarrollo de recurso humanos podría ofrecer asistencia útil en este sentido. Se esperaría, asimismo, en este contexto, que el progreso hacia una ZOLCHO fuera acompañado de un mayor énfasis en el impacto social de los programas de ajuste estructural; considerando la gran influencia de los Estados Unidos en las políticas del FMI y del Banco Mundial. Esto podría legítimamente ser incluido en las negociaciones de la ZOLCHO.

V

PROBLEMAS DE NEGOCIACION

V. 1. Indicadores de preparación

La iniciativa del presidente Bush del 27 de junio de 1990, para establecer relaciones económicas más estrechas dentro del hemisferio occidental bajo la IPA, fue diseñada en forma amplia para apoyar el nuevo compromiso de los gobiernos de América Latina y el Caribe con la democracia y las reformas orientadas al mercado, a través de un programa que eliminaría barreras comerciales, promovería la inversión, y ayudaría a reducir la deuda.

Como un primer paso, los Estados Unidos negoció acuerdos marco bilaterales sobre comercio e inversión con los países interesados de la región. Los acuerdos marco generalmente contienen una declaración de principios que abarca: los beneficios del libre comercio e inversión; la creciente importancia de los servicios en la economía; la necesidad de dar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual; la importancia de observar y promover los derechos de los trabajadores reconocidos internacionalmente; y la conveniencia de resolver en forma efectiva los problemas relacionados con el comercio y la inversión. Además, cada pacto marco establece un Consejo sobre Comercio e Inversión que sirve como un mecanismo de consulta bilateral.

Al momento de escribir este trabajo, Estados Unidos ha firmado acuerdos marco bilaterales con todos los países latinoamericanos, con la excepción de Haití, Suriname y Cuba. Los acuerdos marco se consideran como un mecanismo que permitirá a los Estados Unidos y sus socios futuros "avanzar paso a paso hacia la eliminación de barreras contraproducentes al comercio y a la inversión, y establecer un canal para promover la visión de la IPA".⁸ Las posibilidades de negociar sobre una Zona de Libre Comercio dependen del avance de las reformas económicas y de la estabilidad política.

Algunos PALs están en buena posición para participar en la IPA. Otros, sin embargo, no están todavía lo suficientemente avanzados en el proceso de reforma estructural y están luchando con obstáculos de corto plazo —muchos de naturaleza política— que limitan su potencial para participar en la Iniciativa.

Las normas para el ingreso a la IPA son un asunto aún indefinido ya que no se ha tomado ninguna decisión sobre si otros países accederían al ALCAN o si se negociarían ALCs separados. Sin embargo, el acuerdo del ALCAN constituye todavía un importante modelo para los países de América Latina y el Caribe con respecto a los derechos y obligaciones que Estados Unidos esperaría si decidiera comprometerse en pactos comerciales con los PALs.

La secuencia de las futuras negociaciones para una ZLC aún no está clara, pero es cierto que una fase seria de nuevas conversaciones comenzará pronto.

Sin embargo, hay cinco escenarios posibles en lo que concierne a los PALs:

- a) A medida que los PALs cumplen con los requisitos, negocian acuerdos bilaterales de ZLC con los Estados Unidos de América;
- b) Los Estados Unidos firman acuerdos de ZLC con grupos subregionales integrados de PALs;
- c) Los PALs se asocian al ALCAN;

8. Departamento de Comercio de los Estados Unidos, "Enterprise for the Americas", 17 de enero de 1992.

- d) Se extiende el alcance del ALCAN para incluir a los grupos subregionales integrados de PALs;
- e) Todos los PALs se asocian al ALCAN en la misma fecha.

Un ALCAN completo sólo puede materializarse si todos los países del hemisferio occidental se asocian en un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y el Canadá. Esto puede suceder en forma simultánea para todos los PALs si se sigue el escenario e), o paso a paso en una combinación de los escenarios a) a d).

V. 2. El papel de los grupos regionales.

Aún no está claro cuál sería el papel de los grupos regionales existentes en América Latina y el Caribe en el proceso de negociaciones sobre la futura ZOLCHO. ¿Se realizarían las negociaciones con los grupos regionales como un solo socio negociador, o se llevarían a cabo con cada uno de los países miembros de esas asociaciones por separado?

La cláusula de adhesión del ALCAN habría sido un camino —que fué rotulado como "minilateral"— para pasar del ALCAN a la ZOLCHO, incorporando país por país. Desde el punto de vista de los PALs, la adhesión fragmentada conlleva el peligro de un juego de suma cero, es decir, el tratamiento preferencial de un PAL puede implicar el desplazamiento del comercio de otro PAL que esté exportando productos similares a Norteamérica.

La relación entre el ALCAN y los grupos regionales latinoamericanos, existentes o futuros, tales como ALADI, el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano, CARICOM y MERCOSUR, es sin duda una relación complicada. En la práctica será difícil evitar un debilitamiento de estos grupos regionales a raíz de la celebración de la ZOLCHO.

Esto significa que todos desean evitar una situación en que se circunvenjan los grupos regionales existentes o se trastornen debido a la competencia entre los países miembros por negociar directamente en relación a una ZOLCHO y por tener acceso al mercado estadounidense y al paquete inversión/reducción de deuda, asociado a la ZOLCHO. Existe asimismo el peligro de que circunvenir a los grupos regionales existentes en favor de negociaciones directas pueda estar en conflicto con la cláusula o disposición, común a todos los grupos existentes, que prohíbe tales acuerdos bilaterales y que establece que cualquier preferencia arancelaria con un país no latinoamericano (categoría que incluye a los Estados Unidos y al Canadá) debe automáticamente ser extendida plenamente a los otros miembros del grupo regional. La

propuesta más realista, en estas circunstancias, parece ser la del SELA,⁹ que sugiere que los grupos regionales debieran primero definir una posición común sobre los "criterios, reglas del juego y cuestiones a considerar" —tal vez conducente a una posición conjunta común de los PALs—, dejando las negociaciones detalladas y la conclusión de los acuerdos mismos a los países en forma individual o tal vez a los grupos subregionales. Esta propuesta debiera ser cuidadosamente estudiada, aunque la distinción entre "reglas del juego" y una agenda para las negociaciones por una parte y las negociaciones mismas por la otra, pueda no resultar fácil de mantener en el desarrollo real de los acontecimientos; por lo menos esto es lo que sugiere la experiencia de las negociaciones de la Ronda Uruguay y otras negociaciones asociadas al GATT.

Las negociaciones para una ZOLCHO —como ya se ha señalado— serán complicadas y morosas, ya sea que se hagan con los grupos regionales o con cada país por separado. Esto asimismo suscita el problema y el peligro de una asociación desigual. Evidentemente los recursos administrativos y de negociación de los PALs o de los grupos regionales son mucho más limitados que los de los Estados Unidos y el Canadá. Más aún, hay muchas otras demandas sobre la capacidad administrativa de los PALs: tienen que llevar a cabo negociaciones con el FMI y el Banco Mundial sobre ajuste estructural, negociaciones con los acreedores oficiales y con los bancos comerciales respecto de los problemas de la deuda externa, negociaciones con donantes y otras fuentes de asistencia técnica, etc. Si se agregan negociaciones complejas sobre una ZOLCHO a otras pesadas responsabilidades, puede verse negativamente afectada la capacidad para tratar los problemas del ajuste estructural, de la deuda y de la asistencia técnica. Todo esto constituye evidencia suficiente para que se facilite la carga administrativa de las negociaciones tanto como sea posible, designando —por ejemplo— países líderes que tomen la responsabilidad de negociar cuestiones específicas en representación de América Latina, haciendo uso en la mayor medida posible de las instituciones existentes tales como el BID, el Banco para el Desarrollo del Caribe, la CEPAL, el SELA, etc.; obteniendo asistencia técnica en las negociaciones de las organizaciones de la familia de las Naciones Unidas (por ejemplo, asistencia de la FAO en asuntos relacionados con el impacto de la ZOLCHO sobre la agricultura, de la OIT respecto de los efectos sobre el empleo, de la ONUDI en lo relativo a las repercusiones sobre la industria, etc.)

Otro factor importante que complica las negociaciones es el hecho de que las mayores barreras al libre comercio entre América Latina y Norteamérica no son arancelarias sino para-arancelarias que son mucho menos transparentes y mucho más difíciles de negociar. Por ejemplo, se ha estimado que las barreras para-arancelarias estadounidenses a las importaciones desde América Latina son equivalentes a un arancel del 40 por ciento para el azúcar y el vestuario; del 30 por ciento para el arroz, del 25 por ciento para los productos lácteos, del 20 por ciento para los textiles, el hierro y el acero, los aparatos de televisión en colores (con posibles fluctuaciones equivalentes a tasas mucho más altas, por ejemplo, del

9. *SELA The Enterprise for the Americas Initiative in the context of Latin American and Caribbean relations with the United States*, Reunión de Consulta sobre las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos de América (Caracas, 22-24 de abril de 1991), documento SP/RC-IA/DT, N.º 2

80 por ciento para el azúcar, el 50 por ciento para los textiles y el vestuario, etc.).¹⁰ Estas barreras para-arancelarias incluyen restricciones voluntarias a las exportaciones, derechos anti-dumping y compensatorios, cuotas, impuestos aduaneros, etc. cada una de las cuales puede requerir diferentes estrategias o enfoques de negociación y que están sujetas a varios tipos de negociaciones multilaterales. Una liberalización multilateral, por supuesto, reduciría el valor del libre acceso a los mercados logrado a través de la ZOLCHO.

La inherente desigualdad, en peso económico, entre Norteamérica y América Latina/Caribe sugeriría que desde el punto de vista latinoamericano sería preferible que las negociaciones tuvieran lugar, dentro de lo posible, después de haber definido la posición regional común, mientras que Estados Unidos podría preferir negociar bilateralmente o con cada uno de los diferentes grupos subregionales, por separado. Por tanto, es de gran importancia el establecimiento de un marco apropiado para las negociaciones. La relación entre la ZOLCHO y los grupos regionales existentes en América Latina refleja la relación entre la ZOLCHO y el sistema multilateral de comercio. En ambos casos, el menor nivel de cooperación regional de los grupos latinoamericanos, en relación con la ZOLCHO, y de la ZOLCHO en relación con la liberalización del comercio global, podría constituir tanto un paso hacia adelante como un obstáculo. Tal vez, después de haber sido concluida con éxito la negociación de la ZOLCHO y de haberse alcanzado la plena implementación de una ZOLCHO, los grupos subregionales existentes en América Latina puedan llegar a ser menos importantes. Sin embargo, ese día está aún muy lejos y mientras tanto la propuesta para una ZOLCHO les daría a los grupos regionales una importancia adicional, así como un mecanismo de negociación para mejorar lo que es esencialmente una posición negociadora desventajosa y, asimismo, una posición de seguridad o refugio en la eventualidad de un fracaso o de demoras en el establecimiento de la ZOLCHO.

V. 3. Lecciones del ALC Estados Unidos-Canadá y el ALCAN.

La experiencia con el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá demuestra que aún en las mejores circunstancias y con la buena voluntad de ambas partes, un ALC de ningún modo resuelve todas las dificultades del comercio entre los socios. Tanto la existencia de dificultades y tensiones presentes, así como la naturaleza de las mismas, debieran ser instructivas para los PALs cuando se enfrenten a las negociaciones para una ZOLCHO en el futuro. Las dificultades existentes, tres años después de la iniciación del acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá y a más de un tercio del camino hacia la meta del 1998, —fecha en que se eliminarían todos los aranceles aduaneros—, demuestran la gran importancia de un mecanismo efectivo para la solución de controversias comerciales. Esto no será fácil de reconciliar con el unilateralismo implícito en la legislación comercial estadounidense tal como la sección 301 y la determinación unilateral de daño a los productores nacionales en lugar de someterse a los procedimientos del GATT o solucionar las disputas mediante un acuerdo

10. Véase Erzan y Yeats, *loc. cit.*, p. 29

negociado. (El problema puede, asimismo, suscitarse al revés si los países latinoamericanos desean evitar daño a los productores nacionales frente a importaciones baratas desde los Estados Unidos.) Con el objeto de evitar desilusiones futuras y fricciones, este asunto debe ser claramente solucionado como parte de las negociaciones para una ZOLCHO. Existen ya precedentes de países latinoamericanos que han sido objeto de medidas amparadas en la Sección 301 de la legislación comercial de los Estados Unidos. Entre 1980 y 1985, de 252 casos de aplicación de derechos compensatorios iniciados por los Estados Unidos, 51, o sea, el 20 por ciento de ellos, fueron contra Brasil y México.¹¹ El Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y el Canadá proporciona un modelo esperanzador de solución de controversias, sobre la base de procedimientos binacionales, que podría ser extendido fácilmente a la ZOLCHO.

La naturaleza de las tensiones en las relaciones entre Estados Unidos y Canadá también es instructiva. En gran medida, se centran en un dictámen que determina que los automóviles ensamblados en Canadá no alcanzan a cumplir con la proporción de contenido local exigida en el Acuerdo de Libre Comercio para tener acceso libre de derechos arancelarios a los Estados Unidos. La definición de contenido local y la aplicación de las reglas de origen constituyen un tema difícil que puede ocasionar fricciones. En el caso de la ZOLCHO existiría el problema adicional si el origen se determinara sobre una base puramente nacional o bilateral — vale decir que las mercancías procedentes de Brasil, por ejemplo, se admitirían libre de derechos en los Estados Unidos si tuviesen un 50 por ciento de contenido brasileño o sobre una base hemisférica, es decir, que tendrían entrada liberada en los Estados Unidos si el 50 por ciento o más tuviese origen en el hemisferio occidental. Se podría pensar, que en el espíritu de la ZOLCHO, esto último constituiría la regla. La determinación de reglas de origen y de contenido local sería especialmente importante para los PALs en una ZOLCHO ya que una de las principales ventajas de la ZOLCHO para ellos sería la atracción de inversión extranjera desde fuera del hemisferio, debido a los salarios más bajos y al libre acceso al mercado norteamericano. En vista de que muchas de estas inversiones tendrían un elemento de ensamblaje y se basarían en componentes globales, la determinación del origen local deviene una cuestión especialmente difícil e importante.

Las dificultades en el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y el Canadá sobre las exportaciones de madera son, asimismo, instructivas como una señal de problemas a considerar, y si es posible, prevenir. El Departamento de Comercio de los Estados Unidos impuso un arancel a la madera canadiense sobre la base de que los aserraderos canadienses están subsidiados por restricciones a las exportaciones de rollizos. Bajo una ZOLCHO, los PALs tendrían un interés natural en aumentar el valor agregado de sus exportaciones de productos básicos mediante la elaboración adicional. En apoyo a esta estrategia de desarrollo, podrían desear frenar las exportaciones de productos básicos de poca elaboración. ¿Se consideraría esto como un subsidio desleal a los que procesan estos productos básicos a ser penado con un arancel u otra restricción a la importación bajo una ZOLCHO?

11. Véase Paolo Bifani, 'International Trade from the 1980s to the 1990s: The Latin American Perspective', *IDS Bulletin*, January 1990, p. 80

**Más allá del ALCAN:
Efectos de una Zona de Libre Comercio
del Hemisferio Occidental, sobre
el empleo, el crecimiento y la distribución de los ingresos¹**

Robert A. Blecker

y

William E. Spriggs

Introducción

Las negociaciones para el establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) entre Estados Unidos, México y Canadá ni siquiera habían empezado cuando se comenzaron a fomentar propuestas para establecer una zona de libre comercio para el hemisferio occidental. El ex presidente, George Bush, pronto apoyó la idea con su Iniciativa Para las Américas (IPA). En la práctica, sin embargo, la integración hemisférica pasó a segundo plano y las negociaciones del ALCAN tomaron la delantera. El presidente actual de los Estados Unidos, Bill Clinton, ha prometido negociar "acuerdos paralelos" sobre mano de obra y normas ambientales antes de ratificar el ALCAN.

Entretanto, se ha producido un debate de amplio alcance sobre las posibles consecuencias del ALCAN para los tres países miembros. En el curso de este debate, se ha observado con frecuencia que el ALCAN ampliará y profundizará un proceso de integración Estados Unidos-México que ya se encuentra en marcha. En los últimos cinco años, México ha abierto sus puertas al comercio y a la inversión extranjera en una medida que no tiene precedente, revirtiendo setenta años de esfuerzos por desarrollarse en forma autónoma. Como demostraremos, en estos cinco años México ya ha adquirido una importancia nunca antes vista para las inversiones estadounidenses en el extranjero, y para el empleo fabril generado por empresas estadounidenses.

Por este motivo, si bien es difícil pronosticar (o creer), es posible inferir la forma en que es probable que el ALCAN afecte a las economías de los Estados Unidos y de México, extrapolando datos sobre los efectos del proceso de integración entre ambos que ya se encuentra en marcha.² Por supuesto, sería ingenuo simplemente proyectar tendencias actuales hacia el futuro, especialmente cuando las dos economías están experimentando profundos cambios estructurales. Así y todo, pensamos que todo debate serio sobre el ALCAN debe comenzar con un análisis de la manera en que la integración Estados

1. Los autores desean agradecer los útiles comentarios de Hans Singer, Ron Sprout y otros participantes al Quinto Coloquio. Las opiniones expresadas pertenecen únicamente a los autores, y no son atribuibles a la organización patrocinadora ni a las instituciones a que pertenecen los autores.

2. Es algo más difícil inferir sobre los posibles efectos del ALCAN en Canadá, puesto que (como demostraremos más adelante) el comercio entre Canadá y México es mínimo. Puesto que el interés de los autores de este trabajo radica principalmente en los Estados Unidos y México, nos concentraremos en gran medida en estos dos países.

Unidos-México ya ha afectado a las economías de los dos países, antes que con predicciones derivadas de modelos teóricos de liberalización comercial.³

Desde esta perspectiva, la mejor manera de considerar al ALCAN (al menos para Estados Unidos y México) es como la *oportunidad de regular y manejar un proceso ya en curso* que probablemente sea imposible detener. La cuestión no era si México y los Estados Unidos reforzarían sus lazos económicos, sino cómo se realizaría la conexión, y cómo se distribuirían los costos y beneficios del proceso de integración entre los diferentes grupos, en los dos países y, por extensión, en Canadá. Por el momento, la movilidad de capitales supera con mucho la capacidad de las organizaciones obreras, de las comunidades locales o de los gobiernos nacionales para responder a los desafíos que tal movilidad les presenta. Del texto del ALCAN, surge con claridad que la principal intención del tratado es extender el *status quo*, otorgando mayores protecciones e incentivos a la inversión extranjera en México, con una mínima protección al medio ambiente y ninguna protección a las normas ni a los derechos de los obreros.

En este trabajo, los autores se basarán en gran medida en información extraída del debate que ha tenido lugar en los Estados Unidos, y en menor medida en México y Canadá sobre los probables efectos del ALCAN, con el objetivo de ofrecer algunas hipótesis sobre los probables efectos de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental (ZOLCHO). Si bien el análisis del ALCAN puede proseguir sobre la base de tendencias actuales, el análisis de una ZOLCHO se ve impedido por un grado muy inferior de integración económica entre los Estados Unidos (o Norteamérica en su totalidad) y la mayor parte de Sudamérica. Únicamente en ciertas partes de Centroamérica y el Caribe el nivel de integración económica existente con los Estados Unidos se asemeja al que existe con México, y dichas regiones ya forman parte de un acuerdo comercial preferencial con los Estados Unidos, al amparo de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI).

Es verdad que todos los países de Latinoamérica y el Caribe han aumentado su integración al sistema de comercio mundial en la última década. La mayor parte de los países latinoamericanos, en mayor o menor medida, han reducido sus barreras comerciales y de inversión desde la crisis de la deuda de principios de los años ochenta. Se han adoptado medidas de liberalización del comercio y la inversión como parte de "políticas de ajuste estructural" fomentadas por el gobierno de los Estados Unidos junto con el FMI, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales, en respuesta a lo que se consideró el fracaso de pasadas políticas económicas nacionalistas. Pero la mayoría de estas medidas de liberalización contemplan el comercio y el flujo de capital entre todos los países, no solamente con los Estados Unidos. (La liberalización comercial y de inversión que México adoptó a fines de los años ochenta también es multilateral, pero la proximidad de México con el mercado estadounidense llevó a una concentración del comercio y del flujo de capital en esa dirección.) En este sentido, en comparación con México (o el Caribe y los países centroamericanos comprendidos en la CBI), para los países

3. Para encontrar una crítica de los modelos teóricos de liberalización comercial entre Estados Unidos y México en relación con el ALCAN, véase Stanford (1992).

sudamericanos, el movimiento hacia una ZOLCHO sería menos una extensión de las medidas actuales de liberalización, y más un cambio de orientación de la liberalización multilateral hacia convenios comerciales preferenciales.⁴ Por lo tanto, en especial con respecto a Sudamérica, para discernir el punto hasta el cual estos países seguirían o no el modelo mexicano tras la formación de una ZOLCHO, hace falta adoptar una perspectiva comparativa.

En el resto de este trabajo se estudiarán las tendencias recientes del comercio, el empleo y las inversiones entre los Estados Unidos y México, como punto de partida para un análisis comparativo de la integración hemisférica. Procederemos en tres etapas, avanzando del mercado de productos al de capitales, pasando por el de mano de obra. En la Sección I analizamos las tendencias del desarrollo económico y las relaciones comerciales entre diferentes países y regiones del hemisferio occidental. En la Sección II analizamos los efectos que ha tenido la apertura comercial sobre el empleo, los salarios y la distribución de los ingresos. Por último, en la Sección III estudiamos las relaciones entre los flujos de capital y la macroeconomía, tanto en el hemisferio occidental como entre éste y otras regiones de la economía mundial. En cada caso, comenzamos por el territorio más conocido de las relaciones entre Estados Unidos y México, y pasamos a evaluar hasta dónde nuestras conclusiones son generalizables a otras partes del hemisferio. Por último, en la Sección IV, extraemos conclusiones sobre las políticas de manejo del proceso de integración hemisférica, basadas en los puntos elaborados en el resto del trabajo. Nuestra intención no es llegar a conclusiones definitivas, sino suscitar cuestiones que todos aquellos auténticamente interesados en este proceso deben tener en cuenta.

I

MERCADOS DE BIENES: DIFERENCIAS DE DESARROLLO Y FLUJOS COMERCIALES

I. 1. Indicadores básicos de desarrollo

En esta sección se comienza analizando algunos "indicadores de desarrollo" estándares de Estados Unidos, Canadá y México, así como totales para Latinoamérica (incluidos tanto México como el Caribe), los cuales se muestran en el Cuadro 1. Lo más notable son las diferencias entre las medidas de población comparadas con las de ingresos. En la actualidad, México tiene aproximadamente la tercera parte de la población en comparación con los Estados Unidos (según cifras de 1990), y se prevé que tendrá casi la mitad de la población para el año 2025. Latinoamérica en su totalidad tiene un 75 por ciento más de población que los Estados Unidos de hoy, y se prevé que para 2025 tendrá más del doble que los Estados Unidos. Sin embargo, México tiene apenas el 4,4 por ciento del PIB de los Estados Unidos, y toda Latinoamérica combinada tiene menos de la quinta parte del PIB de los Estados Unidos. El ingreso per cápita de toda Latinoamérica es apenas la décima parte del nivel de Estados Unidos, mientras que el de México es aproximadamente la novena parte del de los Estados Unidos.

4. Le estamos agradecidos a H. W. Singer por haber sugerido este aspecto.

Cuadro 1 Indicadores básicos de desarrollo para Estados Unidos, México, Canadá y Latinoamérica				
	EE.UU.	Canadá	México	Latino américa
Población, en millones				
Total, 1990	250	27	86	433
Total, 2025 (previsto)	307	32	142	699
Crecimiento de población, tasa porcentual anual promedio				
Real, 1980-1990	0,9%	1,0%	2,0%	2,1%
Prevista, 1989-2000	0,8%	0,8%	1,8%	1,8%
Población en edad productiva (15- 64 años), en millones				
Real, 1990	165	18	51	275
Prevista, 2025	188	19	97	441
Producto nacional bruto per cápita, 1990, en dólares EE.UU.				
	21.790	20.470	2.490	2.180
Producto interno bruto (PIB), 1990, en miles de millones de dólares EE.UU.				
	5.392	570	238	1.015
Crecimiento del PIB, tasa porcentual anual promedio				
1965-1980	2,7%	4,8%	6,5%	6,0%
1980-1990	3,4%	3,4%	1,0%	1,6%

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report 1992*, World Development Indicators, (Cuadros 1,2 3, 5 y 26) y cálculos de los autores.

Nota: Los datos para Latinoamérica incluyen a México.

Estas cifras deberán provocar escepticismo acerca del supuestamente enorme mercado que el ALCAN o una ZOLCHO crearían para las empresas estadounidenses. Por ejemplo, a menudo se decía a menudo que el ALCAN crearía una economía de 6.000 billones de dólares. Pero el 96 por ciento de dicha economía ya se encuentra dentro del ALC entre Estados Unidos y Canadá, y el 87 por ciento de ella está en los Estados Unidos. Agregando a México sólo se gana un por ciento. Incluido México, los tres países del ALCAN tuvieron un PIB total de 6.200 billones en 1990. Sin agregar a México, Estados Unidos y Canadá alcanzaron un PIB combinado de 6.000 billones de dólares. Muchos de los consumidores mexicanos que se agreguen son mucho más pobres que los de Estados Unidos o Canadá. Con un ingreso per cápita de la novena parte del nivel en Estados Unidos, y con mayor desigualdad, la capacidad de la familia mexicana promedio de comprar artículos importados de los Estados Unidos debe ser mínima. El panorama varía muy poco si nos concentramos en la ZOLCHO. Los Estados Unidos solos formarían el 77 por ciento de una ZOLCHO, y Estados Unidos y Canadá juntos formarían el 85 por ciento. El 15 por ciento restante estaría compuesto de latinoamericanos, quienes, si bien son más numerosos, también son mucho más pobres en promedio que sus contrapartes estadounidenses (y aun, en promedio, más pobres que la mayoría de los mexicanos).

Es difícil entender *a priori* cómo agregar un mercado tan pequeño y empobrecido puede en sí mismo significar ganancias comerciales significativas, ya sean estáticas o dinámicas, independientemente de si uno parte de un modelo basado en rendimiento a escala constante o creciente. Naturalmente, podría haber grandes ganancias en sectores específicos que exportan grandes cantidades a Latinoamérica (sería de prever principalmente sectores de bienes de producción), así como grandes pérdidas en sectores específicos que compiten con importaciones desde Latinoamérica.

A primera vista, parecería haber gran potencial de ganancias para los países latinoamericanos que poseen un mayor acceso al vasto mercado de consumo estadounidense y canadiense. Sin embargo, el potencial de dichas ganancias depende de muchos otros factores. Por empezar, el potencial de ganancias de exportación de Latinoamérica depende en gran medida del crecimiento del mercado estadounidense en la próxima década. Si bien el crecimiento en los Estados Unidos fue bastante rápido en los años ochenta, en gran medida se dio a expensas de gastos deficitarios insostenibles y de una creciente deuda, similar al rápido crecimiento en Latinoamérica en los años setenta. Parece probable que la década de los noventa sea de crecimiento más lento para la economía estadounidense, dada la lenta recuperación tras la recesión de 1990-91, y los efectos de contracción de las iniciativas del presidente Clinton para reducir el déficit de presupuesto del gobierno federal. En la Sección 4 volveremos a la cuestión de las perspectivas de crecimiento del mercado estadounidense. Vale la pena mencionar aquí, sin embargo, que si este mercado no crece rápidamente, los países latinoamericanos ganarán únicamente en la medida en que puedan acaparar sectores de mercados de manos de sus competidores asiáticos más eficientes. Si bien las preferencias comerciales de una ZOLCHO ayudarían, lo mismo les quedaría una tarea difícil para muchos países latinoamericanos, especialmente para los que no se han distinguido como exportadores competitivos de productos manufacturados.

Mientras que los productos totales y los ingresos per cápita son los indicadores más pertinentes de las posibles ganancias comerciales, la población y los datos demográficos son indicadores más importantes de las oportunidades de inversión extranjera directa (IED) por corporaciones multinacionales (CM). Nótese especialmente que se prevé que la población de México en edad productiva casi se duplicará en los próximos 35 años (entre 1990 y 2025), con un aumento de 46 millones de trabajadores por sobre los 51 millones ya existentes. Esto significa un aumento de más de un millón de trabajadores por año, con lo cual la fuerza laboral mexicana saltaría de menos de una tercera parte de la fuerza laboral estadounidense en la actualidad a más de la mitad en tan sólo una generación.

Aun los cálculos más elevados de los efectos de la creación de empleos por el ALCAN en México muestran que ésta no bastará para absorber más que una pequeña fracción del aumento previsto de la fuerza laboral mexicana.⁵ En consecuencia, en el futuro previsible es razonable suponer a primera vista que México aportará una cantidad de mano de obra infinitamente elástica a salarios reales relativamente constantes. Es esta vasta y siempre creciente fuente de mano de obra barata, no el limitado mercado de consumo de México, lo que entusiasma a los capitales corporativos estadounidenses acerca de las perspectivas del ALCAN. El razonamiento económico elemental sugiere que aumentar el acceso de las empresas estadounidenses a una gran y creciente fuente de mano de obra no puede dejar de reducir los jornales del obrero estadounidense.⁶ Las cifras también sugieren que, aun cuando algunos obreros mexicanos reciban trabajos manufactureros a expensas de los trabajadores estadounidenses, no es probable que el salario real promedio en México aumente substancialmente hasta dentro de bastante tiempo; especialmente si el obrero mexicano tiene que competir con obreros que ganan aún menos en otros países miembros de la ZOLCHO. Por último, las cifras sugieren que el ALCAN apenas hará mella en el flujo previsto de inmigrantes mexicanos (o de otros países latinoamericanos) en las décadas venideras. Tendiendo en cuenta estas tendencias demográficas, así como los trastornos que la liberalización del comercio agrícola⁷ causa sobre la agricultura campesina, el problema de la inmigración bien puede

5. Esta conclusión se basa en una reseña de modelos, aparecida en *Economy-Wide Modeling of the Economic Implications of a FTA with Mexico and a NAFTA with Canada and Mexico*, Report on Investigation No. 332-317, USITC Publication 2516, Washington, D.C., mayo de 1992, que por lo general muestran que el ALCAN tendrá efectos saludables sobre el empleo en México. En esta reseña, el cálculo *más elevado* del aumento sobre el empleo en México es una ganancia *única* del 6,6%, sobre la base del modelo de Bachrach-Mizrahi (Policy Economics Group of KPMG Peat Marwick) con capital adicional invertido en México (del cual no se supone que desplazará a ningún capital que podría haber sido invertido en los Estados Unidos). Puesto que se prevé que la fuerza laboral mexicana crecerá en un 1,85% *anual* entre 1990 y 2025, o un 90% en un período de 35 años, aun este optimista cálculo sólo proporcionaría puestos de trabajo al caudal de aspirantes de unos pocos años. La mayor parte de los cálculos de cambio en el empleo en México que parten de los modelos reseñados por USITC son mucho más pequeños. Hay otro modelo (Sobarzo) que indica ganancias de puestos de trabajo del orden del 5,1 al 5,8 por ciento. Los demás cálculos oscilan entre -0,9% en diez años, en una versión del modelo de Clopper Almon— a +2,4% —en una versión de Roland-Holst y colaboradores (del personal de investigación de USITC)—. El modelo de Almon es el único dinámico. Los demás son estáticos.

6. Véase el apremiante análisis de Leamer (1992) sobre este tema.

7. Sobre el empeoramiento de los términos del intercambio de productos primarios, véase Sarkar (1986).

empeorar antes que mejorar tras la adopción del ALCAN, si ésta no viene acompañada de políticas nacionales que resuelvan el creciente desempleo estructural en México.

I. 2. Tendencias del comercio

A continuación, nos ocuparemos de las tendencias del comercio internacional entre los Estados Unidos, Canadá, México y otros lugares del hemisferio occidental. El Cuadro 2 presenta datos sobre el valor, crecimiento y composición del comercio de mercancías para estos tres países. El valor total del comercio latinoamericano (exportaciones más importaciones) es aproximadamente igual al de Canadá, un país que tiene la décimasexta parte de la población de Latinoamérica (y un poco más de la mitad de su PIB). El comercio total de México es apenas la quinta parte del de Canadá. El comercio estadounidense, con un total de casi 900.000 millones de dólares, es un gigante al lado de los otros países.

En términos de tasas de crecimiento, la diferencia más notable se encuentra entre el rápido crecimiento de las importaciones estadounidenses y canadienses en los años ochenta y el crecimiento *negativo* tanto en México como en Latinoamérica en general durante esa década. Cuando se considera que estamos hablando de tasas de crecimiento de valores *nominales* de importación, las tasas negativas son aun más llamativas. La depresión de la demanda en Latinoamérica durante los años ochenta como resultado de las tasas de interés en ascenso, los términos de intercambio en descenso, la crisis de la deuda y las políticas de austeridad cobraron su precio de reducción de la capacidad del continente para importar mercancías necesarias, tanto primarias como manufacturadas.

Con respecto a la composición del comercio en el hemisferio occidental, es notable que tanto México como Latinoamérica en general sigan contando con los productos primarios como fuente principal de sus divisas. Para toda Latinoamérica, los productos primarios dan cuenta de dos tercios (67 por ciento) del monto de las exportaciones, y si se excluye a México la proporción es aun más alta (70 por ciento) para los demás países latinoamericanos. Si bien estas cifras de productos primarios incluyen al petróleo, la caída de los precios del petróleo en el período posterior a 1982 han demostrado que el petróleo no está exento de los problemas tradicionales de términos comerciales volubles y a veces caída de las exportaciones de productos primarios. La Figura 1 muestra que los términos del intercambio de exportaciones de productos primarios (excluyendo el petróleo) de los países en desarrollo mostraron una tendencia a declinar en el curso de los últimos treinta años, pese al auge temporario de precios de los productos primarios en los años setenta, y que cayeron precipitadamente en los años ochenta.⁸ Estos términos de intercambio decreciente han paralizado los esfuerzos de desarrollo de países que cuentan con tales exportaciones para aliviar estrechas limitaciones de divisas, pagar el servicio de su deuda y ayudar a financiar su crecimiento económico.

8. Levy y van Wijnbergen, Robinson y colaboradores, USITC (1992) e Hinojosa-Ojeda y Robinson, 1993, han hecho hincapié en este problema en sus estudios.

La mayor parte de los países latinoamericanos esperan que una ZOLCHO les abrirá puertas para una mayor exportación de manufacturas según el modelo de Asia Oriental. Pero dado el modelo de comercio existente y la apremiante lógica de la ventaja comparativa, una ZOLCHO podría reforzar la especialización tradicional de algunos países latinoamericanos en productos primarios. Lo más probable es que los países que ya tienen sectores fabriles relativamente desarrollados y eficientes (v.g. México, Brasil, Costa Rica y la República Dominicana) se vean inducidos a avanzar en esa dirección, mientras que los demás países se encuentren excluidos de los mercados de productos manufacturados y relegados a una mayor dependencia de las exportaciones agrícolas y de minerales.

I. 3. Tendencias del intercambio bilateral con los Estados Unidos

Los tres cuadros que siguen ofrecen una perspectiva de las relaciones comerciales de los Estados Unidos con los países del hemisferio occidental en comparación con su comercio con el resto del mundo. El Cuadro 3 muestra los balances del intercambio bilateral de los Estados Unidos en 1980, 1985 y 1990.⁹

Entre 1980 y 1990, el déficit de intercambio estadounidense con todo el mundo se amplió de \$EU 36.200 millones a \$EU 123.900.¹⁰ La mayor parte de ese aumento provino de déficits más grandes frente a Japón y otros países asiáticos (principalmente Corea del Sur, Taiwan y China), así como de un reducido excedente con la Comunidad Económica Europea (CEE). No obstante, el balance comercial con el hemisferio occidental también empeoró en unos 17.000 millones de dólares — 4.000 millones con Canadá y 13.000 millones con Latinoamérica.¹¹ El empeoramiento de la balanza comercial de los Estados Unidos con Latinoamérica entre 1980 y 1990 quedó más que explicado por una declinación de \$EU 15.000 millones con Sudamérica, y de una oscilación negativa de \$EU 5.000 millones con México (que se ha revertido)¹², mientras que el balance con Centroamérica y el Caribe mejoró en unos \$EU 6.000 millones

9. La balanza comercial estadounidense mejoró algo en 1991, principalmente como resultado de la recesión económica por la que atravesaba el país y el valor decreciente del dólar (Véase Blecker, 1991b).

10. Datos tomados del Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics*, diversos años. Esta fuente muestra un déficit en 1990 para los Estados Unidos mucho más grande de lo que muestran las fuentes gubernamentales. Sobre la base de la balanza de pagos, el déficit de la balanza comercial estadounidense tal como informa el Departamento de Comercio, Oficina de Análisis Económico, fue de sólo \$EU 108.900 millones en 1990 (cifra revisada en junio de 1992). Sin embargo, usando el censo como base, las exportaciones (f.a.s.) menos las importaciones (c.i.f.) fueron de \$EU -123.400 millones en 1990. Los datos del FMI se acercan más a los basados en el censo.

11. En este contexto, "Latinoamérica" se refiere a todos los países del hemisferio occidental que no sean Estados Unidos ni Canadá.

12. Para 1992, EE.UU. tenía un excedente de intercambio de mercadería con México del orden de los \$EU 5.400 millones (según el Departamento de Comercio, Oficina del Censo, "U.S. Merchandise Trade: December 1992", publicado el 18 de febrero de 1992). Este notable cambio se debió en parte al gran flujo de capital que salió de México, en parte a la creciente sobrevaloración del peso y en parte a la recesión en los Estados Unidos.

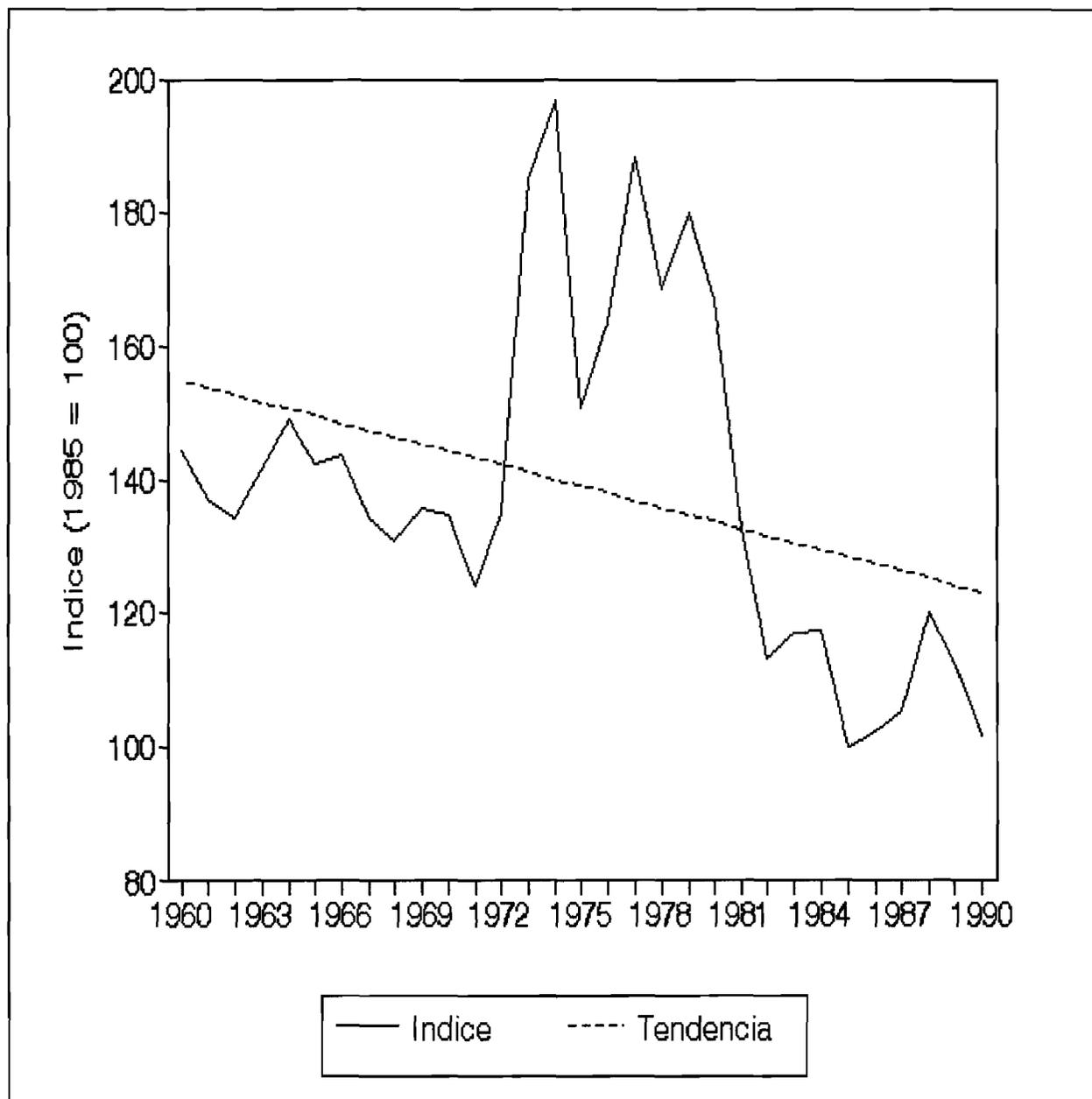
Cuadro 2 Valor, crecimiento y composición del comercio de mercancías para los Estados Unidos, Canadá, México y otros países de Latinoamérica				
	EE.UU.	Canadá	México	Latino- américa
Monto del intercambio, 1990 (en miles de millones de dólares EE.UU.)				
Exportaciones	371,5	125,1	26,7	123,2
Importaciones	515,6	115,9	28,1	101,1
Tasas de crecimiento anual promedio, 1980-1990 (porcentaje)				
Exportaciones	3,3	5,9	3,4	3,0
Importaciones	7,6	8,4	-1,1	-2,1
Composición de las exportaciones, 1990 (porcentaje)				
Maquinaria y equipo de transporte	47	37	25	11
Otras manufacturas	31	26	19	21
Productos primarios	22	37	56	67
Composición de las importaciones, 1990 (porcentaje)				
Maquinaria y equipo de transporte	40	50	36	31
Otras manufacturas	36	33	37	35
Productos primarios	24	17	27	34

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report 1992*, World Development Indicators (Cuadros 14 y 15) y cálculos de los autores.

Nota: Los datos para Latinoamérica incluyen a México.

FIGURA 1

Términos del intercambio para las exportaciones de productos primarios (excluyendo el petróleo) correspondientes a países en vías de desarrollo, 1960-1990



Fuente: FMI, International Financial Statistics, Anuarios 1990 y 1991, y cálculos de los autores.

Nota: El índice nominal de precios de productos primarios fue deflacionado por el índice de precios mayoristas de todos los países industrializados.

Cuadro 3
Balanza estadounidense de intercambio bilateral de mercancías
con Latinoamérica y otros países
1980, 1985, 1990
(en millones de dólares estadounidenses)

<u>País</u>	<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>
Mundo	-36.178	-148.474	-123.914
CEE	18.873	-22.623	2.541
Japón	-12.183	-49.749	-44.485
Otros países de Asia	-4.476	-32.580	-43.424
Canadá	-6.604	-22.176	-10.821
Otros países del hemisferio occidental	-170	-18.076	-13.223
México	2.311	-5.757	-2.422
Sud América	2.127	-11.505	-13.063
Argentina	1.838	-446	-485
Bolivia	-17	19	-72
Brasil	352	-5.007	-3.524
Chile	795	-176	101
Colombia	409	12	-1.371
Ecuador	-89	-1.384	-867
Paraguay	24	74	251
Perú	-271	-656	-74
Uruguay	80	-510	-191
Venezuela	-994	-3.431	-6.831
Centroamérica y el Caribe	-4.608	-814	2.262
Costa Rica	93	-148	-113
Rep. Dominicana	-33	-289	-169
El Salvador	-171	33	301
Guatemala	88	-43	-114
Haití	47	-10	122
Honduras	-99	-125	2
Jamaica	-114	112	333
Antillas Holandesas	-2.231	-408	89
Nicaragua	23	-8	53
Panamá	346	208	616
Trinidad & Tobago	-1.774	-800	-646

Fuente: Fondo Monetario Internacional. *Direction of Trade Statistics*, diversos años, y cálculos de los autores.
 Notas: Los datos de 1980 para otros países de Asia incluyen un cálculo para Taiwan. La categoría Otros países del hemisferio occidental incluye todos los países del hemisferio con la excepción de los Estados Unidos y Canadá. Los totales por región incluyen países que no se enumeran por separado. Sudamérica excluye a las Guayanas, que aparecen en Centroamérica y el Caribe.

(de los cuales más o menos la mitad se debe a importaciones más baratas de petróleo de Trinidad y Tobago y las Antillas Holandesas).

El Cuadro 4 muestra las tendencias correspondientes al valor de las exportaciones de mercancías de los Estados Unidos (en dólares corrientes o nominales). El valor total de las exportaciones estadounidenses *se redujo* en un 3,5 por ciento entre 1980 y 1985.¹³ pero luego aumentó súbitamente en un 84,4 por ciento entre 1985 y 1990, dejando una ganancia del 78,1 por ciento para el total de la década. Las exportaciones estadounidenses a Japón y al resto de Asia crecieron a tasas por encima del promedio, mientras que las exportaciones a Europa crecieron menos que el promedio. En el hemisferio occidental, las exportaciones a Canadá también crecieron un promedio significativamente por encima del promedio. Las exportaciones a México crecieron apenas por encima del promedio en toda la década, pero entre 1985 y 1990 crecieron casi a la misma velocidad que las exportaciones a Japón y al resto de Asia.¹⁴ Las exportaciones a toda Latinoamérica (Latinoamérica aparece como Otros países del hemisferio occidental, incluido México) crecieron un escaso 39 por ciento en toda la década, y las exportaciones a Sudamérica (excluidas las Guayanas) *se redujeron* un escaso 12 por ciento entre 1980 y 1990.

El relativamente lento crecimiento de las exportaciones estadounidenses a Latinoamérica también se observa en una menor participación latinoamericana en las exportaciones de este país (últimas tres columnas del Cuadro 4). La participación latinoamericana total decayó del 17,6 por ciento en 1980 al 13,7 por ciento en 1990. Mientras que la participación mexicana aumentó ligeramente (incluidos componentes para operaciones de montaje), del 6,9 por ciento al 7,2 por ciento, la participación de Latinoamérica se redujo en más de la mitad, del 7,8 por ciento al 3,8 por ciento. Entretanto, las participaciones de Canadá, Japón y otros países de Asia aumentaron notablemente.

13. Esta y todas las demás tasas de crecimiento que aparecen en los cuadros 4 y 5 son totales correspondientes al período que se ilustra, y *no son* tasas anuales promedio.

14. A partir de 1981, las exportaciones a México son uno de los sectores de más rápido crecimiento del intercambio comercial de los Estados Unidos.

Cuadro 4
Exportaciones de mercancías estadounidenses a Latinoamérica y otros países, 1980, 1985 y 1990

País	Monto (en millones de dólares EE.UU.)			Tasa de crecimiento (aumentos porcentuales)			Participación en total EE.UU. (porcentaje)		
	1980	1985	1990	1980-85	1985-90	1980-90	1980	1985	1990
Mundo	220.781	213.146	393.106	-3,5%	84,4%	78,1%	100,00%	100,00%	100,00%
CEE	58.861	48.994	98.032	-16,8%	100,1%	66,5%	26,66%	22,99%	24,94%
Japón	20.790	22.631	48.585	8,9%	114,7%	133,7%	9,42%	10,62%	12,36%
Otros pafs de Asia	28.781	28.639	60.774	-0,5%	112,2%	111,2%	13,04%	13,44%	15,46%
Canadá	35.395	47.251	82.959	33,5%	75,6%	134,4%	16,03%	22,17%	21,10%
Otros países del hemisferio occid.	38.745	31.020	53.960	-19,9%	74,0%	39,3%	17,55%	14,55%	13,73%
México	15.146	13.635	28.375	-10,0%	108,1%	87,3%	6,86%	6,40%	7,22%
Sud América	17.149	10.780	15.106	-37,1%	40,1%	-11,9%	7,77%	5,06%	3,84%
Argentina	2.630	721	1.179	-72,6%	63,5%	-55,2%	1,19%	0,34%	0,30%
Bolivia	172	120	138	-30,2%	15,0%	-19,8%	0,08%	0,06%	0,04%
Brasil	4.352	3.140	5.062	-27,8%	61,2%	16,3%	1,97%	1,47%	1,29%
Chile	1.354	682	1.672	-49,6%	145,2%	23,5%	0,61%	0,32%	0,43%
Colombia	1.736	1.468	2.038	-15,4%	38,8%	17,4%	0,79%	0,69%	0,52%
Ecuador	864	591	680	-31,6%	15,1%	-21,3%	0,39%	0,28%	0,17%
Paraguay	109	99	307	-9,2%	210,1%	181,7%	0,05%	0,05%	0,08%
Perú	1.172	496	778	-57,7%	56,9%	-33,6%	0,53%	0,23%	0,20%
Uruguay	183	64	145	-65,0%	126,6%	-20,8%	0,08%	0,03%	0,04%
Venezuela	4.577	3.399	3.107	-25,7%	-8,6%	-32,1%	2,07%	1,59%	0,79%
Centroamérica y el Caribe	6.450	6.605	10.479	2,4%	58,7%	62,5%	2,92%	3,10%	2,67%
Costa Rica	498	422	992	-15,3%	135,1%	99,2%	0,23%	0,20%	0,25%
Rep. Dominicana	795	742	1.658	-6,7%	123,5%	108,6%	0,36%	0,35%	0,42%
El Salvador	273	446	556	63,4%	24,7%	103,7%	0,12%	0,21%	0,14%
Guatemala	553	405	759	-26,8%	87,4%	37,3%	0,25%	0,19%	0,19%
Haití	311	396	478	27,3%	20,7%	53,7%	0,14%	0,19%	0,12%
Honduras	376	308	563	-18,1%	82,8%	49,7%	0,17%	0,14%	0,14%
Jamaica	305	404	944	32,5%	133,7%	209,5%	0,14%	0,19%	0,24%
Antillas	449	428	542	-4,7%	26,6%	20,7%	0,20%	0,20%	0,14%
Holandesas	250	62	68	-83,2%	61,9%	-72,8%	0,11%	0,02%	0,02%
Nicaragua	699	675	867	-3,4%	28,4%	24,0%	0,32%	0,32%	0,22%
Panamá	680	504	430	-25,9%	-14,7%	-36,8%	0,31%	0,24%	0,11%
Trinidad									

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Directions of Trade Statistics*, varios años, y cálculos de los autores.

Notas: Véase el cuadro 3 para consultar definiciones de los países

Cuadro 5
Importaciones estadounidenses de mercancías de Latinoamérica y otros países, 1980, 1985 y 1990

País	Monto (en millones de dólares EE.UU.)			Tasa de crecimiento (aumentos porcentuales)			Participación en total EE.UU. (porcentaje)		
	1980	1985	1990	1980-85	1985-90	1980-90	1980	1985	1990
Mundo	256.959	361.620	517.020	40,7%	43,0%	101,2%	100,00%	100,00%	100,00%
CEE	39.988	71.617	95.491	79,1%	33,3%	138,8%	15,56%	19,80%	18,47%
Japón	32.973	72.380	93.070	119,5%	28,6%	182,3%	12,83%	20,02%	18,00%
Otros país de Asia	33.257	61.219	104.198	84,1%	70,2%	213,3%	12,94%	16,93%	20,15%
Canadá	41.999	69.427	93.780	65,3%	35,1%	123,3%	16,34%	19,20%	18,14%
Otros países del hemisferio occ.	38.915	49.096	67.183	26,2%	36,8%	72,6%	15,14%	13,58%	12,99%
México	12.835	19.392	30.797	51,1%	58,8%	139,9%	4,99%	5,36%	5,96%
Sud América	15.022	22.285	28.169	48,3%	26,4%	87,5%	5,85%	6,16%	5,45%
Argentina	792	1.167	1.664	47,3%	42,6%	110,1%	0,31%	0,32%	0,32%
Bolivia	189	101	210	-46,6%	107,9%	11,1%	0,07%	0,03%	0,04%
Brasil	4.000	8.147	8.586	103,7%	5,4%	114,7%	1,56%	2,25%	1,66%
Chile	559	858	1.571	53,5%	83,1%	181,0%	0,22%	0,24%	0,30%
Colombia	1.327	1.456	3.409	9,7%	134,1%	156,9%	0,52%	0,40%	0,66%
Ecuador	953	1.975	1.547	107,2%	-21,7%	62,3%	0,37%	0,55%	0,30%
Paraguay	85	25	56	-70,6%	124,0%	-34,1%	0,03%	0,01%	0,01%
Perú	1.443	1.152	852	-20,2%	-26,0%	-41,0%	0,56%	0,32%	0,16%
Uruguay	103	574	336	457,3%	-41,5%	226,2%	0,04%	0,16%	0,06%
Venezuela	5.571	6.830	9.938	22,6%	45,5%	78,4%	2,17%	1,89%	1,92%
Centroamérica y el Caribe	11.058	7.419	8.217	-32,9%	10,8%	-25,7%	4,30%	2,05%	1,59%
Costa Rica	405	570	1.105	40,7%	93,9%	172,8%	0,16%	0,16%	0,21%
Rep. Dominicana	828	1.031	1.827	24,5%	77,2%	120,7%	0,32%	0,29%	0,35%
El Salvador	444	413	255	-7,0%	-38,3%	-42,6%	0,17%	0,11%	0,05%
Guatemala	465	448	873	-3,7%	94,9%	87,7%	0,18%	0,12%	0,17%
Haití	264	406	356	53,8%	-12,3%	34,8%	0,10%	0,11%	0,07%
Honduras	475	433	561	-8,8%	29,6%	18,1%	0,18%	0,12%	0,11%
Jamaica	419	292	611	-30,3%	109,2%	45,8%	0,16%	0,08%	0,12%
Antillas	2.680	836	453	-68,8%	-45,8%	-83,1%	1,04%	0,23%	0,09%
Holandesas	227	50	15	-78,0%	-70,0%	-93,4%	0,09%	0,01%	0,00%
Nicaragua	353	467	251	32,3%	-46,3%	-28,9%	0,14%	0,13%	0,05%
Panamá	2.454	1.304	1.076	-46,9%	-17,5%	-56,2%	0,96%	0,36%	0,21%
Trinidad									

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Directions of Trade Statistics*, varios años, y cálculos de los autores.
 Notas: Véase el cuadro 3 para consultar definiciones de los países.

En el Cuadro 5 se muestra la forma en que las importaciones estadounidenses cambiaron entre 1980 y 1990. El monto total de las importaciones estadounidenses provenientes de todo el mundo se duplicó, ya que aumentó el 101,2 por ciento. Las importaciones de Asia más o menos se triplicaron, con aumentos del 182,3 por ciento de Japón y del 213,3 por ciento del resto de Asia. Aparte de Uruguay, cuyas exportaciones a los Estados Unidos eran minúsculas, el único país latinoamericano cuyas ventas a los Estados Unidos aumentaron al ritmo asiático fue Chile. Las importaciones de productos chilenos aumentaron el 181,00 por ciento, casi igual que Japón. Otros países latinoamericanos que muestran un aumento relativamente rápido de ventas a los Estados Unidos incluyen a Costa Rica (172,8 por ciento), Colombia (156,9 por ciento) y México (139,9 por ciento), con Argentina y Brasil siguiéndoles de muy cerca. Las importaciones estadounidenses de Latinoamérica en general crecieron menos que las tres cuartas partes de la tasa promedio para todos los países (72,6 por ciento). Estas cifras tal vez aclaren por qué muchos países latinoamericanos pueden considerar que un ALC es fundamental para aumentar su acceso al mercado de los Estados Unidos. Un arreglo de intercambio preferencial es la única forma en que la mayoría de los países latinoamericanos puede esperar siquiera restablecer la participación que tenían hace diez años en las importaciones por parte de los Estados Unidos.

Desde la perspectiva estadounidense, las cifras también muestran que hay una tremenda variación en la disposición de los países latinoamericanos para aprovechar la oportunidad de penetrar el mercado estadounidense. Aparte de México, apenas unos pocos países latinoamericanos (especialmente Chile, Colombia y Costa Rica) han tenido verdadero éxito en la exportación de artículos a los Estados Unidos en los últimos diez años.

I. 4. Tendencias del intercambio multilateral

A continuación nos ocupamos de una perspectiva más amplia, multilateral, sobre el intercambio de países del hemisferio occidental entre sí y con el resto del mundo. El Cuadro 6 muestra la participación de las exportaciones de los Estados Unidos, Canadá y México a diversas regiones y países del mundo para 1990. Los datos de este cuadro muestran notables diferencias en la composición regional del intercambio en diferentes partes del hemisferio occidental. Tanto Canadá como México envían aproximadamente el 73 por ciento de sus exportaciones (en valor) a los Estados Unidos. Su interés en el libre acceso al mercado estadounidense es evidente. Pero los otros países latinoamericanos, excluyendo a México, venden en promedio apenas un 31 por ciento de sus exportaciones a los Estados Unidos. La participación de la CEE es casi igual (el 26 por ciento).

Por supuesto, estos porcentajes promedio ocultan importantes diferencias entre los demás países latinoamericanos, especialmente entre los países de Centroamérica y el Caribe, que exportan mucho a Estados Unidos, y muchos países sudamericanos (especialmente Argentina, Brasil, Perú y Chile), cuyas exportaciones se orientan más hacia Europa. Está claro que la orientación comercial actual de estos países latinoamericanos no sugiere que formar un bloque comercial con los Estados Unidos y Canadá sea para

ellos de alta prioridad. Para muchos de estos países, la opción de una ZOLCHO parecería interesante principalmente porque al parecer otros canales que podrían ser superiores —especialmente el mayor acceso vía negociaciones multilaterales del GATT o mayor intercambio sur-sur mediante ALC latinoamericanos regionales— parecen estar bloqueados. También existe el temor de salir perdiendo, como resultado de inversiones e intercambio con Europa, con una CE fortalecida, así como en Norteamérica, debido al ALCAN.

Con respecto a la perspectiva de una integración económica sur-sur en Latinoamérica, el Cuadro 6 muestra que el intercambio intra-latinoamericano es apenas una pequeña proporción del comercio total de la región. El comercio entre México y el resto de Latinoamérica es prácticamente desdeñable, y suma apenas el 5 por ciento de las exportaciones mexicanas y un mero 1 por ciento del resto de las exportaciones latinoamericanas. Excluyendo a México, los otros países latinoamericanos realizan un promedio del 16 por ciento de su comercio entre sí, aunque en promedio envían un 50 por ciento de sus exportaciones a diversos países del hemisferio occidental. Latinoamérica dista de ser el mercado más importante de exportación para los Estados Unidos, ya que insume un poco menos del 14 por ciento de sus exportaciones —divididas más o menos en partes iguales entre México y el resto de Latinoamérica— a diferencia de Canadá que recibe el 21 por ciento y de la CE con el 25 por ciento aproximadamente.

De esta manera vemos que la imagen formada por el flujo de mercancías intra e inter-regional es tremendamente dispareja y asimétrica. En particular Canadá, México y el resto de Latinoamérica dependen mucho más de su comercio con Estados Unidos que a la inversa. Si bien esto demuestra la importancia económica que los ALC con los Estados Unidos pueden tener para estos países, también debe dar motivo a canadienses, mexicanos y otros latinoamericanos para reflexionar acerca de cuánto peso político podrán esperar tener en un ALCAN o en una ZOLCHO. Esto debe preocupar especialmente a los países latinoamericanos y caribeños más pequeños, quienes no tienen el peso de un Brasil, un México o un Chile.¹⁵

I. 5. Conclusión sobre los temas de comercio y desarrollo

Considerando las tremendas asimetrías y divergencias tanto de desarrollo como de flujo comercial, un razonamiento puramente comercial para una ZOLCHO parece bastante débil para muchos países del continente, especialmente en Sudamérica. Ampliar el marco del ALCAN al resto del hemisferio occidental implicaría reunir a un grupo de países con infraestructuras nacionales disparejas y patrones de comercio diferentes. Algunos de los países sudamericanos más importantes (como Argentina, Brasil, Chile y Perú)

15. Consideraciones similares llevaron a H. W. Singer a proponer un método colectivo para la negociación del ALCAN por parte de los países latinoamericanos, en su contribución a este proyecto.

realizan su comercio de exportación con países que están fuera del Hemisferio Occidental,¹⁶ y venden una proporción mayor de sus exportaciones a la CE que a los Estados Unidos. Muchos países del Caribe y Centroamérica realizan una proporción mayor de su comercio con Estados Unidos, pero ellos ya tienen acceso preferencial al mercado estadounidense a través de la CBI. Estas anomalías hacen que uno se pregunte por qué hay tanto interés en promover una ZOLCHO generalizada.

Parte de la respuesta se encuentra en el campo político antes que en el económico. La CE parece estar encerrándose en sí misma, no sólo en lo que respecta al comercio, sino también en términos de flujos de inversión, que cada vez se orienta más hacia regiones de Europa con bajos salarios.

Si se llegara a formar una ZOLCHO en esta década, ¿cuáles serían las consecuencias para el flujo de intercambio comercial? Es difícil pronosticar con certeza, pero es posible aventurar algunas hipótesis. Una es que el crecimiento de las manufacturas para exportación seguirá concentrándose en partes limitadas de Latinoamérica, especialmente en México, ciertos países centroamericanos y del Caribe, y algunos de los países sudamericanos con industrias más avanzadas, como Brasil y Argentina. Muchos de los países latinoamericanos más pobres, especialmente en Centroamérica y la región andina, verán reforzada su especialización en productos primarios. Los latinoamericanos esperanzados en seguir los pasos de los prósperos países de reciente industrialización (PRI) del sudeste asiático deben recordar que Corea, Taiwan y otros alcanzaron su asombroso éxito en el desarrollo de una industria orientada hacia la exportación, mediante una significativa intervención del gobierno y el uso estratégico de la protección del estado, no a través de "mercados libres" desregulados ni de una completa liberalización (Amsden, 1989; Smith, 1991; Wade, 1990).

Si bien todos los países latinoamericanos podrían potencialmente atraer más inversión extranjera en manufacturas de mano de obra intensiva a sueldos bajos, no es probable que todos lo consigan. Las economías de escala y de alcance que surgen de invertir en un número pequeño de países tenderá a mantener dichas inversiones concentradas en gran medida en donde ya están. Más aun, México y los países del Caribe tienen ventajas naturales de acceso al mercado estadounidense como resultado de su proximidad geográfica y de sus costos relativamente bajos de transporte. Estos son obstáculos que países como Ecuador, Bolivia o Paraguay tendrán dificultades en superar. Por otro lado, competir sobre la base de quién puede ofrecer los sueldos más bajos y el mínimo de protección de los derechos de los trabajadores y de salvaguardias ambientales no es un juego que beneficie a nadie.

16. Para 1990, las exportaciones a la totalidad del hemisferio occidental, incluidos Canadá, los Estados Unidos y todos los demás países suman sólo el 40,7 por ciento para Argentina, el 37,3 por ciento para Brasil, el 31,1 por ciento para Chile y el 29,7 por ciento para Perú (calculado a partir de datos del FMI, *Direction of Trade Statistics*, Anuario 1991).

Cuadro 6
Participación de la exportación de mercancías de los Estados Unidos, Canadá
Latinoamérica y México a países seleccionados, 1990
(porcentaje)

Exportaciones a:	Exportaciones de:				
	Estados Unidos	Canadá	Latinoamérica ^a	México	Otros países latinoamericanos ^b
Mundo	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Países industrializados ^c	63,89	87,81	73,48	91,75	68,00
EE.UU.	0,00	72,66	40,44	73,12	30,64
Canadá	21,10	0,00	2,18	2,42	2,11
Japón	12,36	5,44	5,89	5,37	6,05
CEE	24,94	7,59	22,64	10,16	26,38
Países en desarrollo	35,05	7,63	24,14	7,56	29,11
Latinoamericano ^a	13,73	1,57	14,51	5,40	17,24
México	7,22	0,37	0,81	0,00	1,06
Otros países latinoamericanos ^b	6,51	1,20	13,70	5,40	16,18
Otros países en desarrollo ^d	21,32	6,06	9,63	2,16	11,87
Total hemisferio occidental ^e	34,83	74,24	57,13	80,94	49,99
Total para países incluidos ^f	98,94	95,44	97,62	99,31	97,11

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics*, Anuario 1991, y cálculos de los autores.

Notas:

^aIncluye a todos los países del hemisferio occidental salvo Estados Unidos y Canadá.

^bIncluye a todos los países del hemisferio occidental salvo Estados Unidos, Canadá y México.

^cIncluye a países que no se muestran por separado.

^dPaíses en desarrollo excluyendo a Latinoamérica (según definición nota a).

^eTotal para el hemisferio, incluyendo Estados Unidos, Canadá, México y toda Latinoamérica.

^fNo suma el 100 por ciento debido a la exclusión de la ex URSS y algunos otros países ex comunistas.

No cabe duda de que la inversión extranjera en los países especializados en productos primarios aumentaría al amparo de una ZOLCHO, pero lo probable es que se dirija principalmente a zonas tradicionales de minería y agricultura. Lo máximo a que algunos de los países andinos más pobres podrían aspirar es emular a Chile, explotando productos primarios no tradicionales como frutas y verduras para el mercado de invierno en los Estados Unidos, pero aun en ese caso encontrarán fuerte competencia de México así como de Chile. La presencia de más países tratando de vender el mismo producto al mismo mercado al mismo tiempo es una manera segura de deprimir los términos del intercambio de los productos primarios, antes que de fomentar el desarrollo económico.

Hay un marco hipotético positivo que parece posible para las partes de Latinoamérica que tienen relativamente poco que ganar con el acceso a los mercados estadounidenses. Si bien el atractivo inicial del concepto de una ZOLCHO consiste en conseguir un acceso más libre al mercado estadounidense, una ZOLCHO daría por resultado una liberalización "plurilateral" del comercio en toda Latinoamérica. Los países que se sientan decepcionados por el crecimiento de sus exportaciones hacia los Estados Unidos bajo una ZOLCHO, podrían tratar de reorientar su comercio hacia otros países latinoamericanos. Aquí también hay escollos, debido a: 1) el hecho de que la mayoría de los países latinoamericanos más pobres tienden a exportar productos que son sustitutos en lugar de complementos (especialmente productos primarios agrícolas), y 2) el peligro de que los países latinoamericanos más pequeños se vean avasallados por exportaciones manufacturadas de países más grandes como Brasil, sofocando así el desarrollo de la fabricación nacional. Estas son las mismas dificultades que han contribuido al fracaso de la mayoría de los esfuerzos pasados por formar bloques efectivos de intercambio dentro de Latinoamérica o de sus subregiones.

II

PROBLEMAS LABORALES Y DE DISTRIBUCION DE INGRESOS

El debate actual sobre las posibles repercusiones del ALCAN y de una ZOLCHO se ha concentrado en el flujo del intercambio comercial. Como se acaba de demostrar, una ZOLCHO tendría repercusiones ambiguas sobre los patrones de comercio hemisférico, pero existen incentivos claros para que el capital industrial traslade sus inversiones a países con abundante mano de obra y bajos sueldos, siempre que logren mantener la productividad y la calidad. Estas consideraciones sugieren un desplazamiento de la atención hacia los flujos de inversiones y sus efectos sobre la mano de obra.

Los análisis más recientes de las repercusiones que el ALCAN tendrá sobre la mano de obra, no se basan en estudios empíricos del mercado de trabajo en Norteamérica, y han restado importancia al papel de los flujos de inversión en el continente.¹⁷ Pese a las evidencias que surgen del ALC entre

17. Stanford (1983) ofrece el mejor resumen de los modelos y sus pronósticos de la repercusión sobre la mano de obra. Hinojosa-Ojeda y Robinson (1992) ofrecen un resumen algo más cuestionable, basado en que los Estados Unidos enfrentarían una grave escasez de mano de obra hasta bien entrado el siglo XXI. Según ellos, esto crea una situación en la cual el mercado laboral mexicano y el estadounidense se complementan, debido al

Canadá y Estados Unidos, y de la reciente apertura del mercado mexicano y su modificación de la ley de inversiones, las predicciones sobre el futuro por parte de los expertos en modelos económicos han dominado el debate sobre las repercusiones del ALCAN, y no se ha prestado suficiente atención a la evidencia empírica sobre las tendencias reales durante la actual integración del mercado norteamericano.

En parte, los teóricos en economía se excusan de analizar la repercusión de la inversión extranjera, suponiendo que el consumidor establece diferencias entre los productos fabricados en diferentes países, aunque sean fabricados por la misma empresa multinacional. Esto hace que el comercio entre diferentes países sea más importante que la decisión que debe tomar una multinacional de dónde establecer su fábrica. Sin embargo, nosotros rechazamos la idea de que el consumidor diferencia entre un televisor Zenith o una máquina de escribir Smith Corona fabricados en México o en los Estados Unidos.

Sin las limitaciones de las pruebas existentes, los expertos en modelos se sienten libres para hacer suposiciones para el futuro que pasan por alto los hechos del mercado laboral norteamericano. La mayoría de los modelos comienza, y termina, con la teoría de la ventaja comparativa, o sea una situación en la cual todas las partes ganan. Con dos de las suposiciones que se necesitan para hacer que el intercambio resulte ventajoso para los dos países, a saber, pleno empleo y equilibrio comercial, los modelos limitan a los países a especializarse en aquellos artículos que producen con mayor eficiencia.

El supuesto del pleno empleo pasa por alto el deficiente desempeño del mercado laboral estadounidense en los últimos veinte años. En ese período, cayó el salario real promedio del trabajador estadounidense de prácticamente todos los niveles educativos (salvo los que poseen títulos de postgrado). La debilidad del mercado laboral estadounidense causa escepticismo entre los trabajadores sobre los resultados de modelos económicos que parten de un mercado en equilibrio y que declaran que el trabajador va encaminado hacia trabajos con sueldos más altos. Nosotros, en cambio, nos concentraremos en el modelo real de creación de empleo y cambios salariales en la economía estadounidense, sin dar por sentado que hay pleno empleo. Esta sección se concentra especialmente en la evidencia empírica de los últimos seis años, durante los cuales México bajó sus aranceles y levantó restricciones importantes sobre la inversión extranjera directa, y los Estados Unidos y Canadá acordaron un ALC.

En el Cuadro 7 se muestra el flujo de mercancías entre los Estados Unidos, México y Canadá entre filiales de propiedad estadounidense que operan en Canadá y México. Analizando la totalidad del intercambio comercial norteamericano, el 42 por ciento (\$EU 93,18/220,75) se explica por el movimiento

exceso de oferta en México. Pero Mishel y Texeira (1991) han demostrado que una evaluación imparcial del mercado de trabajo en Estados Unidos no indica que se esté generando ninguna escasez de mano de obra.

Cuadro 7
Intercambio comercial en Norteamérica, 1989
 Totalidad del comercio y
 comercio efectuado por compañías extranjeras filiales de compañías estadounidenses
 que operan en México y Canadá
 (En miles de millones de dólares estadounidenses)

Exportaciones a	Total de exportaciones de			Exportaciones de multinacionales estadounidenses ubicadas en		
	EE.UU.	Canadá	México	EE.UU.	Canadá	México
EE.UU.	...	87,95	27,16	...	40,14	7,27
Canadá	78,81	...	1,43	38,18
México	24,98	,52	...	7,59
Totales	103,79	88,37	28,59	45,77	40,14	7,27

Fuente: Depto. de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*, Vol. 71 (octubre de 1991) Cuadro 19, pp. 51 y S-16, S-17 para la totalidad del comercio de los Estados Unidos; FMI, *Direction of Trade Statistics*, Anuario 1991, p. 156 para estadísticas de intercambio entre Canadá y México, y cálculos de los autores.

de mercancías entre las filiales estadounidenses que operan en Canadá y México. Naturalmente, gran parte del intercambio efectuado por las multinacionales estadounidenses tiene lugar en la zona de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos. Aun así, de los casi 25.000 millones de dólares que Estados Unidos exporta a México, 7.600 millones son envíos a empresas multinacionales estadounidenses que operan en México, aproximadamente la tercera parte de las "exportaciones" estadounidenses. Una proporción similar de importaciones estadounidenses proviene de las mismas compañías. Esta puede parecer una cifra pequeña cuando se la compara con las multinacionales y sus actividades en otros países, pero debido a restricciones pasadas sobre la inversión en México, las empresas estadounidenses en ese país están altamente concentradas en la manufactura y casi no tienen presencia en los productos primarios. En la sección anterior hicimos notar que más de la mitad de las exportaciones de México se efectúa en forma de productos primarios. En ese contexto, la participación de las empresas estadounidenses no es pequeña. De todas maneras, una gran y creciente proporción del "comercio" entre Estados Unidos y México tiene menos que ver con el envío de mercancías basado en la ventaja comparativa, y más con la decisión de dónde producir un artículo, sobre la ventaja de los costos mínimos de producción. A fin de evaluar las repercusiones de un ALC, es necesario trazar un modelo de la conducta de las empresas multinacionales estadounidenses.

Cuadro 8

**Empleo de obreros fabriles en Norteamérica,
en filiales de multinacionales estadounidenses que operan
en México y Canadá,
y empleados nacionales en manufacturas en Estados Unidos, 1986-1990**

	Número de obreros (en miles)			Cambio anual en número de obreros (en miles)		
	Afiliadas de multinacionales estadounidenses		Total Nacional EE.UU.	Afiliadas de multinacionales estadounidenses		Total Nacional EE.UU.
	En Canadá	En México		En Canadá	En México	
1986	472,7	370,2	12.877,0
1987	469,7	377,0	12.970,0	-3,0	6,8	93,0
1988	483,0	397,4	13.221,0	13,3	20,4	251,0
1989*	475,6	443,5	13.269,0	-7,4	46,1	48,0
1990	452,0	462,5	12.974,0	-21,1	18,5	-295,0
	Porcentaje de cambio			Total de cambio		
1986-1989	0,6%	19,8%	3,0%	2,9	73,3	392,0
1986-1990	-4,4	24,9	0,8	-20,7	92,3	97,0

* Hay una interrupción en los datos sobre el empleo entre 1988 y 1989 causada por la encuesta de referencia tomada en 1989 que fue más amplia que la que se usó para los datos anuales en 1988. En el agregado, la encuesta de referencia causó una declinación neta de 46.3 mil trabajadores en todas las filiales estadounidenses en todo el mundo, independientemente del sector industrial. Esto se debió a que hubo más pérdidas por filiales que salieron de la encuesta que ganancias por filiales que entraron a la encuesta. No obstante, hubo una ganancia neta de empleo entre las filiales, debido a un aumento de puestos de trabajo entre las filiales que operaron en 1988 y 1989. El efecto de la referencia se aplica únicamente a la comparación entre un año y otro entre 1988 y 1989, y a los datos que se comparan con 1989, antes y después. El cambio neto en el empleo de las filiales estadounidenses en todo el mundo representa el 17,5 por ciento del cambio bruto en el empleo de las filiales en todo el mundo. El efecto sobre los países individuales puede variar. Es posible que en 1993 se publiquen datos revisados.

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*, Vol. 72 (agosto de 1992) Cuadro 13.1 y Cuadro 13.2, pp. 77-78; Vol. 71 (octubre de 1991): Cuadro 20.1 y Cuadro 20.2, pp. 52-53; Vol. 70 (junio de 1990) Cuadro 6, p. 37; Vol 69 (junio de 1989): Cuadro 7, p. 33 para ver empleo por multinacionales estadounidenses en Canadá y México; Depto. de Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Estadísticas de Trabajo, *Hours and Earnings, United States, 1909-90 Volumen 1*. Boletín 2370 (marzo de 1991), p. 61. *Supplement to Employment, Hours and Earnings, United States, 1909-90* (julio de 1991) p. 11, y cálculos de los autores. Los números correspondientes al empleo en las filiales en Canadá y en México se aplican a todos los obreros manufactureros. El empleo en los Estados Unidos se aplica a los empleos en producción únicamente. El empleo en los Estados Unidos incluye a todas las empresas estadounidenses, incluyendo las multinacionales, nacionales que operan en los Estados Unidos e inversores directos extranjeros en los Estados Unidos.

En el Cuadro 8 se muestra el posible efecto que las decisiones de las multinacionales estadounidenses pueden tener sobre la mano de obra de producción en Norteamérica. En el cuadro se comparan el empleo realizado por las multinacionales con el empleo en Estados Unidos. Comparamos el empleo de las filiales multinacionales en Canadá y en México con el empleo total en Estados Unidos a fin de reflejar todas las fuentes de creación y pérdida de empleo en el país, incluyendo las empresas nacionales (es decir que no tienen filiales en el extranjero) y las firmas extranjeras (con filiales en los Estados Unidos), así como las compañías matrices de las multinacionales estadounidenses. Naturalmente, esto hace que el nivel absoluto del empleo generado por las filiales multinacionales parezca pequeño en relación con el total de las manufacturas estadounidenses. Pero son los cambios o tendencias de estos niveles en los últimos años, los que resultan de mayor interés.

Si bien todas las cifras absolutas que se aplican a México en el Cuadro 8 pueden parecer relativamente pequeñas, en la realidad, los *cambios anuales* en el empleo en las multinacionales radicadas en México son lo suficientemente grandes como para causar efecto en el mercado laboral de los Estados Unidos. El número de trabajadores en las multinacionales estadounidenses en México aumentó de 370.200 en 1986 a 462.500 para 1990, lo que representa un aumento de 92.300 puestos de trabajo, o el 24,9 por ciento. El número total de obreros de la producción en los Estados Unidos era mucho más elevado para comenzar, de unos 12,9 millones en 1986. Este número aumentó en 392.000 (el 3 por ciento) entre 1986 y 1989, y luego decayó en 295.000 entre 1989 y 1990, dando por resultado un aumento total de 97.000 obreros (el 0,8 por ciento). En consecuencia, al margen, el número de puestos de trabajo creados por las filiales de las multinacionales en México es comparable en magnitud al de los trabajos creados en el sector manufacturero en los Estados Unidos en años recientes. En consecuencia, la afirmación de que México es demasiado pequeño para tener un efecto apreciable sobre la fuerza de trabajo estadounidense no es digna de crédito.

De hecho, el tipo de comparación que se hace en el Cuadro 8 subestima el punto hasta el cual los cambios en el mercado laboral norteamericano reflejan los cambios de empleo en México y Canadá. Esto se debe a que en los casos de Canadá y México sólo se consideran las acciones de las filiales multinacionales estadounidenses, mientras que en las cifras para Estados Unidos se toman en cuenta todas las compañías. De esa manera, por ejemplo, los datos no incluyen trabajos creados por empresas europeas ni japonesas en la industria manufacturera mexicana. Es posible que los datos también reflejen un número inferior al real en lo que se refiere al empleo creado por las multinacionales estadounidenses en México. Algunas corporaciones estadounidenses tienen operaciones ficticias para limitar el riesgo de propiedad total de una planta en México. Estas operaciones ficticias lo mismo resultan en un aumento del empleo bajo su control en México (Sinkin 1990).

En 1986, los obreros canadienses que trabajaban en las multinacionales estadounidenses representaban un 24,1 por ciento $(472,7/1.959)^{18}$ de los obreros manufactureros. A pesar de la

18. OCDE, *Labour Force Statistics 1969-1989* (1991) pp. 84-85).

importancia de las multinacionales estadounidenses en el mercado laboral canadiense, la declinación del número de empleados canadienses en las empresas estadounidenses entre 1988 y 1989 se ve compensada por un aumento neto en el total del empleo manufacturero en Canadá. Entre 1988 y 1989, el empleo en la manufactura canadiense aumentó el 0.9 por ciento, de 2.072 millones a 2.09 millones. También debe tenerse en cuenta que una declinación en el empleo por parte de las firmas estadounidenses no significa necesariamente una declinación del empleo en Canadá. La venta de una filial estadounidense puede no afectar el empleo en Canadá, pero sí reducir el empleo canadiense en filiales estadounidenses. Asimismo, si bien el cuadro incluye el crecimiento del empleo para los obreros estadounidenses que resulta de la inversión extranjera directa en los Estados Unidos, el cuadro pasa por alto lo que los canadienses pueden haber ganado de la inversión extranjera directa proveniente de países que no sean los Estados Unidos.

Estos cambios en la ubicación del empleo por parte de las empresas estadounidenses deben interpretarse con cuidado. El hecho de que las firmas estadounidenses hayan contratado tantos obreros mexicanos como canadienses en 1990 no significa necesariamente que las empresas estadounidenses sean en parte responsables por la caída del mercado laboral canadiense. Pero, el hecho de que las firmas estadounidenses todavía siguieran aumentando el número de empleados en México al tiempo que recortaban puestos en los Estados Unidos y Canadá, puede estar contribuyendo en parte a la lentitud de la recuperación en el empleo en los Estados Unidos tras la reciente recesión. Además, si ese modelo continúa, es posible que el empleo en los Estados Unidos y Canadá no regrese nunca a sus niveles anteriores a la recesión. El hecho de que las empresas estadounidenses hayan creado casi tantos puestos manufactureros nuevos en México como en los Estados Unidos entre 1986 y 1990 no implica necesariamente que estos cambios sean la causa de la caída en el mercado estadounidense. No obstante, los datos sugieren que dichos cambios pueden ser parte de la explicación para la lenta recuperación de los puestos manufactureros desde la recesión de 1990-91.

Los partidarios del ALCAN a menudo arguyen que los cambios en la suma total de empleos no tienen importancia y que lo único que cuenta es la reubicación sectorial de los puestos de trabajo. Reconocen que el ALCAN va a ocasionar que algunos puestos de baja remuneración desaparezcan de los Estados Unidos, pero dicen que ello dejará a los obreros estadounidenses en libertad para entrar a trabajos mejor remunerados en otros sectores. En la realidad, unas tres cuartas partes de los trabajos manufactureros creados en México por empresas estadounidenses en los últimos años se han concentrado en dos sectores: equipo para el transporte (especialmente automóviles y repuestos) y electrónica. La industria automovilística requiere grandes capitales y paga sueldos por encima de lo normal, mientras que la electrónica es una industria de alta tecnología con sueldos cerca del promedio.¹⁹ Probablemente estas dos industrias se consideren importantes de mantener si los Estados Unidos quieren avanzar hacia sueldos

19. En 1990, el salario por hora de los obreros manufactureros y los no supervisores era de \$EU 10,30 en equipo eléctrico y electrónico, y de \$EU 14,59 en la industria automotriz. Estos sueldos se pueden comparar con un promedio de \$EU 10,02 en la totalidad del sector privado, y de \$EU 10,83 para toda la industria manufacturera. Datos del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Estadísticas de Trabajo, *Supplement to Employment, Hours, and Earnings, United States, 1909-90*, julio de 1991.

elevados. Sin embargo, la historia muestra que los Estados Unidos han ido perdiendo puestos paulatinamente en estos dos sectores en los últimos años, mientras que las filiales estadounidenses han ido aumentando puestos rápidamente en estos dos sectores en México.

Cuadro 9

**El empleo en empresas multinacionales estadounidenses
y en compañías nacionales en Estados Unidos
Empleados fabriles en industrias seleccionadas
en México y Estados Unidos
(en miles de obreros) 1986-1990**

	Empleo en México en filiales estadounidenses no bancarias en industrias seleccionadas		Empleo nacional en Estados Unidos entre obreros de la producción en industrias seleccionadas		
	Eléctrica y electrónica	Equipo de transporte	Eléctrica y electrónica	Equipo de transporte	Vehículos automotores y equipo
1986	77,2	71,8	1.184,2*	1.258,6	670,7
1987	83,2	73,3	1.175,2*	1.279,0	673,7
1988	98,6	84,1	1.113,7	1.274,2	668,3
1989	110,6	92,5	1.103,9	1.279,3	664,9
1990	116,5	102,6	1.055,4	1.218,3	615,2
	Cambio absoluto		Cambio absoluto		
1986-1989	33,4	20,7	-80,3	20,7	-5,8
1986-1990	39,3	30,8	-128,8	-40,3	-55,5
	Cambio porcentual		Cambio porcentual		
1986-1989	43,3%	28,8%	-6,8%	1,6%	-0,9%
1986-1990	50,9	42,9	-10,9	-3,2	-8,3

* Para 1986 y 1987 estas cifras son la suma de los obreros de la producción en el código de dos dígitos de 1989 36, i.e. SIC 361-369.

Fuente: Depto. de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*. Vol. 72 (agosto de 1992) Cuadro 13.1 y Cuadro 13.2, pp. 77-78; Vol. 71 (octubre de 1991): Cuadro 20.1 y Cuadro 20.2. pp. 52-53; Vol. 70 (junio de 1990): Cuadro 6, p. 37; Vol. 69 (junio de 1989): Cuadro 7, p. 33 para el empleo por las multinacionales en México. Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Estadísticas de Trabajo, *Hours and Earnings, United States, 1909-90, Volumen 1*, Boletín 2370 (marzo de 1991) pp. 61, 290, 329 y 332. *Supplement to Employment, Hours, and Earnings United States, 1909-90* (julio de 1991) pp. 11, 49 y 58, y cálculos de los autores.

En el Cuadro 9 se muestra el empleo generado por las multinacionales estadounidenses en México, en la fabricación de productos eléctricos y electrónicos y en equipo para el transporte entre 1986 y 1991, junto con el total de empleos nacionales en actividades análogas. Los obreros de la producción de vehículos y repuestos automotrices se muestran por separado para los Estados Unidos porque la mayor parte de los puestos en la fabricación de equipo para transporte en México se ubican en dicha industria, mientras que la categoría de equipo para el transporte en los Estados Unidos también comprende la construcción de aviones y barcos y la industria ferroviaria y aeroespacial. En consecuencia, la categoría de equipo para el transporte en los Estados Unidos incluye algunas tendencias laborales que no son directamente comparables con las de México.

Mientras el total de los puestos fabriles en los Estados Unidos aumentaba entre 1986 y 1989, como se muestra en el Cuadro 9 (arriba), el empleo nacional en estas dos industrias iba a la zaga. El empleo de los Estados Unidos en la industria electrónica declinó de 80.300 empleados (el 6,8 por ciento) entre 1986 y 1989, antes de la recesión en Estados Unidos. Entretanto, el empleo en México en empresas estadounidenses en la misma industria aumentó en 33.400 (43,3 por ciento) durante ese período. El empleo nacional de los Estados Unidos en la industria automotriz se redujo en 5.800 empleados (el 0,9 por ciento), mientras que el empleo en general en la industria de equipo para el transporte (incluidos aviones, etc.) aumentó en 20.700 (apenas el 1,6 por ciento) —o algo más de la mitad de la tasa de toda la industria manufacturera (el 3 por ciento)—. El empleo en México generado por las empresas estadounidenses de la industria de equipo para transporte aumentó en 20.700 puestos (el 28,8 por ciento) durante el período de 1986 a 1989.

Avanzando hacia 1990, el empleo en los Estados Unidos en todos los sectores que se muestran en el Cuadro 9 decayó durante la recesión, pero el empleo generado por las multinacionales estadounidenses en México en las mismas industrias siguió aumentando en 1990. Durante todo el período 1986-1990, estos dos sectores produjeron 70.100 nuevos puestos en filiales multinacionales estadounidenses en México, o el 75,9 por ciento de los 92.300 nuevos puestos manufactureros en dichas filiales durante el período mencionado. Entretanto, el empleo nacional en estos dos sectores se redujo en un total de 184.300 puestos durante el mismo período —aun cuando el total de puestos manufactureros aumentó ligeramente en 1990 comparado con 1986 (Véase el Cuadro 8, arriba)—. Vemos así que, precisamente en aquellas industrias que los Estados Unidos deberían tratar de conservar, el número de puestos creados en México fue bastante elevado en comparación con los puestos perdidos en los Estados Unidos.

El cambio de obreros fue homologado por un cambio en la producción de coches de pasajeros realizado por las Tres Grandes Compañías fabricantes de automóviles (Chrysler, Ford y General Motors). En 1987, el 87,2 por ciento de los coches de pasajeros armados en Norteamérica por las Tres Grandes era de fabricación estadounidense y el 2,3 por ciento era de fabricación mexicana (cálculos basados en datos presentados por Herzenberg, 1991). Para 1989, la parte estadounidense había decaído al 83,6 por ciento y la parte mexicana había aumentado al 3,7 por ciento. En términos absolutos, los autos de pasajeros

armados por las Tres Grandes se redujeron de 6,5 millones a 5,8 millones de automóviles en el período 1987-1989, lo cual representa una reducción de la producción del 11,2 por ciento. En México, por otro lado, la producción por parte de las Tres Grandes se incrementó de 167.000 a 254.000 coches, o sea un aumento del 52,1 por ciento.

Incluyendo el ensamblado de automóviles realizado por todos los fabricantes de Norteamérica, la participación de los Estados Unidos en la producción decayó del 86,9 por ciento al 83,4 por ciento, mientras que la producción mexicana aumentó del 3,4 por ciento al 5,4 por ciento. Los cambios más grandes de producción se produjeron en Nissan y Volkswagen. La parte estadounidense de la producción de Nissan se redujo del 66,9 al 57,1 por ciento. En la actualidad Volkswagen sólo fabrica en México para el mercado norteamericano, pero en 1987 el 60,4 por ciento de su producción se realizaba en los Estados Unidos.

Estas tendencias suscitan la pregunta de por qué las empresas estadounidenses han estado cambiando el empleo en estas industrias tan rápidamente en años recientes. Los partidarios del ALCAN a menudo arguyen que los incentivos para esos cambios son mínimos, dado que los salarios más bajos de los obreros mexicanos se ven contrarrestados por su menor productividad. Pero si bien la mano de obra mexicana es menos productiva en promedio, puede ser muy productiva en sectores en los cuales el capital extranjero ha introducido tecnología y manejo modernos. En sectores como la producción nacional de maíz, por ejemplo, la productividad mexicana es por supuesto muy baja. Pero en sectores como la electrónica y la automovilística, la productividad mexicana se ha acercado a la estadounidense muy rápidamente en los últimos años. A medida que la productividad mexicana se acerca más y más a la estadounidense en estas industrias, al tiempo que los salarios siguen siendo mucho más bajos, México ha adquirido una enorme ventaja competitiva en costos de sueldo por unidad (sueldo en relación a la productividad).

En el Cuadro 10 se muestra la productividad y el salario (remuneración por hora) de los obreros mexicanos frente a la de sus iguales estadounidenses en las industrias de electrónica y de equipo para transporte. El período que se ilustra va de 1975 a 1984, que es el último período para el cual se dispone de datos sobre productividad sectorial. Mucha de la convergencia de la productividad entre los Estados Unidos y México tiene relación con la parte del sector mexicano integrado por empresas estadounidenses. Así, con el aumento de las inversiones estadounidenses en México en estos sectores desde 1984, es muy probable que la convergencia de niveles de productividad sea aún mayor.

La productividad se mide por valor agregado por empleado de la industria. También se muestra la diferencia entre los costos de remuneración del trabajador (jornal más beneficios obligatorios y negociados e impuestos) en las dos industrias. En el período que se ilustra, estaba declinando el costo relativo de emplear a un mexicano frente a un estadounidense. En electrónica, el jornal del empleado mexicano cayó del 24 al 15 por ciento de los sueldos estadounidenses en esa industria. En cuanto al

Cuadro 10

**Productividad de la mano de obra mexicana y remuneración por hora,
como razones de los niveles estadounidenses, 1975-1984**

		1975	1979	1982	1984
Equipo electrónico	Productividad	0,63	0,74	0,66	0,83
	Remuneración	0,24	0,24	0,20	0,15
Equipo de transporte	Productividad	0,53	0,61	0,59	0,57
	Remuneración	0,31	0,28	0,20	0,13

Fuentes: Magnus Blomstrom y Edward N. Wolf, "Multinational Corporations and Productivity Convergence in Mexico", Oficina Nacional de Investigación Económica, Documento de Trabajo No. 3141 (Cambridge, Massachusetts, octubre de 1989). Cuadro 8, p. 25; Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Productividad y Tecnología, *Hourly Compensation Costs for Production Workers, 40 Manufacturing Industries, 34 Countries, 1975 and 1979-89*. Datos inéditos (septiembre de 1990), pp. 86 y 95, y cálculos de los autores.

Nota: La productividad se mide por el valor agregado por empleado. La remuneración en transporte es por equipo para vehículos automotores.

equipo de transporte, el salario del empleado mexicano bajó del 31 por ciento del empleado estadounidense al 13 por ciento. Sin embargo, en el mismo rubro, la productividad del empleado mexicano estuvo entre el 53 y el 61 por ciento en comparación con la del empleado estadounidense. En electrónica, la productividad en México se ubicó entre el 63 y el 83 por ciento del empleado estadounidense, con lo que se demuestra que los costos de producción por unidad son mucho más bajos en México que en los Estados Unidos. Por lo tanto, no sería de sorprender que las compañías estadounidenses trataran de aumentar su tasa de empleo en México en relación con los Estados Unidos. Para decirlo nuevamente, éstas no son industrias de salarios bajos según las normas estadounidenses. Por el contrario, se trata de industrias de alta tecnología (electrónica) y de capital intensivo (equipo para transporte).

El efecto de la lentitud en la creación de oportunidades de empleo en los Estados Unidos se refleja en el estancamiento de los salarios y de los beneficios que reciben los obreros de la producción en la industria manufacturera. Como lo sugiere el cambio en las inversiones, existe la posibilidad de que los salarios converjan, lo cual puede suceder por dos caminos diferentes: Primero, si el cambio en el empleo se realiza por puestos similares, el salario del obrero estadounidense se reduciría para igualarse con el del mexicano. Segundo, si no se crearan puestos de bajo sueldo en los Estados Unidos pero se crearan puestos con mejor sueldo en México, los sueldos también convergirían. Los cambios podrían llevar a una divergencia, si la creación de nuevos puestos de sueldo elevado en México no se mantuviera al mismo ritmo que la pérdida de puestos de bajo sueldo en Canadá o en Estados Unidos. El Cuadro 11 muestra que esto sólo está ocurriendo en Canadá.

Cuadro 11

Remuneración por hora de los empleados de producción manufacturera en Canadá, México y los Estados Unidos, 1966-1991

	Compensación real en moneda del país (En moneda de 1991)			Compensación real en \$EU 1991		
	Canadá	México	EE.UU.	Canadá	México	EE.UU.
1986	19,29	6.221,23	16,46	\$16,84	\$2,06	\$16,46
1987	19,15	5.813,88	16,19	16,71	1,93	16,19
1988	19,32	5.591,26	16,02	16,86	1,85	16,02
1989	19,41	6.071,21	15,73	16,93	2,01	15,73
1990	19,74	6.222,31	15,52	17,23	2,06	15,52
1991	19,84	6.549,00	15,45	17,31	2,17	15,45
Cambio porcentual 1986-1989	0,6%	-2,4%	-4,4%	0,5%	-2,4%	-4,4%
1986-91	2,8	5,3	-6,1	2,8	5,3	-6,1

Fuente: Para datos sobre sueldos y tipos de cambio, Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Estadísticas de Trabajo, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing, 1991*, Informe 825 (junio de 1992), Cuadro 4, p. 8 y Cuadro 6, p. 10; para los ajustes por inflación empleando el índice de precios al consumidor, Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, Vol. XLV (abril de 1992), pp. 150, 370 y 554, y cálculos de los autores.

La remuneración por hora incluye todos los pagos hechos directamente al trabajador (pago por hora trabajada: tiempo básico y tasa de trabajo a destajo más tiempo extra, diferencias por turno, otras compensaciones y beneficios abonados con regularidad cada período de pago, y ajustes por costo de vida, pago por tiempo no trabajado —vacaciones, feriados y otras licencias, bonificaciones estacionales o irregulares y otros pagos especiales, beneficios sociales especiales y costo de pago en especie— antes de ningún descuento de nómina) y gastos del patrón por programas obligatorios según la ley y planes de beneficios y prestaciones contractuales y privados.

El Cuadro 11 muestra que entre México y los Estados Unidos se está produciendo una cierta convergencia de sueldos. El sueldo real de los empleados de la producción en Canadá está aumentando en comparación con el de México o los Estados Unidos. Antes de la recesión en Estados Unidos y Canadá, durante el período 1986-1989, la convergencia entre los sueldos de Estados Unidos y México era resultado de la caída de los sueldos en Estados Unidos a ritmo más rápido que en México —el 4,4 por ciento en los Estados Unidos comparado con el 2,4 por ciento en México—. Pero, mientras los sueldos y el empleo en las manufacturas continuaron decayendo durante la recesión en los Estados Unidos, los sueldos y el empleo siguieron subiendo en México. Como resultado, durante el período 1986-1991, la convergencia de sueldos se divide casi en partes iguales entre el aumento de los sueldos en México (5,3 por ciento más altos) y una caída en los Estados Unidos (6,1 por ciento más bajos). La divergencia de sueldos en México y Canadá entre 1986 y 1989 se debió a que los sueldos en Canadá

aumentaron mientras que en México disminuyeron. El efecto de la recesión en Canadá fue retardar el incremento de los sueldos. Para el período 1986-1991 hay cierta convergencia entre los sueldos mexicanos y canadienses debido a que en Canadá no subieron tan rápido como en México.

El modelo de creación de empleo y salarios para el período 1986-1990 está de acuerdo con la creación por parte de las compañías estadounidenses en México de trabajos similares a los que ya no se crean en los Estados Unidos. Estos datos sobre cambios en el empleo en industrias específicas, diferencias de productividad y de compensación sugieren que las tendencias actuales en la ubicación de los empleos pueden ser más que un fenómeno pasajero. Cabe sin embargo recordar que los últimos seis años son un período corto que incluye las recesiones más recientes en Canadá y los Estados Unidos. La recesión de 1990 en los Estados Unidos, como fenómeno macroeconómico, tuvo numerosas causas, y medida por el PIB fue corta y poco profunda. La correlación de movimientos de empleo y salarios entre los Estados Unidos y México en el período 1986-1990 no es prueba de relación causal, y el efecto de dicho cambio sobre la fuerza laboral estadounidense puede no ser del todo negativa. Si el empleo y los sueldos suben en todas partes, esta tendencia —si es que es tendencia— sólo representaría parte de la reconfiguración de los mercados laborales estadounidenses.

Cuadro 12

Varones estadounidenses, todas las industrias, todos los oficios, salarios reales
(En \$EU constantes a 1991, 1973 y 1987-1990)

	Desertor de esc. secundaria	Graduado de esc. secundaria	Universidad de cuatro años	Universidad + 2 años
1973	\$11,48	\$13,50	\$18,99	\$21,09
1987	9,35	11,55	17,55	20,85
1988	9,29	11,43	17,38	20,74
1989	9,01	11,15	17,13	21,05
1990	8,70	10,88	17,14	21,20
Cambio porcentual 1987-1990	-7,0%	-5,8%	-2,3%	1,7%
1973-1990	-24,2	-19,4	-9,7	0,5

Fuente: Lawrence Mishel y Jared Bernstein, "Declining Wages for High School and College Graduates: Pay and Benefit Trends by Education, Gender, Occupation and State, 1979-1991", Economic Policy Institute (Washington, DC: 1992); y cálculos de los autores.

El efecto de la lentitud en la creación de empleo también se refleja en los sueldos de los trabajadores estadounidenses. El Cuadro 12 muestra los sueldos de los varones, por educación, para el período 1987-1990. Los sueldos indicados están ponderados por el número de empleados antes que por el número de horas. Esto se ha hecho para controlar el sesgo de incluir trabajadores de bajos sueldos durante épocas de contracción de la actividad económica. El cuadro aclara que para todos los niveles de educación, excepto las personas que cuentan con dos años de educación universitaria de postgrado, los sueldos reales han ido en decadencia. Puesto que en los Estados Unidos sólo el 7,8 por ciento de los varones tiene dos años de educación universitaria de post grado, esto significa que los sueldos reales han estado decayendo para más del 90 por ciento de los varones durante este período. El cuadro también muestra los sueldos reales de los varones en 1973, los cuales revelan que las declinaciones recientes de los sueldos son parte de una tendencia en el largo plazo. Los niveles más bajos de precios que supuestamente resultarán de los costos laborales inferiores por unidad que acompañan a las mercancías importadas, no han sido suficientes para beneficiar a los trabajadores estadounidenses. En cambio, los sueldos de los trabajadores en los Estados Unidos no se han mantenido al igual que la inflación. Por el momento, tan sólo una pequeña fracción de los trabajadores estadounidenses se ha beneficiado de la combinación de políticas nacionales y comerciales de los Estados Unidos.

Asimismo, el mercado laboral estadounidense viene dando muestras de debilidad estructural desde fines de los años sesenta. El Cuadro 13 muestra las tasas de desempleo durante cada expansión y contracción de la economía, comenzando con el apogeo de marzo de 1969. Hasta julio de 1990, a cada apogeo sucesivo siguió una trayectoria de desempleo más y más alto, y aun la tasa de desempleo del 5,5 por ciento de julio de 1990 se encontraba bien por arriba de las tasas de los apogeos cíclicos de 1969 y 1973. Hasta 1982, cada cima recesiva se inició con una tasa de desempleo progresivamente más alta. Si bien la recesión más reciente parece menos grave desde el punto de vista de la tasa de desempleo, por otros criterios demostró un desempeño peor en el mercado laboral. Con el número de trabajos virtualmente sin cambios durante más de un año después de la cima oficial de la recesión (marzo de 1991), la tasa de desempleo siguió subiendo hasta bien entrada la recuperación, alcanzando un máximo del 7,6 por ciento en junio de 1992 (que en el cuadro aparece como la recesión más reciente).²⁰

20. En los primeros 22 meses después del punto más bajo del ciclo (marzo de 1991 a enero de 1993), el aumento de 498.000 puestos de trabajo sólo representó el 0,5 por ciento del empleo total en el apogeo previo a la recesión. Con la excepción de la recuperación fallida de 1980-81, éste ha sido de lejos el crecimiento más lento en puestos de trabajo durante una recuperación de ningún ciclo económico desde fines de los años sesenta. Cálculos de los autores basados en datos inéditos del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Estadísticas de Trabajo correspondientes a 1992, y del mismo departamento, Oficina de Análisis Económicos, *Survey of Current Business*, octubre de 1992, para datos anteriores.

Cuadro 13

Estados Unidos
Tasas de desempleo mínimas y máximas
(Totalidad de empleados civiles, ajustados por estación del año)

Actividad máxima del ciclo económico	Tasa de desempleo
Diciembre de 1969	3,5
Noviembre de 1973	4,8
Enero de 1980	6,3
Julio de 1981	7,2
Julio de 1990	5,5
Actividad mínima del ciclo económico	Tasa de desempleo
Noviembre de 1970	5,9
Marzo de 1975	8,6
Julio de 1980	7,8
Noviembre de 1982	10,8
Junio de 1992	7,6

Fuente: Fechas de ciclos económicos (salvo el período de actividad económica mínima en 1992), Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*, Vol. 71 (octubre de 1991) p. C-45. Tasas de desempleo, mensuales, ajustadas de acuerdo con las estaciones, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*, Vol. 71 (octubre de 1991) p. S-10, y Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Business Statistics, 1961-88* (diciembre de 1989), p. 249.

Nota: Conforme a las normas corrientes, la última actividad mínima se alcanzó en marzo de 1991, en que la tasa de desempleo era de sólo el 6,8%. Sin embargo, debido a la inusualmente lenta recuperación que siguió, la tasa de desempleo siguió subiendo durante más de un año, alcanzando el máximo del 7,6 por ciento en junio de 1992, mes que se muestra en el cuadro.

Los datos que aquí se analizan indican que el mercado laboral estadounidense ha ido en deterioro en su capacidad de proveer un aumento en los sueldos reales y de ampliar las oportunidades de empleo durante los últimos 25 años. En vista de este desempeño declinante, la mayor libertad de las empresas para cambiar de lugar sus puestos de trabajo al amparo del ALCAN debe recibir una cuidadosa consideración. La protección de que gozan los traslados de inversión a través de las fronteras conforme al ALCAN, tal como está negociado en la actualidad, es mucho mayor que la capacidad de los mercados laborales de manejar los cambios resultantes en los patrones de empleo, y no hay coordinación de políticas de los mercados laborales entre los tres socios norteamericanos.

Por cierto, las políticas del mercado laboral en los Estados Unidos no están preparadas para manejar cambios rápidos en las condiciones del mercado causadas por una mayor movilidad de capital internacional y por una integración económica. Lo inadecuado de las políticas estadounidenses para el

mercado laboral puede inferirse de los datos de gastos del gobierno en programas para el mercado laboral. En el Cuadro 14 se comparan los gastos públicos en programas para el mercado laboral en los Estados Unidos, Canadá y Alemania. Se incluye a Alemania, pues muchos comparan los problemas que los Estados Unidos y Canadá enfrentan, incluyendo a México en el ALCAN, con los que enfrentó Alemania con la inclusión de España y Portugal en la CE.

Los cambios en la creación de trabajos que ya están ocurriendo, y que probablemente se acelerarán con el ALCAN, dan a entender que la capacitación laboral y el apoyo para la capacitación de los jóvenes va a ser muy importante. Si bien los tres países invierten porcentajes similares de su PIB en capacitación de los jóvenes, Alemania invierte proporcionalmente mucho más que Canadá o los Estados Unidos en la capacitación de adultos. Aun más perturbador es el hecho de que, durante el período que se muestra, Alemania aumentó la suma que dedicó a la capacitación, mientras que Canadá y los Estados Unidos reducían la suya. Canadá comenzó el período a la zaga de Alemania en su inversión en medidas activas para configurar su mercado laboral (0,62 por ciento frente al 0,91 por ciento de Alemania) pero adelante en el área clave de la capacitación (0,35 por ciento frente al 0,24 por ciento de Alemania), y ligeramente atrás en medidas para los jóvenes (0,02 por ciento frente al 0,05 por ciento de Alemania). Sólo en el aspecto de medidas favorables a la juventud, Estados Unidos y Alemania invirtieron en medidas comparables. Al final del período, en 1990, la inversión de Alemania era sólo 0,01 por ciento más alta que los Estados Unidos en proporción al PIB (0,04 por ciento de Alemania frente al 0,03 por ciento de los Estados Unidos). Pero, para la totalidad de las políticas activas en el mercado laboral, la inversión de los Estados Unidos es la cuarta parte que la de Alemania.

En el patrón actual de creación de puestos de trabajo en los Estados Unidos no hay nada que sustente la creencia de que seguir aplicando las mismas políticas va a llevar a un aumento de los ingresos en el país. Por el contrario, el modelo actual de lenta creación de puestos de trabajo en la industria manufacturera en los Estados Unidos y la creación más rápida de trabajos fuera de ellos acentúa una tendencia descendente en el mercado laboral. Las políticas del mercado laboral estadounidense no han sido adecuadas para revertir la tendencia, y por cierto tampoco lo son para lidiar con cambios aun más grandes en el mercado de trabajo. Este débil mercado laboral es lo que dió mucho que pensar a los trabajadores estadounidenses durante el debate del ALCAN. Las políticas que fomentan un desplazamiento en la inversión estadounidense con la esperanza de cambiar los patrones comerciales en los Estados Unidos no han demostrado ser suficientes para revertir el deterioro en el mercado laboral estadounidense. En ausencia de alguna otra política, si la lógica del ALCAN se aplica a la ZOLCHO, no se esperaría ningún crecimiento significativo en los Estados Unidos proveniente de trabajadores estadounidenses que avancen hacia puestos con sueldos más elevados.

Cuadro 14

**Gasto público en programas para el mercado laboral como porcentaje del PIB
Canadá, Alemania y Estados Unidos, 1986-1990**

País	Programa	1986	1987	1988	1989	1990
Canadá*	Capacitación para el mercado laboral	0,35	0,29	0,26	0,26	0,27
	Programas para jóvenes	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
	Total medidas activas ¹	0,62	0,55	0,50	0,51	0,52
	Mantenimiento del ingreso ²	1,86	1,64	1,57	1,57	...
Alemania	Capacitación para el mercado laboral	0,24	0,30	0,32	0,33	0,38
	Programas para jóvenes	0,05	0,06	0,05	0,05	0,04
	Total medidas activas ¹	0,91	1,01	1,07	1,02	1,02
	Mantenimiento del ingreso ²	1,32	1,36	1,36	1,22	1,16
EE.UU.*	Capacitación para el mercado laboral	0,12	0,11	0,11	0,10	0,09
	Programas para jóvenes	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
	Total medidas activas ¹	0,28	0,27	0,26	0,25	0,25
	Mantenimiento del ingreso ²	0,56	0,51	0,44	0,47	0,60

Fuente: OCDE *Employment Outlook* (julio de 1991) pp. 239, 241 y 249.

*Para Canadá y los Estados Unidos los datos se aplican a los ejercicios fiscales que comienzan y terminan con los años calendario 1986-87 y 1990-91.

¹ Las políticas activas en el mercado laboral incluyen servicios de empleo público y administración; capacitación para el mercado de trabajo (incluye capacitación para adultos desempleados y en riesgo, y capacitación para adultos empleados); las medidas para la juventud (incluyendo las medidas para los jóvenes desempleados y desfavorecidos y apoyo en programas de aprendizaje y formas relacionadas de capacitación en general para los jóvenes); empleo subsidiado (incluyendo los subsidios a empleos corrientes en el sector privado, apoyo a personas desempleadas que comienzan un negocio y creación directa de puestos de trabajo en el sector público o sin fines de lucro); por último, medidas para los incapacitados (incluyendo la rehabilitación vocacional y trabajos para los incapacitados).

² Mantenimiento del ingreso incluye compensación por desempleo y jubilación anticipada por motivos relacionados con el mercado de trabajo.

Si bien puede pensarse que las pérdidas de los trabajadores estadounidenses significan ganancias para los mexicanos, esto está lejos de ser claro. Como muestra el Cuadro 11, el sueldo real del empleado mexicano de producción decayó una vez que México se unió al GATT en 1986, para regresar al mismo nivel últimamente en 1990. Recién a partir de entonces se han realizado adelantos verdaderos desde la apertura de la economía mexicana. Las ganancias del trabajador mexicano en toda la gama de la economía son aún menos evidentes. Los jornales como parte del PIB mexicano se muestran en el Cuadro 15. Antes de la crisis de la deuda, los jornales en México se encontraban entre la tercera y las dos quintas partes del PIB del país, del 37,6 al 35,3 por ciento. Después de la crisis de la deuda y antes de la apertura de la economía mexicana, la parte que les correspondía a los salarios decayó a ligeramente menos de la tercera

Cuadro 15

**Jornales en México como porcentaje del PIB,
1980-1990**

1980	36,0%
1981	37,6
1982	35,3
1983	29,4
1984	28,7
1985	28,7
1986	28,3
1987	26,5
1988	25,9
1989	15,8
1990	15,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Nota: Los datos correspondientes a 1989 y 1990 son cifras preliminares y estimadas, respectivamente.

parte del PIB, del 28,3 al 29,4 por ciento. Y, tras la apertura de la economía mexicana en 1986, se calcula que la participación de los jornales ha caído a una cifra que oscila entre una cuarta parte y algo menos de un sexto del PIB, del 26,5 al 15 por ciento.

Por supuesto, la creación de nuevos puestos a partir de la inversión extranjera directa es sólo un componente de la salud de un mercado laboral. Es muy fácil que cualquier efecto positivo se vea ahogado por la política macroeconómica. En particular, las políticas de las autoridades fiscales destinadas a contener la inflación o el manejo de las divisas por los encargados del banco central pueden resultar más importantes. Los trabajadores en el hemisferio pueden no ver los beneficios teóricos de que alardean los expertos en modelos económicos de comercio debido a fuerzas macroeconómicas que son más importantes. Por ejemplo, el mercado laboral mexicano puede no ver los beneficios de un cambio en la creación de puestos de trabajo a causa de medidas tomadas para mantener elevado el intercambio del peso para controlar la inflación, lo cual a principios de los años noventa dió por resultado elevadas tasas de interés y un déficit comercial. A su vez, las tasas de interés elevadas tienden a orientar el PIB hacia el pago de intereses, alejándolo del pago de sueldos a menos que la productividad pueda aumentar a gran velocidad.

Cuadro 16

Empleo por filiales no bancarias de empresas matrices estadounidenses
Otros países del hemisferio occidental, países seleccionados
y el Caribe, 1977 y 1982-1990 (en miles)

	Otros países hemisf. occ.	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	República Dominicana	Caribe	Venezuela
1977	976,9	108,0	435,7	10,1	61,3	46,6	49,1	101,2
1982	880,3	80,6	425,6	12,7	54,5	12,6	44,0	102,7
1983	799,7	82,1	377,0	12,6	54,0	10,9	41,8	83,4
1984	786,7	81,0	377,0	12,7	51,7	10,6	41,2	76,4
1985	764,6	70,9	392,0	11,9	50,2	7,4	32,5	74,3
1986	753,3	68,4	403,2	13,2	40,7	9,8	29,2	68,2
1987	795,1	68,4	432,7	12,9	44,2	9,7	29,5	74,3
1988	791,1	67,4	424,6	14,5	45,8	11,6	28,9	71,6
1989	780,7	60,3	440,1	18,6	39,4	18,1	28,0	60,1
1990	781,8	57,7	445,0	22,0	40,1	18,7	27,8	61,7

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*, Vol. 71 (octubre de 1991): Cuadro 4, p. 34, y Vol. 72 (agosto de 1992), Cuadros 13.1 y 13.2, pp. 77-78.

Nota: Otros países del hemisferio occidental excluye a los Estados Unidos, Canadá y México. La columna Caribe incluye a las Bahamas, Barbados, Bermuda, Jamaica, las Antillas Holandesas, Trinidad y Tobago, y las islas del Reino Unido.

El Cuadro 16 muestra el empleo dentro de las multinacionales estadounidenses radicadas en Latinoamérica y en el resto del hemisferio occidental salvo Canadá y México, y en países específicos. En el cuadro se muestra la totalidad del empleo en las compañías multinacionales incluyendo todas las industrias. El empleo en general en todas las firmas basadas en los Estados Unidos y distribuidas por el hemisferio ha bajado con respecto a épocas anteriores. El modelo que sigue la mayoría de los países es una caída en la actividad económica tras la crisis de la deuda de 1982, con una lenta recuperación a partir de 1985-86. Es decir que la creación de puestos de trabajo por parte de las multinacionales estadounidenses ha seguido la salud de las economías locales. Sin embargo, algunos países como Argentina, Colombia y Venezuela muestran una declinación persistente del crecimiento de puestos de trabajo creados por la inversión extranjera directa. El crecimiento más asombroso tuvo lugar en la República Dominicana, pese a que se encuentra lejos de los niveles superiores que se vieron en los años setenta. Como México, la República Dominicana tiene un sector de industria en zona franca que recibe trato favorable aduanero en los Estados Unidos. También se encuentra geográficamente más cerca de grandes mercados estadounidenses que muchos otros países del hemisferio. Chile también ha experimentado crecimiento, pero no en manufacturas. La mayor parte de los puestos chilenos con

compañías estadounidenses se encuentran en otras industrias. Si una ZOLCHO refuerza las tendencias actuales, no es probable que muchos otros países vean un aumento en el número de puestos de manufactura originados en la inversión a menos que sus economías mejoren. Además, es posible que si se reducen las barreras para el comercio intrahemisférico, la inversión inducida para evitar barreras comerciales no esté presente aun cuando las economías locales mejoren. Es posible que, como los patrones comerciales que se analizaron en la sección anterior, los patrones de creación de puestos de trabajo creen más escollos para los países latinoamericanos más pobres.

III

LAS INVERSIONES EXTRANJERAS Y LA MACROECONOMIA DE LA INTEGRACION DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL

De la discusión anterior se desprende con claridad que el ímpetu principal para las propuestas del ALCAN y de una ZOLCHO, tanto para las empresas estadounidenses como para los gobiernos latinoamericanos, es la perspectiva de infusiones masivas de inversión extranjera (especialmente inversión directa) en Latinoamérica. En esta sección se analizan tendencias recientes de inversión estadounidense en México y lo que ellas auguran para el crecimiento futuro y la creación de puestos de trabajo en Norteamérica. Como ya hemos hecho antes, también examinaremos el punto hasta el cual es probable que estas tendencias se sigan en Latinoamérica al abrigo de una ZOLCHO.

III. 1. Creación de un mercado integrado de capitales

Si bien superficialmente el ALCAN es un acuerdo de liberalización del comercio, en igual, si no *en mayor* medida, el tratado es sobre la *liberalización de la inversión*. El ALCAN contiene garantías estrictas y sin precedentes para la inversión extranjera en cada país, con el principal objeto de proteger a las empresas multinacionales contra la nacionalización o inclusive contra restricciones más moderadas sobre la movilidad de sus capitales invertidos en México. Junto con las medidas para liberalizar el comercio en servicios financieros, está claro que el objetivo del ALCAN es crear un *mercado integrado de capitales* junto con un mercado integrado de mercancías, aunque no se contempló la integración del mercado laboral. En consecuencia, el ALCAN tendrá consecuencias sobre el flujo de capitales en Norteamérica y en otras regiones. Esto hace imperativo que se consideren las repercusiones macroeconómicas de lo que en realidad es un acuerdo de libre comercio *e inversión*.

III. 2. Consecuencias macroeconómicas para los Estados Unidos²¹

El análisis de esta sección contiene mucho material de Blecker (1993), quien ofrece un modelo con una formulación matemática para algunas de las relaciones que aquí se tratan.

Es irónico que las perspectivas de mayor movilidad de capital bajo el ALCAN hayan sido la fuente de las mayores ganancias y pérdidas en producción y empleo para los Estados Unidos. Los proponentes estadounidenses del ALCAN, como Dornbush (1991) y Hufbauer y Schott (1992), arguyen que, en igualdad de circunstancias, un aumento del flujo neto de capital de los Estados Unidos a México mejorará el balance de la cuenta corriente de los Estados Unidos, elevando así el PIB y el empleo.²² Los críticos estadounidenses del ALCAN, como Koechlin y colaboradores (1992) dan por sentado que la mayor inversión extranjera en México se producirá en gran medida, si no exclusivamente, a expensas de la inversión nacional en los Estados Unidos, lo cual causará pérdidas de producción y empleo en dicho país.

A fin de esclarecer el debate, debemos recordar la identidad del ingreso nacional:

$$PIB: C + I + G + (X - M)$$

donde C representa el consumo personal, I es la inversión nacional bruta, G son las compras del gobierno, X es la exportación de bienes y servicios y M es la importación de bienes y servicios.²³ Sobre la base de esta identidad, está claro que ambos lados de este debate emplearon métodos parciales e incompletos para determinar el ingreso (y el empleo, suponiendo que el empleo sea más o menos proporcional al PIB a corto plazo). Los proponentes se fijaron principalmente en los posibles cambios en el balance comercial, X-M, argumentando que es probable que sean positivos para los Estados Unidos. Los críticos se concentraron principalmente en la inversión nacional I, diciendo que es probable que se reduzca en los Estados Unidos. Los críticos también tendieron a argumentar que el balance comercial X-M en los Estados Unidos se reduciría con el ALCAN, a medida que este país importe de México

21. El análisis de esta sección contiene mucho material de Blecker (1993), quien ofrece un modelo con una fórmula matemática para algunas de las relaciones que se tratan aquí.

22. Naturalmente, este argumento implica que México tendrá mayores déficits comerciales, pero esto no necesariamente significa que se reducirá el empleo en México, y tal vez hasta lo aumente, si se da por sentado que la industria mexicana opera a capacidad plena. Con la producción y el empleo limitados por el capital disponible, un déficit en la cuenta corriente ocasionado por una mayor entrada de capitales puede aliviar las restricciones en el ahorro nacional y el cambio monetario internacional en un modelo de dos brechas, permitiendo así una mayor inversión y acumulación de capitales.

23. En las cuentas de los ingresos nacionales estadounidenses, la inversión en el sector público se incluye en G. En la mayor parte de los otros países se incluye en I. Usando el PIB como agregado de ingresos, el balance comercial (X-M) excluye el factor ingreso neto (factor recibos de servicios) que proviene del extranjero. Estos se incluirían si se empleara un agregado del PNB.

manufacturas de mano de obra intensiva. Los dos lados implícitamente asumieron que los efectos considerados por el otro lado no se producirían o bien no tendrían importancia.

Un análisis más completo debe ocuparse tanto de cuánto capital extranjero se invertirá en México como consecuencia del ALCAN como de la medida en que este capital se distraerá de la inversión nacional en los Estados Unidos. Considérese, por ejemplo, la decisión de una corporación estadounidense de trasladar una actividad productiva dada de Michigan a Monterrey. Esto significa que cierto capital saldrá de los Estados Unidos y, por lo menos al principio, eso significará una reducción en la inversión en las instalaciones de la compañía en Michigan. La cuestión es saber si esa reducción de la inversión se verá reemplazada por alguna otra inversión. Los proponentes del ALCAN esencialmente dan por sentado que ésta o alguna otra corporación llenaría la laguna invirtiendo en otras actividades, tal vez orientadas hacia la exportación a México. Los críticos del ALCAN pusieron esto en tela de juicio.

La teoría económica neoclásica tradicional, que supone que la inversión queda determinada por los ahorros disponibles, implica que los ahorros liberados por la fuerza encontrarán una salida más redituable en algún otro lugar del país. Pero *aun esa conclusión no se aplicará necesariamente, una vez que los mercados de capitales de ambos países se hayan integrado*. Esta es precisamente la razón por la cual los aspectos de integración del mercado de capitales del ALCAN son tan importantes. Aun cuando la inversión se vea limitada por el ahorro en el agregado, en un mercado norteamericano integrado de capitales eso sólo significaría que los ahorros *norteamericanos* tendrían que emplearse para financiar inversiones *en algún lugar* de Norteamérica, no necesariamente en el país en el cual los ahorros se originan. Si se adopta la visión keynesiana de que la inversión es la variable independiente y de que los ahorros se ajustan (mediante cambios en los niveles de ingresos y participación de factores), entonces no hay ningún sentido en el cual se pueda decir que una cierta cantidad de ahorros se "libera" y debe encontrar su cauce en otra parte. En tal caso, no podría haber presunción de una inevitable inversión nacional que se reemplaza.

El tema de los flujos de capital se complica aun más por el potencial de efectos de desviación de la inversión. Por ejemplo, una corporación estadounidense (o extranjera) con operaciones en diferentes países podría decidir aumentar sus inversiones en México a expensas de sus inversiones en otro país en desarrollo, antes que de sus inversiones en los Estados Unidos. Esto traería nuevo capital extranjero a México, pero sin la resultante salida de capital de los Estados Unidos. Otra alternativa sería la de una corporación extranjera que busca acceso al mercado estadounidense y decide invertir en México en lugar de en los Estados Unidos una vez que se hayan eliminado las barreras. Esto reduciría la inversión nacional en los Estados Unidos, pero sin crear una salida de capital de los Estados Unidos que mejore el balance del intercambio. Dadas estas complejidades, es difícil saber *a priori* si el aumento (X-M) o disminución en I predominará en la economía estadounidense. El cálculo de la importancia relativa de los diferentes factores involucrados es una importante prioridad de investigación en este tema.

Además, se debe tener en cuenta la dinámica del flujo de capital. Supuestamente, una gran salida de capital es resultado de un proceso de ajuste bursátil. Las firmas estadounidenses responden a riesgos percibidos más bajos y a beneficios previstos más altos de sus operaciones en México, como resultado de las medidas de liberalización del comercio y de la inversión contempladas en el ALCAN, aumentando sus existencias de capital deseado en México. Las salidas de capital ocurren con el tiempo, a medida que se las necesita, para emparejar las existencias reales en México con el nivel deseado. Es posible que este proceso de ajuste se prolongue considerablemente debido a factores, como costos irrecuperables en instalaciones en los Estados Unidos, tiempo que se necesita para determinar la ubicación adecuada en el extranjero, obtención de financiación, capacitación de empleados, construcción de nuevas instalaciones, etc. Los proyectos de inversión también pueden verse demorados por retardos en el crecimiento de la demanda (efecto acelerador) o reducciones en el flujo de capital (que puede limitar la financiación tanto externa como interna en mercados imperfectos de capital). Además, parte del aumento de la inversión en México se financia con capital local, que no produce salidas de capital de los Estados Unidos.

Una vez alcanzado el nuevo nivel de capital extranjero deseado, es de prever que la salida neta de nuevos capitales de los Estados Unidos se reducirá. A esta altura, el balance comercial de los Estados Unidos experimentará una caída.²⁴ A lo sumo, entonces, la predicción de enormes salidas netas de capital se aplica en el corto a mediano plazo, pero no es probable que se sostenga en el largo plazo. Aún este análisis, supone un ajuste estable de capital extranjero en México a un nuevo nivel deseado. Las oscilaciones de la balanza de pagos podrían ser aún más drásticas si se produce un ciclo de expansión repentina de la actividad económica seguida de una contracción similar, caracterizado por el exceso de inversión en México en el corto plazo, seguido de una subsiguiente retirada de capitales (como ocurrió con los préstamos de los bancos en Latinoamérica a fines de los años setenta y principios de los ochenta).

Lo que se sostendrá a largo plazo son los cambios en la competitividad de las industrias de cada país que surjan de un nuevo modelo de colocación de las inversiones. A este respecto, las consecuencias a largo plazo para el balance comercial estadounidense pueden ser negativas, una vez que decaigan los flujos de capital netos (y las consiguientes exportaciones de equipo de capital producido en los Estados Unidos). Como se arguyó en la sección anterior, si las plantas ubicadas en México pueden combinar la tecnología moderna de alta productividad con una continuación de sueldos bajos para producir bienes manufacturados a costos laborales relativamente bajos por unidad, podrán vender a precios inferiores que los Estados Unidos en una amplia gama de productos, incluyendo algunos de "capital intensivo" o de "alta tecnología" (como automóviles y artículos electrónicos). Dicha ventaja competitiva puede verse compensada por la apreciación del peso, por el aumento de los sueldos de los empleados de producción en México, o por cambios en la fabricación en los Estados Unidos hacia productos basados en el conocimiento, en los cuales la mano de obra es menos importante. Pero aun cuando el efecto neto del

24. El balance de las cuentas corrientes caería menos que el balance de intercambio debido a un aumento neto de entradas de ingreso por inversiones. Sin embargo, el ingreso neto por inversiones no se incluye en el término (X-M) cuando la identidad de los ingresos nacionales se define en términos del PIB.

empleo en los Estados Unidos sea mínimo a la larga, es probable que las pérdidas brutas de puestos de trabajo y las interrupciones en sectores como automóviles, textiles y electrónica sean considerables.

La integración de los mercados de capital también tiene implicancias importantes para el aspecto del ALCAN, y por extensión de una ZOLCHO, que tiene que ver con el tipo de cambio.²⁵ El peso está algo sobrevalorado en términos reales. Esto es en parte una consecuencia deliberada de las políticas antiinflacionarias de México y en parte, del mayor ingreso de capital a México en años recientes, lo cual a su vez ayuda a entender el creciente déficit de intercambio comercial de México a principios de los años noventa. Por cierto, la verdadera apreciación del peso es un importante "mecanismo de transmisión" para lograr que el balance comercial se ajuste por vía endógena al exceso de la cuenta de capital (igual que ocurrió con el dólar estadounidense a principios de los años ochenta). Si el ALCAN hace que entren aún más capitales a México, y si México retiene su actual política monetaria y fiscal antiinflacionaria, el peso podría subir aún más en términos reales en el corto plazo. Esto ayudaría a paliar los posibles efectos negativos de todo cambio de inversión en los Estados Unidos, haciendo que los productos mexicanos sean relativamente menos competitivos y ayudando a garantizar un excedente del comercio bilateral estadounidense con México durante los primeros años del acuerdo. Pero esto también reduciría algunas de las ganancias de México a corto plazo. Esta es también una advertencia a otros países latinoamericanos que contemplan adherirse a una ZOLCHO. Los países latinoamericanos tienen un extenso historial de políticas de promoción de exportaciones en el micronivel, que fracasan en parte por el desfase de los tipos de cambio.²⁶

A largo plazo, sin embargo, la sobrevaluación del peso mexicano no se puede mantener indefinidamente. Una vez que ceda la entrada de capital neto, el peso experimentará una presión descendente, y al interés competitivo de México le convendrá que así suceda (suponiendo que los temores de elevada inflación se hayan pasado para esa fecha). Esto amenazaría a los Estados Unidos con déficits comerciales, pero es poco lo que el país pueda hacer, puesto que el ALCAN no contiene ningún acuerdo para estabilizar las tasas de cambio. Igual que en Europa, entonces, *la integración de los mercados de productos primarios y de capitales ejercerá presiones para el manejo de los tipos de cambio, la coordinación de políticas macroeconómicas y tal vez una unión monetaria*. Si bien ningún político en Norteamérica se ha atrevido, por el momento, a hacer esta sugerencia, la experiencia europea sugiere que tal vez no estén muy equivocados. El conflicto reciente entre Alemania y los otros países del Sistema Monetario Europeo por las tasas de interés y las paridades cambiarias demuestra los problemas que puede experimentar un país más pequeño cuando el poder hegemónico en un bloque comercial (y monetario)

25. El tratamiento de este tema fue sugerido por una conversación con Daniel Schydrowsky.

26. Con frecuencia, las monedas latinoamericanas han resultado sobrevaloradas como resultado de tasas de inflación con diferenciales elevados (con relación a países industriales) no plenamente compensados por devaluaciones nominales. Si bien el caso actual de México es similar en este sentido, el gobierno mexicano lo está haciendo con plena conciencia como medida antiinflacionaria.

decide basar sus políticas en consideraciones nacionales, sin preocuparse por su efecto sobre los demás estados del bloque.

Estas mismas dinámicas de flujos de capital, cambios de inversión y tipos de cambio se verán en Latinoamérica en mayor o menor medida y con diferentes variaciones si se crea una ZOLCHO. No obstante, es de prever que el monto total de capital estadounidense que se trasladaría a Latinoamérica en las próximas décadas no es ilimitado, y que el agregado de más países al bloque comercial del hemisferio occidental diluirá los efectos que pueda experimentar un país dado, como podría ser México. De ahí que no es probable que la formación de una ZOLCHO agregue grandes costos ni beneficios para los Estados Unidos con la integración de su mercado de capital con México, pero sí que tal vez desvíe hacia otros países latinoamericanos algunas de las ganancias que México pensaba conseguir. De hecho, el temor del desvío de capital hacia México al amparo del ALCAN puede explicar en parte el interés de otros países de las Américas en unirse al ALCAN cuando las perspectivas de ganancias comerciales en sí mismas pueden no ser tan buenas.

III. 3. Tendencias recientes de la inversión extranjera directa (IED) de los Estados Unidos en Latinoamérica

Con frecuencia se dice que el monto de la inversión directa de los Estados Unidos en México es tan pequeño que no tiene ninguna consecuencia sobre la economía general estadounidense. Es verdad que las cantidades son pequeñas, aunque cuán pequeñas depende de la base de comparación. La predicción más elevada de pérdidas o ganancias de puestos de trabajo para los Estados Unidos a consecuencia del ALCAN es del orden de los 500.000, o sea menos del 0,5 por ciento del total de empleos en Estados Unidos. No obstante, así como la creación de puestos de trabajo por parte de las empresas manufactureras multinacionales estadounidenses en México ha sido considerable en comparación con la creación de puestos de trabajo en manufacturas nacionales en los Estados Unidos, como se muestra en la sección anterior, asimismo los aumentos de IED estadounidense en manufacturas en México han sido considerables. La teoría económica enseña que muchos de los cambios más importantes son los que ocurren en los márgenes.

Con frecuencia, la magnitud de la IED se descarta como insustancial por comparación con el total de la inversión bruta nacional privada en los Estados Unidos, que desde 1987 viene siendo del orden de los 700 u 800 mil millones de dólares. Pero este total incluye unos 200 mil millones en inversiones residenciales, que es evidentemente inmóvil desde el punto de vista del traslado internacional, así como algunas estructuras y equipos no residenciales que tampoco tienen relación con temas del debate sobre el ALCAN (por ejemplo edificios comerciales y de oficinas). Puesto que la mayor parte de la preocupación en este debate tiene que ver con el destino de la manufactura estadounidense, la medida más aplicable es la de gastos en nuevas plantas y equipos para la manufactura nacional.

Cuadro 17					
Inversión directa estadounidense en manufacturas en México y otros países latinoamericanos y países en vías de desarrollo, 1987 a 1991 (en miles de millones de dólares estadounidenses)					
	Gastos en nuevas plantas y equipo en manufacturas estadounidenses	Inversión extranjera directa estadounidense (suma de salidas de capital más ganancias reinvertidas)			
		México	Otros países de Latino-américa	Otros países en desarrollo	Total países en desarrollo
1987	141,1	0,8	1,8	1,7	4,3
1988	163,5	1,3	3,0	1,6	6,0
1989	183,8	1,6	5,7	1,6	8,8
1990	192,6	2,4	3,2	2,4	8,1
1991	183,6	2,5	2,0	2,6	7,2
Porcentaje de gastos estadounidenses en nuevas plantas y equipo					
1987		0,56%	1,26%	1,19%	3,01%
1988		0,82%	1,86%	0,97%	3,65%
1989		0,86%	3,10%	0,84%	4,81%
1990		1,27%	1,66%	1,26%	4,18%
1991		1,39%	1,09%	1,44%	3,91%
Tasa de aumento, 1987 a 1991					
	30,2%	221,9%	11,8%	57,8%	69,0%

Fuentes: La inversión directa estadounidense en el extranjero proviene del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Oficina de Análisis Económicos, *Survey of Current Business*, diversos números de agosto; los gastos en nuevas plantas y equipo para las manufacturas nacionales en los Estados Unidos fueron proporcionados por la Oficina del Censo ante el Congreso de los Estados Unidos, Comisión Económica Conjunta, *Economic Indicators*, junio de 1992, p. 10, y cálculos de los autores.

En el Cuadro 17 se presentan datos sobre la IED estadounidense en manufacturas en México en los últimos cinco años, comparados con los gastos en planta y equipos en la manufactura en los Estados Unidos. A primera vista, aun estas cifras en IED parecen pequeñas por comparación. Para 1991, el total de IED en manufacturas en países en desarrollo era de apenas el 4 por ciento del gastos en nuevas plantas y equipos en manufacturas nacionales, del cual una tercera parte fue a México. Lo más notable son las tendencias que revelan los datos. Mientras que el gastos en nuevas plantas y equipos en manufactura

nacional en los Estados Unidos ascendió apenas un 30 por ciento desde 1987 hasta 1991, la IED en manufactura realizada por multinacionales estadounidenses en todos los países en desarrollo aumentó un 69 por ciento, y **la IED en manufacturas en México aumentó el 222 por ciento** (es decir que excedió el triple) durante los primeros cuatro años que siguieron a la liberalización de las reglas de inversión extranjera en México.

Hasta qué punto este extraordinario crecimiento se produjo a expensas de la inversión nacional en los Estados Unidos en comparación con la inversión en otros países es imposible de saber. El hecho de que la participación mexicana en todas las IED estadounidenses en manufacturas en países en desarrollo haya aumentado del 19 por ciento en 1987 al 35 por ciento en 1991 muestra cierta evidencia del desvío de las inversiones. Los gastos en nuevas plantas y equipos en manufacturas nacionales en los Estados Unidos se redujeron en 1991 debido en gran medida a la recesión, pero podría haber sido más alta de lo que fue si las salidas de capital a México (y de otros países) no hubieran seguido siendo elevadas. Es posible, aunque no hay prueba definitiva de ello, suponer que la conducta inusualmente lenta de la inversión nacional en la recuperación de la economía estadounidense en 1991 puede haberse debido, en cierta medida, al hecho de que las compañías estadounidenses y extranjeras estaban trasladando su inversión en manufactura norteamericana a otros países como México.

Por último, los datos contenidos en el Cuadro 17 pueden dar ciertas claves sobre el interés de otros países latinoamericanos en un acuerdo de libre comercio hemisférico con medidas similares sobre la inversión extranjera. Tras un crecimiento económico rápido en 1988-89, la IED estadounidense en manufacturas en otros países latinoamericanos decayó rápidamente en 1990 y 1991, mientras la IED en México siguió creciendo. Es posible que el resto de Latinoamérica ya estuviera sintiendo algunos efectos de la desviación de las IED estadounidenses a México. Esto sustentaría la teoría de que Latinoamérica busca una ZOLCHO como parte de una maniobra defensiva para impedir que México se apodere de una parte mayor de IED (y del comercio) estadounidenses en el hemisferio occidental.

III. 4. La cuestión de los mercados

En todos los debates sobre el ALCAN y una ZOLCHO se ha prestado muy poca atención al problema de generar una demanda efectiva suficiente para utilizar plenamente la mayor capacidad productiva que podría resultar de un mayor flujo de capital y transferencia de tecnología. Por cierto, hay un elevado grado de incongruencia entre las expectativas de los mexicanos y de otros latinoamericanos en el sentido de que el crecimiento encabezado por las exportaciones será la cura de todos los males económicos, y las preocupaciones actuales en los Estados Unidos y la CE —las principales fuentes de demanda de las exportaciones latinoamericanas— de que los años noventa serán una década de crecimiento lento. Sería trágico si Latinoamérica se embarcara finalmente en un régimen de intercambio liberal, por primera vez en más de medio siglo, para encontrarse con que los países industrializados están entrando en un período de expansión deprimida del mercado mundial.

A mediados de los años ochenta, el gran motor del crecimiento de la demanda mundial fue la política fiscal expansionista de los Estados Unidos bajo el presidente Ronald Reagan. Los déficits presupuestarios estadounidenses, junto con el gasto financiado por la deuda por parte de consumidores y empresarios estadounidenses contribuyeron a enormes déficits comerciales en un momento en que la mayoría de los países extranjeros aplicaban macropolíticas de contracción (véase Blecker, 1991a y 1992). Los excedentes comerciales resultantes de Japón, la ex Alemania Oriental y los países de reciente industrialización del este de Asia (principalmente Corea del Sur y Taiwan) a mediados de los años ochenta estimularon sus economías, y a fines de esa década ejercieron presiones sobre esos países para que valorizaran sus monedas y ampliaran su demanda a fin de corregir los "desequilibrios globales". De esa manera, la creciente demanda estadounidense de productos extranjeros se amplió a un auge mundial en los años ochenta —o no tan mundial, puesto que la mayor parte de Latinoamérica y de Africa al sur del Sahara quedaron afuera—.

Pero los años ochenta han pasado, y la situación se ha dado vuelta. La economía estadounidense sufrió una recesión en 1990-91 que, si bien no desusadamente profunda, ha sido desusadamente prolongada. Si bien oficialmente la recesión terminó a mediados de 1991, la tasa de crecimiento anual entre 1991 y 1992 fue solamente del 2,1 por ciento, y el máximo PIB real antes de la recesión de 4.902.700 millones de dólares (en dólares constantes de 1987) en el segundo trimestre, no fue superado hasta el tercer trimestre de 1992.²⁷ Con un déficit presupuestario del orden de los 300.000 billones, una deuda nacional que se acerca a los 4.000 billones y una cuenta de intereses anuales de 200.000 millones²⁸, el gobierno federal no pudo desempeñar su tradicional papel estabilizador de estimular la economía durante la recuperación.

Al mismo tiempo, las corporaciones y los individuos vienen luchando contra enormes saldos de deudas pendientes y muestran renuencia a aumentar sus gastos de capital. A su vez los bancos tratan de restablecer sus balances tras más de una década de políticas prestatarias imprudentes (que continuaron en el ámbito nacional aún después de haber sido recortadas en Latinoamérica) y están racionando el crédito inclusive a clientes solventes. De esa forma, el legado de los excesos de los años ochenta se ha convertido en un obstáculo para la renovación del crecimiento en los Estados Unidos, en los años noventa.

En febrero de 1993 el presidente Clinton dió a conocer su programa económico que combinaba un modesto estímulo fiscal con mayores aumentos impositivos, cuyo efecto neto es recortar el déficit federal anual en unos 140,000 millones para 1997. Esta política, esencialmente de contracción, reduciría aún más el crecimiento de la economía estadounidense en el mediano plazo, mientras los demás factores

27. Datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Oficina de Análisis Económicos, "Gross Domestic Product; Fourth Quarter 1992, (Preliminary)", entrega del 26 de febrero de 1993, y Congreso de los Estados Unidos, Comisión Económica Conjunta, *Economic Indicators*, diciembre de 1992.

28. Datos del Congreso de los Estados Unidos, Comisión Económica Conjunta, *Economic Indicators*, diciembre de 1992.

permanecen constantes. La reducción en las tasas de interés en el largo plazo y una mayor depreciación del dólar podrían contrarrestar en parte el efecto de contracción creado por la reducción del déficit del presupuesto, pero lo más probable es que el lento crecimiento de la economía continúe hasta mediados de la década de los noventa. Reuniendo todos los datos, son escasas las perspectivas de crecimiento rápido para gran parte del mercado de consumo en los Estados Unidos.

El cuadro no se presenta mucho mejor si miramos a otros posibles mercados para las exportaciones latinoamericanas. El crecimiento en Europa ha disminuido por la política de altas tasas de interés en Alemania adoptada por el Bundesbank en respuesta a los elevados costos fiscales de integrar a la ex Alemania Oriental en la República Federal. Al otro lado del mundo, Japón está en recesión, y la mayoría de las otras economías importantes de Asia Oriental son competidoras antes que posibles mercados de Latinoamérica.

Lo que todo esto significa para Latinoamérica es que éste es un período especialmente peligroso para que ésta se arriesgue a apostar todas sus fichas a un ALC con los Estados Unidos. Especialmente si los países latinoamericanos cuentan con exportar a los Estados Unidos para alentar su propia recuperación y crecimiento, corren el riesgo de llevarse una gran decepción. Naturalmente, sus exportaciones pueden crecer en el corto plazo, a medida que las industrias se reubican en México o en otros países de Latinoamérica, ya sea a expensas de la manufactura en Estados Unidos o mediante desvíos de inversiones de Asia Oriental, pero éstas serán ganancias estáticas, singulares, a menos que el mercado estadounidense comience a crecer otra vez.

En este siglo, Latinoamérica tiene una extensa y triste historia de poner en ejecución nuevas tácticas de desarrollo justo cuando las condiciones que las motivaron dejaron de existir. Las políticas de sustitución de importaciones surgieron en gran medida como respuesta al estancamiento de los años treinta, cuando la depresión mundial llevó al colapso de los precios para los productos primarios y la escasez mundial de los años cuarenta. Sin embargo, las políticas de sustitución de importaciones se aplicaron con mayor vigor entre los años cincuenta y setenta, cuando los mercados mundiales se encontraban en su apogeo, y a los países en desarrollo que adoptaron una estrategia orientada hacia las exportaciones les fue relativamente bien. En los años ochenta, los países de reciente industrialización de Asia Oriental aprovecharon el auge estadounidense movido por la demanda y los mercados abiertos para alcanzar un crecimiento rápido alentado por las exportaciones, mientras que los países latinoamericanos luchaban por recuperarse de la crisis de la deuda y poner en ejecución políticas de "estabilización" y "ajuste estructural". En la actualidad, justo cuando Asia y Europa se encierran en sí mismas y la economía estadounidense está estancada, Latinoamérica debería pensar dos veces antes de aceptar una ZOLCHO como único motor del crecimiento.

En este contexto, también es importante considerar las consecuencias macroeconómicas de los efectos de distribución del ALCAN o de una ZOLCHO. Nuestro análisis de la Sección 3, arriba, implica que es probable que estos ALC aumenten su parte de las ganancias (ingresos de capital) en el ingreso

nacional tanto en los Estados Unidos como en el extranjero; en los Estados Unidos reduciendo el poder de negociación de los obreros industriales, y en México elevando la productividad del trabajo en relación con los sueldos reales (que probablemente quedarán bajos debido a un exceso de oferta de mano de obra). La redistribución del ingreso hacia las ganancias sólo se vería exacerbada en una ZOLCHO más amplia, si demasiados países pobres acaban compitiendo para ver quién ofrece los sueldos más bajos (así como los impuestos más bajos y menos controles regulatorios) al capital extranjero.

La teoría macroeconómica estructuralista (Taylor, 1983, 1991) indica que dicha distribución hacia el capital puede tener un efecto depresor sobre la demanda agregada, puesto que los obreros tienen mayor propensión a consumir que los dueños de capital. De esa forma, la redistribución de ingresos hacia las ganancias eleva el promedio de ahorros dando mayor peso a ingresos que se ahorran a tasas marginales más elevadas. Esto a su vez reduce la demanda efectiva mediante la "paradoja del ahorro" keynesiana. Esto implica que aun la demanda de consumo (C en la identidad de ingresos nacionales mencionada anteriormente) podría verse adversamente afectada por ALC con políticas de liberalización de inversiones en el hemisferio occidental. Si esto sucede, los países latinoamericanos que cuentan con el mercado estadounidense para alimentar su propio crecimiento de las exportaciones también sufrirán.

Existen contrapesos potenciales para esta pérdida de demanda de consumo por parte de los asalariados. El precio reducido de los precios de consumo debido a la mano de obra más barata podría ayudar a conservar el poder adquisitivo de bienes de consumo comerciables, si bien esto no ayudaría con bienes y servicios no comerciables. La demanda de inversión, estimulada por mayores réditos, podría reemplazar la demanda de consumo. Las exportaciones a otras regiones de la economía mundial, como Europa, Asia o el Medio Oriente podrían reemplazar parte de la demanda nacional. Por último, la demanda de bienes suntuarios por parte de grupos de mayores ingresos en Norte y Sudamérica podría reemplazar a la demanda de productos básicos por parte de la clase trabajadora —un fenómeno que ya se observó en los Estados Unidos durante el "consumo desenfrenado" de los años ochenta (véase Blecker, 1991a)—. Pero todos estos contrapesos, aun cuando se produjeran, significarían un nuevo modelo de crecimiento basado en sueldos bajos y distribución de los ingresos muy desigual, con los beneficios del crecimiento orientados hacia las clases adineradas en todos los países del bloque comercial.

IV

CONCLUSION: LA ECONOMIA POLITICA DE UN HEMISFERIO OCCIDENTAL INTEGRADO

Este trabajo se ha propuesto, más que nada, suscitar preguntas y señalar posibles problemas con el ALCAN y su sucesor propuesto, la ZOLCHO. Estamos lejos de tener respuestas definitivas a muchas de las cuestiones que hemos planteado aquí. No obstante, si hemos logrado inducir al lector a aplicar un pensamiento más crítico a la premura actual por formar un ALC en el hemisferio occidental y a tomar en serio algunas de las dificultades que hemos señalado, nuestro esfuerzo habrá rendido fruto. Como mínimo,

hemos sugerido un temario para la investigación futura sobre asuntos fundamentales para comprender la forma en que los ALC afectan realmente a la mayoría de las personas en el hemisferio occidental.

Nuestra intención no es arrojar un cubetazo de agua fría sobre el concepto de la integración hemisférica, sino hacer hincapié en que la integración dista de venir gratis y de ser la panacea que a menudo se piensa que es. En esta sección final trataremos de identificar los temas principales de política que nuestro análisis sugiere pueden ser importantes para las negociaciones hemisféricas futuras, y que determinarán el impacto social del proceso de integración.

Como hemos señalado, el ALCAN, no es un simple acuerdo para liberalizar el comercio transfronterizo. También constituye una serie de reglas que ofrecen garantías a los inversores extranjeros y una serie de restricciones sobre el tipo de reglamentación económica nacional y de políticas industriales que los países miembros pueden adoptar. Permite la continuación de un cierto grado de protección de la salud y seguridad del consumidor, pero no hace nada para prevenir el "basurero ambiental" que se podría crear con la eliminación de desechos contaminados en el lugar de producción. Más aún, hace poco por garantizar el cumplimiento de las normas humanitarias de trabajo y los derechos del trabajador en Norteamérica. De esta forma, el ALCAN no podría impedir efectivamente que en un país se vendan artículos producidos en otro, por fábricas que arrojan desperdicios contaminados o exponen a sus obreros a sustancias nocivas. Dado el menor cumplimiento de dichas leyes en México en la actualidad, el ALCAN en sí mismo daría incentivos para que las multinacionales evadan las normas ambientales y laborales estadounidenses trasladando su producción a México, lo cual a su vez haría más difícil mantener y fortalecer las normas ambientales y laborales en los Estados Unidos. Una ZOLCHO que siga los lineamientos del ALCAN original no haría más que empeorar estos problemas, especialmente si induce a otros países a ofrecer escasa protección ambiental y débil protección a los derechos del trabajador para atraer a la inversión extranjera.

La historia de los esfuerzos modernos por alcanzar la integración muestra que, de tener éxito, la liberalización del comercio y la inversión, con el tiempo, lleva a movimientos de mayor integración social y política así como a la coordinación de políticas macroeconómicas. La Comunidad Europea así lo ilustra, pese a sus dificultades actuales. En un mercado norteamericano de bienes y capital, es inevitable que los residentes de los tres países tomen más conciencia de las condiciones imperantes en sus países vecinos. Y, puesto que dicho mercado integrado hará que los trabajadores y las comunidades de los tres países compitan entre sí por oportunidades de trabajo, las condiciones en el mercado laboral y las condiciones sociales en toda Norteamérica serán objeto de legítima preocupación y debate público. De esa forma, si bien es probable que el ALCAN propiamente dicho cree presiones que reduzcan el nivel social, también habrá (y ya las hay) presiones políticas en el sentido inverso, que lo eleven. La toma de conciencia de que el inversor ha estado mucho más protegido que el trabajador, que el consumidor y que el medio ambiente, llevó a que se pidiera que las protecciones del ALCAN se extiendan más allá de lo que abarcó al principio.

Las mismas consideraciones se aplican a las consecuencias económicas más directas de la liberalización del comercio y la inversión. Si nuestro análisis es correcto, veremos traslados potencialmente masivos de trabajadores en todos los países involucrados, con un impacto regresivo sobre la distribución de los ingresos, aun cuando los cambios *netos* de empleo sean relativamente pequeños. Estos problemas deben resolverse principalmente a través de instituciones y políticas nacionales, que cada miembro del ALCAN puede adoptar en forma unilateral. En especial, existe una necesidad desesperada de fortalecer las políticas como ayuda para el ajuste y para la capacitación de los empleados que pierdan sus trabajos, así como de emprender tareas de armonización internacional de las normas de trabajo y de su cumplimiento. México también tiene necesidades graves en este aspecto, y es posible que necesite asistencia financiera del extranjero para ocuparse de ellas. Proporcionar dicha asistencia también redundaría en beneficio de los Estados Unidos, a fin de aliviar presiones inmigratorias. La forma en que el ALCAN maneje todas estas preocupaciones sentará importantes precedentes para la seriedad con que se encaren estos aspectos en una posible negociación de una ZOLCHO.

Por último, los países no podrán combinar con éxito sus economías hasta el punto que sugiere el ALCAN sin que llegue el momento en que tengan que combinar sus políticas monetarias y macroeconómicas. Esta es otra de las lecciones importantes de la experiencia europea, confirmada por el reciente hecho de que la *falta* de coordinación entre Alemania y los otros países del SME hizo que el sistema de paridades de tipos de cambio resultara insostenible. Toda Norteamérica deberá tener políticas fiscales y monetarias razonablemente compatibles para mantener parejas sus tasas de interés y de inflación, previniendo así crisis desestabilizantes de las balanzas de pago y fluctuaciones en los tipos de cambio. En la práctica, esto significa que el Bank of Canada y el Banco de México tendrán que subordinar sus políticas monetarias a la Reserva Federal estadounidense hasta que se establezca una autoridad monetaria más internacional. En efecto, el dólar canadiense y el peso mexicano tendrán que fijar su paridad más cerca del dólar estadounidense en términos reales (ajustados por inflación). Estos problemas de coordinación se multiplicarían en una ZOLCHO.

En todo esto, la necesidad de proporcionar mercados en expansión para los productos de todos los países miembros del ALC, ya sea norteamericano o hemisférico, tendrá que ser satisfecha. Las políticas antiinflacionarias, si bien a veces son necesarias, acarrearán un aspecto de contracción, y si se las combina con una distribución regresiva de los impuestos pueden llevar a una depresión crónica de la demanda. Muchos de los problemas que hemos identificado, incluyendo especialmente el del cambio en la ubicación de la fuerza laboral, pueden ser paliados si el crecimiento es robusto y crea constantemente nuevas oportunidades y puestos de trabajo. Por otro lado, una economía hemisférica estancada no puede dejar de engendrar mayores conflictos dentro de las naciones y entre ellas. Tendrá que prestarse mayor atención a revivir el crecimiento nacional, coherente con el mantenimiento de la inflación a niveles bajos y la prevención de la degradación ambiental. Por cierto son parámetros muy estrechos, pero a menos que se los maneje correctamente, es improbable que el proceso completo de integración del hemisferio occidental dé resultados satisfactorios a largo plazo.

REFERENCIAS

- Amsden, Alice. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Editorial de la Universidad de Oxford, 1989.
- Blecker, Robert A. "Low Saving Rates and the 'Twin Deficits': Confusing the Symptoms and Causes of Economic Decline," en P. Davidson y J. A. Kregel, editores. *Economic Problems of the 1990s*. Aldershot: Edward Elgar, 1991a
- Blecker, Robert A. "The Recession, the Dollar, and the Trade Deficit." Briefing Paper, Economic Policy Institute, Washington, DC, agosto de 1991b
- Blecker, Robert A. *Beyond the Twin Deficits: A Trade Strategy for the 1990s*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, Inc. para el Economic Policy Institute, 1992.
- Blecker, Robert A. "Trade and Investment Liberalization in North America: A Structuralist Model of the NAFTA." Trabajo presentado en reuniones de Allied Social Sciences Associations, Anaheim, California, enero de 1993.
- Dornbusch, Rudiger. "U.S.-Mexico Free Trade: Good Jobs at Good Wages." Declaración ante el subcomité de relaciones entre el obrero y la patronal y oportunidades de empleo, Comité de Educación y Trabajo, Cámara de Representantes del Congreso, 30 de abril de 1991.
- Herzenberg, Stephen. "The North American Auto Industry on the Eve of Continental Free Trade Negotiations," Inédito, Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos, Oficina de Asuntos Laborales Internacionales, julio de 1991.
- Hinojosa-Ojeda, Raúl, and Sherman Robinson. "Labor Issues in a North American Free Trade Area," en N. Lustig, B. P. Bosworth, y R. Z. Lawrence, editores, *North American Free Trade: Assessing the Impact*. Washington, DC: Brookings, 1992.
- Hufbauer, Gary C., y Jeffrey J. Schott. *North American Free Trade: Issues and Recommendations*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1992.
- Koehlin, Timothy, Mehrene Larudee, Samuel Bowles, y Gerald Epstein. "Effect of the North American Free Trade Agreement on Investment, Employment and Wages in Mexico and the U.S." Inédito, Universidad de Massachusetts en Amherst, febrero de 1992.
- Leamer, Edward. "Wage Effects of a U.S. Mexican Free Trade Agreement." National Bureau of Economic Research, Documento de Trabajo No. 3991, febrero de 1992.
- Mishel, Lawrence, y Ruy Teixeira. *The Myth of the Coming Labor Shortage: Jobs, Skills, and Incomes of America's Workforce 2000*. Washington, DC: Economic Policy Institute, 1991.
- Sarkar, Prabirjit. "The Singer-Prebisch Hypothesis: A Statistical Evaluation", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 10, no. 4 (diciembre de 1986): 355-371.

Smith, Stephen C. *Industrial Policy in Developing Countries*. Washington, DC: Economic Policy Institute, 1991.

Stanford, James O. "C.G.E. Models of North American Free Trade: A Critique of Methods and Assumptions," Declaración ante la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, Investigación No. 332-317, audiencia pública sobre modelos aplicables a toda la economía de las posibles repercusiones económicas del libre comercio, abril de 1992.

Stanford, James O. "Continental Economic Integration: Modeling the Impact on Labor," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (de próxima publicación, marzo de 1993).

Taylor, Lance. *Structuralist Macroeconomics*. New York: Basic Books, 1983.

Taylor, Lance. *Income Distribution, Inflation, and Growth*. Cambridge: Editorial de MIT, 1991.

Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC). *Modelos aplicables a toda la economía de las posibles repercusiones económicas de un tratado de libre comercio con México y del ALCAN con Canadá y México*. Informe de Investigación No. 332-317, Publicación 2516, y Adendo, Publicación 2508, mayo de 1992.

Wade, Robert. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Editorial de la Universidad de Princeton, 1990.

Estrategias para la liberalización del comercio en las Américas

Graciela Chichilnisky¹

Introducción

Los bloques comerciales y el GATT

Las zonas de libre comercio regionales han sido inesperadamente exitosas en la última década. Desde 1980, la Comunidad Europea amplió significativamente el número de sus miembros y su alcance. Incluye ahora países del sur europeo, y características de integración al mercado que permiten a los bienes, personas, servicios y capital circular libremente en un área que representa aproximadamente una cuarta parte de la producción económica del mundo.

En lo que parecería constituir una respuesta estratégica, Estados Unidos estableció acuerdos similares con sus vecinos. El reciente acuerdo de comercio e inversiones con Canadá fue firmado después de muchas décadas de dudosa consideración, y la tendencia se está expandiendo al resto de las Américas, comenzando por México. Esta tendencia se observa también en otras regiones. Los seis miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático —Singapur, Malasia, Tailandia, Indonesia, Filipinas y Borneo— han comenzado este año a desarrollar su Area Asiática de Libre Comercio (ASEAN Free Trade Area - AFTA), como contrapeso futuro a los demás bloques comerciales internacionales, si bien en este momento la mayor parte de su comercio es realizado con Europa, Japón y con Estados Unidos, y no entre los países que la componen. Los japoneses han concentrado cada vez más su atención económica en su propia región, lo cual ha conducido a mayores inversiones en los nuevos exportadores-fabricantes del este asiático y a mayores importaciones de los mismos. Incluso el Pacto Andino parecería estar progresando en América Latina después de varias décadas de discusiones sin resultados, con MERCOSUR siguiendo el ejemplo.

La relación entre el sistema multilateral de comercio y el éxito de los pactos comerciales regionales causan reacciones dispares. Un punto de vista es que el surgimiento de pactos comerciales regionales constituye un paso en la dirección correcta. De acuerdo a dicha opinión, el libre comercio no ha muerto, sino que se está organizando y se lo está enfocando en forma diferente. Pero otra reacción, bastante natural, es temer que las "uniones aduaneras", como son llamados generalmente los pactos regionales de libre comercio, estén inherentemente opuestos al libre comercio global. ¿Incrementan las uniones aduaneras el libre comercio con los de adentro a costa de desviar el comercio con los de afuera? Desde los trabajos clásicos de Meade (1955) y Viner (1950) que clasifican las cuestiones de creación de comercio y desviación de comercio, se habrían registrado pocos avances conceptuales en este tema. Pero el tema está muy vivo en la actualidad, y requiere nuestra atención total.

1. 1032 IAB Columbia University, Nueva York, NY 10027.

El propósito de este trabajo es reexaminar los aspectos positivos y negativos de los bloques comerciales en cuanto a su relación con las ganancias que surgen del libre comercio. El documento constituye sobre todo una discusión de temas conceptuales, si bien está basado en hechos y en casos particulares que son de interés para la liberalización del comercio en las Américas.

Adoptamos un enfoque algo diferente en cuanto a un tema familiar. En lugar de formular la pregunta estándar de si los bloques regionales contribuyen al libre comercio global o lo obstaculizan, nos preguntamos algo más detallado: ¿Qué tipo de unión aduanera se inclina más a conducir a una guerra comercial entre los bloques? y, por el contrario, ¿Qué tipo de unión aduanera se inclina más a conducir hacia una expansión del comercio global? En términos prácticos: ¿Qué tipo de políticas comerciales dentro de los bloques proporcionarán incentivos económicos para la expansión del libre comercio?

Compararemos el impacto de la economía mundial de los bloques de libre comercio que están organizados alrededor de dos principios alternativos: uno es el de las ventajas comparativas tradicionales, y el otro es el de las economías de escala. El objetivo es establecer cómo los modelos de comercio dentro de los bloques determinan las relaciones comerciales entre los bloques.

El presente trabajo consta de cuatro partes. La primera parte analiza la economía existente acerca de los bloques comerciales, y usa esto para explicar la situación actual de la Comunidad Europea (CE) y del ALCAN. La segunda parte presenta un nuevo enfoque conceptual a la economía de comercio preferencial, haciendo hincapié en la organización interna de los bloques comerciales y en los incentivos económicos que esta genera con respecto al resto del mundo. La tercera parte consiste en la conclusión, que presenta en forma conjunta los argumentos a favor de una evaluación del ALCAN y una zona de libre comercio americana, y del libre comercio global. La cuarta parte es un Apéndice que proporciona un modelo formal de equilibrio general de bloques comerciales con rendimientos a escala crecientes y prueba los resultados matemáticos subyacentes a la discusión del texto.

I

LA ECONOMIA DE LOS BLOQUES COMERCIALES

I. 1. Libre comercio y poder de mercado

Estos últimos diez años han sido testigo de nuevos desarrollos en el comercio internacional, haciéndose hincapié en el estudio de la dinámica económica y de las imperfecciones del mercado que conducen a temas estratégicos en la teoría del juego y en la organización industrial. Pero el principio central de la teoría sigue siendo la eficiencia de Pareto del mercado mundial estático y competitivo. En los mercados competitivos, el libre comercio lleva a distribuciones eficientes de Pareto. No hay forma de mejorar la condición de un individuo sin empeorar la de otro. Es este un principio general que vale para varios países y varios mercados que interactúan entre sí en forma simultánea. Llamado el primer teorema

de la economía del bienestar, debido a que cobra mayor importancia el hecho de que los mercados competitivos tengan el equilibrio eficiente de Pareto, se señalan los casos más especiales de las imperfecciones del mercado.

En vista de la eficiencia de los mercados competitivos, el fracaso por parte del GATT para hacer que los países establezcan un acuerdo sobre un mundo de libre comercio parecería ser, a primera vista, irracional. Parecería que los países actúan como si pudieran —aunque prefieren no hacerlo— lograr una distribución eficiente de Pareto. De hecho, algunos creen que el fracaso del GATT es simplemente una versión del tan conocido dilema de los prisioneros. La expresión "dilema de los prisioneros" se usa para describir una situación genéricamente ineficiente, una situación que, con la coordinación adecuada, puede ser alterada para aumentar el bienestar de todos y cada uno de los jugadores.

Dicha perspectiva sería incorrecta. Los problemas derivan no del comportamiento irracional, ni de la falta de coordinación o "dilema de los prisioneros". La razón es que si bien el libre comercio en los mercados competitivos conduce a soluciones de Pareto óptimas, el libre comercio podría no conducir a distribuciones eficientes de Pareto cuando los países son grandes y tienen poder de mercado. Por ejemplo, los países grandes pueden elegir libremente las cantidades que exportan a fin de manipular los precios del mercado mundial para su propia ventaja, similarmente al modo en que un monopolista elige libremente suministrar una cantidad que maximiza sus ganancias considerando su impacto en los precios, induciendo a distribuciones de Pareto inferiores. Para que el libre comercio sea Pareto eficiente, los mercados deben ser competitivos, y los países no deben tener poder de mercado. Cuando los países son lo suficientemente grandes como para tener un impacto en los precios del mercado, entonces, a menudo, tienen el incentivo para imponer aranceles entre ellos.

Además, bajo suposiciones clásicas, un desplazamiento desde el proteccionismo arancelario hacia el libre comercio, típicamente hará que algunos países incrementen su bienestar y otros lo reduzcan. Es verdad que de lograrse una distribución competitiva, sería eficiente en relación con Pareto. Pero en un mundo de aranceles, como el que tenemos hoy día, bajo suposiciones tradicionales, algunos países perderán, de adoptarse el libre comercio.

Uno podría preguntarse por qué los países grandes tienen incentivos proteccionistas. La razón es que para los países grandes es posible mejorar su bienestar mejorando las condiciones de su comercio. Lógicamente, esto no es cierto en los mercados competitivos, donde los comerciantes, por definición, no tienen ningún impacto en los precios. Pero la teoría del comercio prueba que bajo las suposiciones tradicionales, un país grande tiene un incentivo económico para imponer aranceles a los demás. Se trata del teorema estándar de la existencia de aranceles óptimos, el cual se discute más detalladamente en la Parte II.4. más abajo. Un arancel puede mejorar las condiciones del comercio de un país grande, aunque puede distorsionar su producción y consumo. Lo que dice el teorema es que, bajo las suposiciones tradicionales, hay siempre un arancel óptimo, un arancel en el cual las ganancias provenientes de mejorar sus términos de intercambio mediante aranceles, superan las pérdidas debidas a distorsiones. Un análisis

de libro de texto de un simple caso puede encontrarse por ejemplo en Krugman y Obsfeld (1988). Este teorema está ampliamente aceptado, entendido y aplicado.

Lógicamente, el argumento a favor de aranceles óptimos no es válido para los países pequeños. Es esencial que el país sea lo suficientemente grande como para tener la capacidad de causar un impacto en los precios. Además, cuanto más grande el país, mayor será su poder de mercado, y más podrá ganar imponiendo aranceles sobre otros. La implicación de esto es que un mundo de pequeñas economías competitivas se une a unos pocos bloques comerciales, luego bajo supuestos tradicionales, una vez que se forman los bloques, hay más incentivos que antes para imponer los aranceles. En otras palabras, las asociaciones de libre comercio regionales, bajo condiciones tradicionales, llevan al proteccionismo.

El arancel óptimo al que nos hemos referido recién, es impuesto por un país sobre otros, en forma unilateral. El teorema no considera la posibilidad de represalia por parte de otros países. Pero, ¿qué sucede si toman una represalia? ¿Qué sucede si otros países también imponen aranceles como respuesta?

Nos desplazamos ahora hacia un mundo de consideraciones estratégicas, un mundo con guerras de aranceles. Cada país impone aranceles sobre el otro, y lo hace en forma estratégica a fin de maximizar su bienestar, dadas las acciones de los demás. El resultado de este juego de aranceles fue estudiado en Kennan y Riezman (1988) (1990). Si cada país decide el arancel que constituya la mejor respuesta a los aranceles de los demás, se logra un equilibrio de mercado con los aranceles. Llamamos a esto el *equilibrio de aranceles óptimo* para distinguirlo del equilibrio del libre comercio.

En un *equilibrio de aranceles óptimo* algunos países se encuentran mejor que si estuvieran en un equilibrio de libre comercio, Kennan y Riezman (1988) (1990) y Riezman (1985). En otras palabras, no todos los países se beneficiarían si el mundo se desplazara del equilibrio de aranceles óptimos a un mundo de libre comercio. Además, estos trabajos demuestran que cuanto más grande es el país, son más las mejoras que puede establecer a su bienestar, con un equilibrio de aranceles óptimos, con respecto al nivel que podría adquirir en un equilibrio de libre comercio.

Hasta un cierto punto, la situación actual de la economía mundial puede describirse como un mundo de aranceles óptimos. Cada país impone aranceles sobre otros en forma estratégica. Bajo esta luz, las dificultades del sistema multilateral de comercio tienen una explicación razonable. La falta de voluntad de los países para acordar el libre comercio multilateral no es irracional ni constituye un problema de coordinación. Se trata de una respuesta racional a los incentivos económicos de países con poder de mercado.

Una implicancia inmediata consiste en que, bajo condiciones tradicionales, los bloques del comercio regional que aumentan el poder de mercado de los participantes, conducirán naturalmente a guerras de aranceles. Cuanto más grande es el poder de mercado de un bloque comercial, mayor es el incentivo de imponer aranceles sobre los demás. Incluso después de haberse tomado en cuenta las medidas

de represalia, el mismo principio queda vigente: cuanto más grande el poder de mercado del bloque, mayor es su posible ganancia derivada de una guerra de aranceles. Por lo tanto, si la información de bloques de comercio regionales incrementa el poder de mercado de los participantes, la creación de zonas de libre comercio regional alienta las guerras de aranceles.

Hemos remarcado que los resultados sobre los aranceles óptimos y sobre los equilibrios de los aranceles óptimos rigen bajo los supuestos tradicionales. Dado que cada uno de estos resultados predice que las zonas de libre comercio regionales crean incentivos contra el libre comercio global, resulta crucial examinar el rol de estos supuestos tradicionales de cerca. De hecho, cada vez que se cumplen dichas condiciones, el libre comercio regional conduce inevitablemente a guerras comerciales. Y cuanto más grandes son las zonas de libre comercio, más posibilidades existen de que dichas zonas conduzcan a guerras comerciales.

En la próxima sección examinaremos estas condiciones con más detalle. Dicho examen será más conceptual, pero se concentrará en casos especiales de interés inmediato. Valiéndonos de los resultados clásicos sobre los aranceles de A. Lerner (1936) y de L. Metzler (1949), y de los nuevos resultados sobre los bloques comerciales con las economías de escala Chichilnisky (1992), mencionados también en el Apéndice, demostraremos que si los bloques están organizados internamente alrededor del principio de economías de escala, resulta anulado el teorema del arancel óptimo. Esto significa que, bajo condiciones de rendimientos crecientes, no es cierto que un país se encuentre en una posición más favorable debido a la imposición unilateral de un arancel positivo sobre sus importaciones. Pero antes de referirnos a los nuevos resultados, exploraremos las implicaciones del teorema de arancel óptimo sobre la Comunidad Europea y el ALCAN.

Argumentaremos que los modelos comerciales pueden basarse en ventajas comparativas tradicionales o en economías de escala. Es, en gran parte, un asunto de elección de política. Las políticas comerciales dentro de un bloque comercial determinan hasta qué punto el bloque comercial ayudará u obstaculizará el libre comercio global. El argumento a favor de este resultado, y sus implicaciones para una política comercial, ocupa el resto del presente trabajo.

I. 2. La Comunidad Europea (CE) Y El ALCAN

Nos referiremos ahora a la posible motivación por la cual Estados Unidos está formando una zona de libre comercio con sus vecinos.

El razonamiento emplea simples consideraciones estratégicas basadas en los resultados discutidos en la sección anterior. El ALCAN —y cualquier ulterior extensión a una zona de libre comercio más grande en las Américas— puede ser visto como una respuesta estratégica por parte de Estados Unidos a la creación de la Comunidad Europea. La Comunidad Europea es una zona de libre comercio con un

cuarto de la producción mundial. En el intento de formar un bloque comercial con sus socios comerciales naturales en las Américas, Estados Unidos parecería responder a la creación de mayor poder de mercado, con el intento de crear mayor poder de mercado. Esta es una respuesta racional si Estados Unidos espera que una Europa unida imponga aranceles al resto del mundo. El surgimiento de una región con mayor poder de mercado proporciona generalmente un incentivo para que otras regiones busquen una condición similar.

Puede extraerse aún mayor poder explicativo de los resultados de Kennan y Riezman (1988, 1990) y Riezman (1985) sobre quién gana las guerras comerciales. A continuación de la creación de una unión aduanera, los incentivos consisten en crear o integrarse a otra zona de libre comercio, pero no al azar. El incentivo económico es integrarse a otra zona de libre comercio con el mayor poder de mercado posible. Este resultado nos permite predecir que Estados Unidos no debería solamente buscar un arreglo de libre comercio con Canadá, sino uno con la mayor cantidad posible de países de las Américas. El objetivo es lograr un poder de mercado que supere al de una Europa unificada.

I. 3. Creación y desviación de comercio

Una vez creada una nueva zona de libre comercio, ¿cómo medimos las ganancias y las pérdidas provenientes del comercio?

Un punto de vista ingenuo es pensar que dado que el libre comercio en los mercados competitivos es eficiente en relación con Pareto, cualquier paso hacia el libre comercio sería positivo. Como vimos, esto no sería correcto. Argumentamos que los bloques comerciales regionales, siendo más grandes que sus componentes, tendrán más poder de mercado y por lo tanto un incentivo para imponer aranceles contra los de afuera bajo condiciones tradicionales. Por lo tanto, uno de los primeros efectos negativos de la formación de un bloque comercial es que puede perjudicar a los países que se encuentren fuera de dichas áreas. Argumentaremos más abajo que dichos efectos negativos pueden ser mitigados si los modelos comerciales dentro de los bloques están organizados alrededor de economías de escala.

Pero, ¿se limitan los daños ocasionados a las zonas de libre comercio, al proteccionismo con el resto del mundo? Por lo general, la respuesta a dicha pregunta es negativa. Existe un segundo riesgo en la formación de bloques comerciales regionales. Incluso si los bloques comerciales no están acompañados por un proteccionismo aumentado contra el resto del mundo, pueden aún conducir a la *desviación del comercio*. Esto significa que un bloque de libre comercio regional puede conducir a la especialización errónea dentro del bloque. El clásico argumento sobre la desviación de comercio se encuentra en Viner (1950), cuyo trabajo sigue constituyendo un hito en el análisis de los acuerdos comerciales preferenciales. Resumiremos dicho razonamiento aquí a fin de demostrar que, si el comercio dentro de los bloques está organizado alrededor de economías de escala, entonces puede rebatirse el argumento de Viner. Con las economías de escala, se puede mitigar el efecto negativo de la desviación de comercio.

Lo que Viner quiere transmitir es que existen zonas de libre comercio "creadoras de comercio", en las que el aumento en importaciones por parte de los miembros entre sí, reemplaza a la producción interna. Estas son deseables. Sin embargo, los bloques de libre comercio también podrían ser "desviadores de comercio" en el caso de que las importaciones fueran desviadas de una fuente de costo más bajo, que estuviera fuera del bloque, a otras fuentes de dentro del bloque que fueran menos productivas, pero con precios más atractivos después de que los aranceles hubieran sido abandonados selectivamente.

El comercio extra entre los miembros del bloque comercial constituye, por lo general, una mejora del bienestar. El comercio que no es adicional sino que constituye una desviación de fuentes externas eficientes a fuentes internas menos eficientes, reduce el bienestar. Si Europa del norte es inducida por la entrada de Europa del sur, a comprar aceite de Portugal en lugar de un equivalente de los Estados Unidos, y la fuente de Estados Unidos es más eficiente pero menos competitiva después de haberse abandonado los aranceles en Europa, se ha registrado una pérdida de bienestar. Generalmente hablando, el enfoque de Viner evalúa las zonas de libre comercio por el grado en que se crea un mayor nivel de comercio, en lugar del comercio existente desviado de una fuente a otra.

La intuición original de Viner sigue siendo central para el análisis de las zonas de libre comercio preferenciales. Pero en la práctica, deja de lado un aspecto importante. El volumen de incremento del mercado a veces puede conducir a una mayor eficacia y a una mayor competencia. Aún en los casos en que el análisis de Viner predice pérdidas en bienestar, especialmente cuando el bloque comercial desvía el comercio de fuentes externas a fuentes internas menos competitivas, el bienestar puede aumentar aun con las economías de escala.

Por lo tanto, las economías de escala pueden tener un importante impacto en las políticas comerciales. Argumentaremos a continuación que también pueden limitar otro importante efecto negativo de un bloque comercial: los incentivos para bloques grandes con potencia de mercado para imponer aranceles a otros.

¿Qué es lo que demuestra la evidencia empírica? Está ampliamente difundida la creencia de que las economías de escala constituyeron un factor importante en el éxito obtenido por el Tratado de Roma. Las economías de escala fueron primordiales para el éxito del Mercado Común Europeo que fuera formado en 1958. Si bien la fuerte posibilidad de desviación del comercio existía a priori en la Comunidad Europea, en realidad, surgió un vasto comercio inter-industrial en los productos manufacturados. El incremento en el tamaño del mercado y la relacionada racionalización en la producción, creó ganancias en eficiencia que tomaron precedencia sobre la posible desviación comercial. Krugman (1991) discute este tema con cierto detalle, pero sin ofrecer una relación conceptual entre las economías de escala y la economía de los bloques comerciales.

"Las esperanzas de obtener vastos beneficios del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá y Europa 1992 se basan en gran parte en un incremento en la competencia y la

racionalización. En el caso norteamericano, el cálculo de Harris y Cox, que intenta tomar en cuenta los efectos de la organización competitiva/industrial, sugiere una ganancia para Canadá proveniente del libre comercio que es 4 veces superior a las de los modelos estándar. En Europa, la cifra ampliamente citada y algo controvertida de la ganancia del 7 por ciento correspondiente a 1992 presentada en el informe de Cechini, Comisión de las Comunidades Europeas 1988, se basa primariamente en cálculos realizados por Alisdair Smith y Anthony Venables de ganancias provenientes de una mayor competencia y racionalización."

Por lo tanto, en la práctica, las economías de escala pueden eliminar las pérdidas por desviación de comercio, y transformar a éstas en ganancias. También argumentaré más adelante que también pueden anular los incentivos para el advenimiento de guerras arancelarias entre bloques, de modo que la formación de bloques comerciales puede resultar un esfuerzo paralelo y complementario hacia la liberalización del comercio mundial.

II

BLOQUES COMERCIALES CON ECONOMIAS DE ESCALA

II. 1. El Comercio dentro y entre los bloques

Si bien las predicciones son inherentemente peligrosas en un área tan circunscrita por la acción política, nuestra conclusión es que el libre comercio regional puede tener diferentes efectos en los mercados globales y debería ser, hasta un cierto punto, la elección de agentes económicos bien informados y razonables la que prevalezca.

Los bloques comerciales tradicionales basados en ventajas comparativas tradicionales desviarán, por lo general, al comercio. Típicamente, también obstaculizarán las perspectivas de negociaciones globales. En este caso, dado que el bloque tiene mayor poder de mercado que sus partes, tiene el incentivo de imponer tarifas más grandes al resto del mundo. Los bloques regionales desarrollan luego incentivos para imponer aranceles uno contra el otro, y para involucrarse en guerras comerciales. Este tipo de zona de libre comercio regional actúa contra el libre comercio global.

Sin embargo, existe una alternativa. Si las zonas de comercio expandieron el comercio en base no a ventajas comparativas tradicionales sino a la aumentada eficiencia y competencia productiva que surge de las economías de escala, las cosas podrían ser muy distintas. En este último caso, las zonas de libre comercio regionales podrían desatar el deseo de una ulterior expansión del comercio. Argumentaremos que en este caso el incentivo para que los bloques impongan aranceles uno contra el otro disminuye y, de hecho, puede ser derrotado por los incentivos económicos a favor de la expansión comercial que acompaña a las economías de escala. La creación de bloques comerciales que están

organizados alrededor de economías de escala constituye, por lo tanto, parte de una tendencia más amplia hacia la creciente apertura de los mercados mundiales.

II. 2. Las Américas: ventajas comparativas tradicionales o economías de escala

Un tema central de nuestro razonamiento consiste en el patrón del comercio intra-bloques. El tema es de especial importancia en una zona de libre comercio americana. Esto es porque, de todas las regiones, el área americana es aquella cuyo comercio está basado actualmente en ventajas comparativamente tradicionales y en la diversidad entre el desarrollo económico de los comerciantes, más que en las economías de escala.

No se trata solamente de un tema de realidad económica: es también un tema de realidad económica percibida. Tanto los países europeos como los países del Este Asiático perciben las ganancias provenientes del comercio como un asunto de explotación de las economías de escala. Los países recientemente industrializados de Asia, y los japoneses, tienen una visión dinámica de las ventajas comparativas. Ascender por la escalera de las ventajas comparativas en la producción y comercio de productos de mano de obra especializada, de electrónica de consumo y de productos basados en conocimientos especializados y en capacidad tecnológica, constituye una prioridad muy difundida.

En contraste, dentro de la esfera de influencia de los Estados Unidos, la visión del comercio basado en ventajas comparativas tradicionales aún prevalece. La misma permea en gran parte el pensamiento sobre el comercio internacional a nivel del gobierno, a nivel de la organización internacional, a nivel académico e incluso a nivel periodístico.

La zona de libre comercio europeo es, hasta un cierto punto, una zona de igualdades. Para alentar dichas igualdades, la introducción de la libre movilidad de la mano de obra constituyó uno de los primeros pasos en la integración de 1992.

Las Américas, por otra parte, consideran a Estados Unidos como a una autoridad predominante, un "eje" que se concentra en exportar productos y bienes intensamente calificados a los "rayos", a cambio de sus recursos. La libre movilidad de mano de obra entre el eje y los rayos es un tema del que no se habla. No ha sido contemplado siquiera en las negociaciones americanas para el libre comercio. No ha sido mencionado por ninguno de los gobiernos preocupados de que la mano de obra pudiera desplazarse libremente entre los socios en el libre comercio, como sucede en la región de la Comunidad Europea. En algunos casos, por el contrario, el acuerdo de libre comercio ha sido mencionado como una forma para limitar la movilidad de la mano de obra entre los países.

Siempre y cuando la mano de obra siga constituyendo una entrada fija de producción entre los países de la zona de libre comercio americana, las ventajas comparativas tradicionales basadas en la mano

de obra serán invocadas como un fundamento de política. La preocupación es que una zona de libre comercio americana, de surgir, pueda reflejar los modelos históricos del comercio entre las regiones industriales y en desarrollo, llamado generalmente comercio Norte-Sur.

II. 3. Ventajas comparativas tradicionales y el medio ambiente

Otro motivo de preocupación con respecto a las ventajas comparativas tradicionales surge del actual enfoque sobre el medio ambiente. Las ventajas comparativas tradicionales enfatizan la concentración del Sur en la producción y exportación de bienes que agotan los recursos ambientales, como ser la pulpa de madera y los cultivos comerciales que hacen uso excesivo de los bosques tropicales o los minerales cuya combustión lleva a la emisión de gases que producen el efecto de invernadero. Trabajos recientes en el área del comercio Norte-Sur con consumo del medio ambiente para la producción demuestran que los modelos mal definidos de los derechos de propiedad sobre bosques, zonas pesqueras y tierra arable en los países en desarrollo pueden conducir a una excesiva oferta, inducida hacia el mercado, de bienes que consumen intensivamente estos recursos, y a modelos ineficientes de Pareto sobre el comercio internacional. Lo que parece constituir ventajas comparativas, puede ser simplemente un reflejo del fracaso del mercado en los países en desarrollo. Las ventajas comparativas sociales y privadas difieren y las ganancias sociales y privadas que provienen del comercio también pueden diferir en estas circunstancias. Las políticas impositivas tradicionales, imponiendo impuestos sobre el uso de dichas entradas en el Sur, podrían no dar resultado, y podrían seguramente conducir a una mayor extracción del recurso y a mayores exportaciones del bien que insume la explotación intensiva de los recursos. De hecho, está demostrado en Chichilnisky (1991, 1992) que las diferencias en los derechos de propiedad sobre las entradas de producción son suficientes para explicar los modelos de comercio entre países.

El medio ambiente es otro motivo para estar interesado en las ventajas comparativas tradicionales como fundamento para el comercio. Dado que dos terceras partes de las actuales exportaciones de América Latina son recursos, y el principal comercio de Ecuador, Venezuela y México con Estados Unidos es el petróleo, el problema es muy real. Es también muy real con respecto al comercio en productos madereros que conducen a las deforestaciones de los bosques tropicales restantes.² Reemplazar a las ventajas comparativas tradicionales por economías de escala podría constituir una característica necesaria de un programa de desarrollo sostenible.

II. 4. Mano de obra capacitada y economías de escala externas

A esta altura parecería deseable distinguir una diferencia importante entre dos tipos de economías de escala: las internas o las externas a las Empresas. Las primeras son simplemente un reflejo de que cada

2. Véase Amelung (1991); Barbier et al. (1991); Binkley y Vincent (1990); y Hyde y Neumann (1991).

empresa puede ser más eficiente en el empleo de sus entradas a la producción a medida que aumenta el nivel de su rendimiento. Los costos por unidad, de la empresa, disminuyen con el nivel de rendimiento o de producción. Dichas economías de escala son típicas de las industrias que requieren costos fijos grandes, como ser el espacio aéreo, las líneas aéreas y redes de comunicación. Este tipo de utilidades crecientes, llamadas internas, puede llevar a la competencia monopolística o a otras formas de limitaciones al ingreso al mercado. Como tal, existe una pérdida para el consumidor en el sentido de que los resultados del libre mercado son típicamente no eficientes en relación con Pareto.

Las economías de escala externas también llevan a una reducción de los costos por unidad a medida que se expande el rendimiento, pero lo hacen a nivel de la industria o del país en su totalidad. La función de producción de cada compañía afronta un aumento de costo por unidad de producción, i.e. utilidades decrecientes a escala, lo cual garantiza un comportamiento competitivo. Sin embargo, a medida que la industria se expande en su totalidad, se crean factores externos que llevan a un aumento en la productividad para todas las empresas. Un buen ejemplo es el proporcionado por la industria electrónica. Cada fabricante de computadoras afronta un mercado más bien competitivo. Por otro lado, a medida que el nivel global de producción de la industria se expande, se desarrolla el conocimiento sobre nuevas tecnologías y este nuevo conocimiento, que se difunde fácil y rápidamente en toda la industria, lleva a una reducción en los costos para todos. Prácticamente cualquier industria que dependa en gran parte de conocimientos, tiene esta característica. En realidad, el factor que conduce a un aumento en las utilidades consiste en la capacidad de la fuerza laboral que concreta dichos conocimientos. Los conocimientos son típicamente difundidos y pueden ser adquiridos e imitados tarde o temprano, y existen ejemplos abundantes en la industria de software y hardware para probar este punto.³ Los conocimientos crean mano de obra capacitada y esto, a su vez, produce un aumento en las utilidades a escala, las cuales por lo general, aunque no siempre, son externas a la empresa. Debido a esto, la mano de obra capacitada puede conducir simultáneamente a economías de escala y a mercados competitivos. La exitosa experiencia de desarrollo en Corea, Taiwan y más recientemente de los Tigres Asiáticos, demuestra que las políticas dirigidas por la exportación y basadas en productos intensivos de mano de obra capacitada, por ejemplo en el campo de la electrónica del consumidor, son generalmente más exitosas que las intensivas en el uso de mano de obra barata y de poca cultura. Este punto fue desarrollado formalmente en Chichilnisky (1981, 1986), y más recientemente en términos de políticas de desarrollo en Dadzie (1991).

En este trabajo nos concentraremos en las economías de escala externas, las cuales están estrechamente conectadas con sistemas de producción basados en mano de obra capacitada.

3. La excelente imitación de Windows de Microsoft de los sistemas de operación Apple fue probada en las cortes norteamericanas y no se encontró ninguna falla.

II. 5. Aranceles óptimos: teoría tradicional

Más arriba mencionamos que, típicamente, un país grande impondrá aranceles para mejorar sus condiciones de comercio. Al hacer esto introduce típicamente distorsiones en su producción y en su consumo. Demostraremos aquí mediante un simple ejemplo cómo bajo supuestos tradicionales hay un arancel que mejora el bienestar, en el sentido de que las ganancias provenientes de las condiciones mejoradas del comercio superan las pérdidas debidas a las distorsiones. El análisis es completamente estándar, véase e.g. Krugman y Obsfeld (1988), pero está incluido aquí a fin de subrayar las diferencias que surgen en las economías que registran crecientes utilidades a escala. Esto viene tratado en la sección siguiente.

El análisis de esta sección está fundamentado en un supuesto y en una simplificación. Ambas cosas se tratan en el Apéndice, que considera el caso general. El supuesto aquí es que las curvas de la oferta y la demanda de la economía son lineales y exhiben utilidades a escala decrecientes, y que no se registra ningún efecto importante en los ingresos. La simplificación consiste en descuidar el impacto de los ingresos por aranceles sobre los salarios; esto se hace típicamente en los libros de texto y también se hará en esta sección. No obstante, está analizado explícitamente en el Apéndice.

Suponemos que el país H tiene una curva de demanda con la ecuación

$$D = a - b\tilde{p} \quad , \quad (1)$$

donde \tilde{p} es el precio interno del producto y una curva de oferta

$$Q = e + f\tilde{p} \quad . \quad (2)$$

La demanda de importaciones del país H es la diferencia

$$D - Q = (a - e) - (b + f)\tilde{p} \quad . \quad (3)$$

La oferta de las exportaciones extranjeras también consiste en una línea recta

$$(Q^* - D^*) = g + hp_w, \quad (4)$$

donde p_w es el precio mundial. El precio interno del país H supera el precio mundial por el arancel:

$$\tilde{p} = p_w + t. \quad (5)$$

En un equilibrio mundial las importaciones deben igualar a las exportaciones:

$$(a - e) - (b + f) \times (p_w + t) = g + hp_w. \quad (6)$$

Resolviendo la ecuación (6) para $t=0$ da por resultado p_f , el precio mundial que prevalecería sin aranceles. Luego un arancel t altera el precio interno de acuerdo a lo siguiente:

$$\tilde{p} = p_f + th / (b + f + h), \quad (7)$$

y el precio mundial de acuerdo a lo siguiente:

$$p_w = p_f - t(b + f) / (b + f + h). \quad (8)$$

Obsérvese que si los parámetros a , e , b , h y f son todos positivos, entonces

$$p_f < \tilde{p} \text{ y } p_w > p_f, \quad (9)$$

implicando que *el arancel eleva el precio interno \tilde{p} y reduce el precio mundial p_w .*

Se demuestra fácilmente que, bajo dichas condiciones, es siempre posible encontrar un arancel t que incremente el bienestar del país. Supongamos que q_1 y d_1 son los niveles de libre comercio del consumo y de la producción. Dado que el precio interno es más alto una vez establecido el arancel, la oferta interna aumenta de q_1 a q_2 y la demanda disminuye de d_1 a d_2 :

$$q_2 = q_1 + t f h / (b + f + h) \quad (10)$$

y

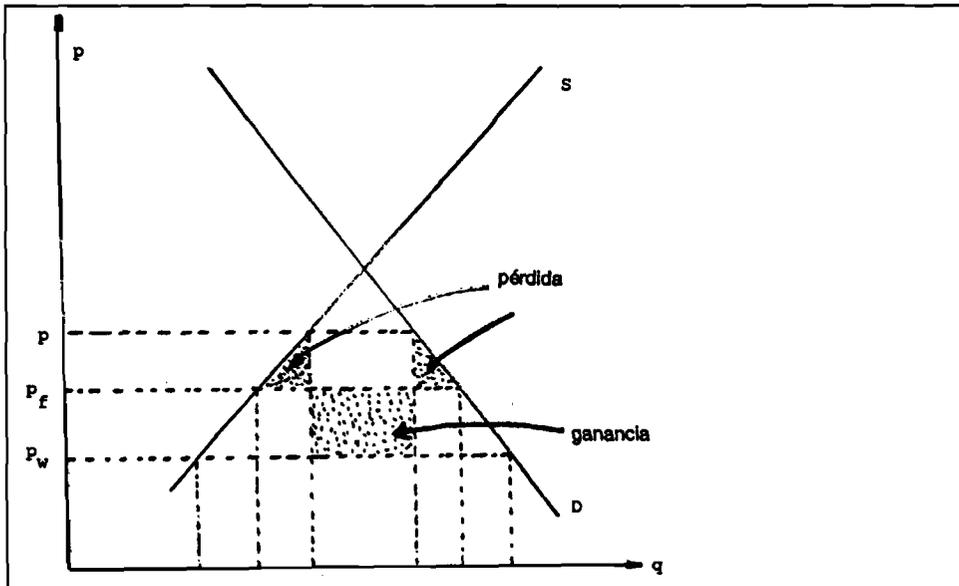
$$d_2 = d_1 - t b h / (b + f + h) \quad (11)$$

La ganancia en bienestar partiendo de un precio mundial más bajo es el área del rectángulo de la Figura 1, la caída en el precio multiplicado por el nivel de las importaciones, después del arancel:

$$\begin{aligned} \text{ganancia en bienestar} &= (d_2 - q_2) \times t (b + f) / (b + f + h) = \\ &t \times (d_1 - q_1) \times (b + f) / (b + f + h) - (t)^2 \times h (b + f)^2 / (b + f + h)^2 . \end{aligned} \quad (12)$$

Figura 1

Ganancias y pérdidas provenientes de los aranceles:
Caso tradicional



La pérdida proveniente del consumo y producción distorsionados es la suma de las áreas de los dos triángulos en la Figura 1:

$$\begin{aligned} \text{pérdida en bienestar} &= (1/2) \times (q_2 - q_1) \times (\tilde{p} - p_f) + (1/2) \times (d_1 - d_2) \times (\tilde{p} - p_f) = \\ &= (t)^2 \times (b+f) \times h^2 / 2 (b+f+h)^2. \end{aligned} \quad (13)$$

Por lo tanto, el efecto neto sobre el bienestar es:

$$\text{ganancia} - \text{pérdida} = t \times U - (t)^2 \times V. \quad (14)$$

donde U y V son constantes. El efecto neto es la suma de un número positivo por la tasa del arancel y un número negativo por el cuadrado de la tasa del arancel. Se desprende que cuando el arancel es lo suficientemente pequeño, el efecto neto debe ser positivo, dado que t^2 es más pequeño que t , para t cerca de cero.

Esto establece que, cuando en el caso de la oferta y la demanda, los efectos de los ingresos de los ingresos del arancel se descuidan y son lineales y los aranceles son pequeños, existe un arancel positivo que incrementa el bienestar del país más allá del que puede obtenerse en el libre comercio.

El tamaño del país tiene importancia. Si el país que está importando es pequeño, entonces la oferta extranjera es altamente elástica, i.e. h es muy grande, de modo que a partir de (8) verificamos que el arancel tiene poco o ningún efecto en los precios mundiales p_w , mientras se elevan los precios internos p casi uno-a-uno.

II. 6. Aranceles óptimos con economías de escala

El argumento desarrollado en la sección anterior demuestra que un país grande estará en mejores condiciones al establecer aranceles que cuando se encuentre bajo el libre comercio. Este supuesto se verifica bajo condiciones tradicionales, una de las cuales es que la oferta de bienes debería incrementar con los precios a través de los equilibrios del mercado. En nuestro ejemplo, esto está formalizado por los parámetros de la función de oferta en la ecuación (2), la cual se encuentra en pendiente ascendente. No obstante, este supuesto ya no tiene validez con economías de escala. En tales economías, cuanto mayor es la producción, menores son los costos y, por lo tanto, en principio, menores son los precios. Luego, $f < 0$ en la ecuación (8), que a su vez puede conducir a una ganancia de bienestar negativa proveniente del arancel de la ecuación (12).

Un buen ejemplo de este fenómeno lo ofrece la industria de la electrónica, por ejemplo, el caso del hardware de computadoras. En estos últimos quince años se ha registrado una disminución extraordinaria en los precios, junto con una enorme expansión de la producción de hardware para computadoras. Esto ocurre porque la expansión en producción lleva a la racionalización y al correspondiente aumento en eficiencia de la producción. En la industria de hardware, esto adopta la forma de cambio tecnológico, el cual mejora la eficiencia productiva y reduce los costos de la industria en su totalidad. Si bien un importante avance tecnológico puede en principio ser patentado, y por lo tanto podría ser capturado por una compañía con el correspondiente incremento en poder de mercado y desviación del comportamiento competitivo, en la práctica, la industria de computadoras es muy competitiva. Esto se debe a que los conocimientos que impulsan la innovación tecnológica en esta industria se difunden fácilmente.

Un análisis de libro de texto estándar de dichas economías de escala es, por ejemplo, el de Nicholson (1978, pp. 252-55), el cual documenta que la mayoría de los estudios sobre curvas de costos a largo plazo han encontrado que los costos promedio disminuyen y luego son constantes. Los ejemplos provistos son la agricultura, la generación de electricidad, las vías de ferrocarril, y las actividades bancarias comerciales, todas ellas actividades que están ampliamente conectadas con el desarrollo económico. El mismo análisis de libro de texto explica cómo los mercados competitivos pueden llevar a una asociación negativa de cantidades y precios a través de los equilibrios. Este era el contenido del famoso debate en la década de 1920 entre J. H. Clapham, A. C. Pigou y D. H. Roberston, que fuera resuelto positivamente, y que apareciera en el *Economic Journal* entre 1922 y 1924.⁴ Chichilnisky y Heal (1987) han discutido en forma algo detallada las implicancias de política del comercio internacional en economías con utilidades a escala crecientes en un informe sobre políticas comerciales en los años ochenta al Secretario General de la UNCTAD, y llegan a conclusiones similares.

Demostraremos ahora cómo el análisis de aranceles óptimos de la última sección no funciona cuando hay utilidades a escala crecientes. En tales economías puede que no existan ganancias provenientes de la imposición de aranceles, aunque el país sea grande y tenga un poder de mercado sustancial. Explicaremos ahora cómo sucede esto en forma concreta.

Es útil recordar cómo los aranceles producen un aumento en el bienestar de la economía de la sección anterior. Los aranceles aumentan el bienestar reduciendo los precios mundiales p_w : esto fue visto en la ecuación (7). Por lo tanto, las condiciones del comercio de un país mejoran después de establecido el arancel. Dicho país importa una cantidad menor de productos de menor costo del resto del mundo. Las ganancias del bienestar fueron computadas en la ecuación (12): éstas dependen fundamentalmente del hecho que, después de aplicado el arancel, los consumidores pagan precios más bajos por los productos que importan.

De todos modos, este razonamiento ya no tiene validez en el caso de las economías de escala. Con las economías de escala, el precio mundial puede aumentar más que disminuir después de establecido el arancel. Las ganancias en bienestar provenientes de los aranceles consisten en la caída de los precios mundiales de acuerdo con la cantidad importada. Pero si el precio mundial aumenta, las ganancias se transforman en pérdidas.

La posibilidad de que después de un arancel los términos comerciales sufran un deterioro para el país, fue estudiada por Lerner (1936) y L. Metzler (1949). Estos argumentan, en la mayoría de los casos, en términos de efectos de los ingresos. Un fenómeno similar ocurre en nuestra economía, pero debido a causas diferentes. En contraste con la economía de la sección anterior, el parámetro f de la ecuación (8)

4. Véase Nicholson (1978), "Perfectly Competitive Pricing in the Long Run", p. 332.

es ahora negativo en lugar de positivo; esto significa que a través de los equilibrios los precios se reducen a medida que aumentan las cantidades o, dicho de otra forma, los precios aumentan cuando las cantidades disminuyen. Si el arancel disminuye la cantidad producida y comercializada, esto disminuirá la eficiencia productiva de la economía. Los costos aumentan y, por lo tanto, los precios también aumentan. El arancel anula las ganancias provenientes de la racionalización en la producción producida por el tamaño más grande del mercado. Esto está representado en el gráfico de la Figura 2 más abajo. La misma presenta una correlación negativa entre los precios de liquidación del mercado y la cantidad de productos vendidos en un equilibrio, y cómo esto lleva a un incremento en los precios mundiales después de impuesto el arancel, correspondiendo a una reducción en la producción.

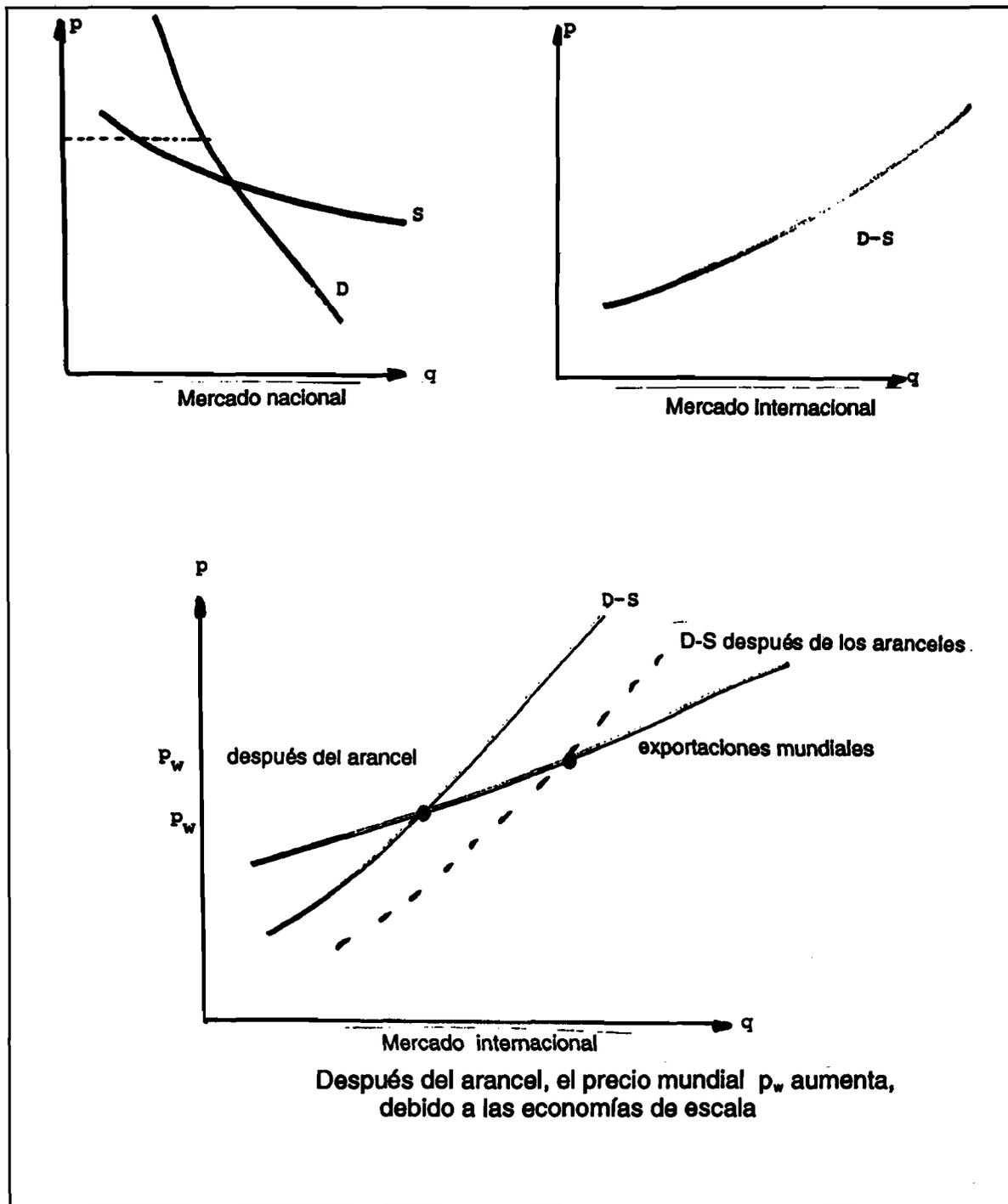
Vemos que, después del arancel, el precio mundial p_w puede ser superior y no inferior, como lo es en el caso tradicional con las utilidades a escala decrecientes. Las condiciones del comercio para el país son, por lo tanto, peores después de impuesto el arancel. Los consumidores del país se encuentran en peor posición: el precio de sus importaciones ha aumentado. Todo esto se refleja formalmente en el sistema de ecuaciones presentado más arriba. En la ecuación (7), el parámetro f que describe la relación entre la oferta y los precios, que fuera anteriormente positiva, es ahora negativa. En términos prácticos, las siguientes condiciones son suficientes para que el precio mundial aumente en lugar de disminuir después de establecido el arancel:

$$\begin{matrix} b < f < h \\ f < 0, b, h > 0 \end{matrix} \quad (15)$$

Estas condiciones son satisfechas bajo una serie de circunstancias. Por ejemplo, (15) rige cuando la oferta de suministros de las exportaciones extranjeras aumenta con los precios, y es altamente sensible a los precios ($h > 0$ y grande), un supuesto razonable para el mundo, cuando el país tiene crecientes utilidades a escala ($f < 0$) y la cantidad producida es más sensible al precio que la demanda ($b > 0, b < f$).

La condición principal es la existencia de economías de escala en la economía ($f < 0$). Bajo dichas condiciones, el teorema del arancel óptimo ya no rige, dado que los países podrían no tener ningún incentivo económico para imponer aranceles sobre otros países: estos pierden al limitar el comercio.

Figura 2
Pérdidas derivadas de aranceles con economías de escala



Los productos electrónicos de consumo, los semiconductores, la producción de software, los servicios bancarios y financieros, y prácticamente cualquier sector cuya productividad dependa en gran parte de los conocimientos y de la información, tienen estas características. La producción de software actualmente se está desarrollado activamente en la India como actividad comercial de exportación. Se trata de un sector que es simultáneamente intensivo en mano de obra y que está sujeto a economías de escala de información. Como ya se discutiera, el extraordinario desarrollo económico de los Tigres Asiáticos en estos últimos quince años se benefició de la expansión de su comercio internacional de productos intensivos de mano de obra capacitada, como la electrónica de consumo. Este sector es simultáneamente intensivo en mano de obra y está sujeto a economías de escala de información.

Todos los argumentos recién presentados rigen igualmente para los países o para los bloques comerciales. Siempre que los sectores con economías de escala se expandan dentro de la zona de libre comercio, la zona misma perderá sus incentivos económicos para usar su poder de mercado para limitar el comercio y librar guerras arancelarias contra otros.

III CONCLUSIONES

Hemos argumentado que la formación de los bloques comerciales perjudican, típicamente, a la liberalización global de los mercados cuando los bloques están ellos mismos organizados bajo el principio de ventajas comparativas tradicionales. Bajo dichas condiciones, cuanto más grande sea el poder de mercado del bloque, mayores serán sus incentivos para imponer aranceles sobre los demás. El proteccionismo surge del mayor poder de mercado de los comerciantes.

La represalia puede llevar a una guerra arancelaria entre los bloques. Además, bajo supuestos tradicionales, el país más grande gana la guerra arancelaria. Por lo tanto, cuanto más grande el bloque comercial, hay más probabilidades de que imponga aranceles a fin de ganar la guerra arancelaria.

Los bloques comerciales de esta naturaleza no tienen incentivo económico para favorecer las negociaciones del sistema multilateral de comercio. Se encuentran mucho mejor con los aranceles que con el libre comercio. De hecho, los incentivos económicos de dichos bloques comerciales son contrarios a las intenciones del GATT. Argumentamos que, hasta un cierto punto, esto explica la lentitud de las negociaciones del GATT.

Discutimos el ejemplo del bloque de la Comunidad Europea en contraste con el ALCAN o con una ZOLCHO. La evidencia empírica sugiere que el bloque comercial de la Comunidad Europea se benefició de las utilidades a escala crecientes.

El ALCAN, así como cualquier eventual bloque de libre comercio americano, surgieron como una respuesta estratégica al incremento en el poder de mercado del bloque comercial europeo. En contraste con el bloque comercial de la Comunidad Europea, el naciente ALCAN parecería estar organizado bajo la tradicional teoría de la ventaja comparativa.

La falta de cualquier previsión para la movilidad de mano de obra entre los países de la región refuerza esta tendencia. El ALCAN no contempla la movilidad de la mano de obra entre México y los Estados Unidos. La falta de desplazamiento de la mano de obra tiende a trabar las tradicionales ventajas comparativas entre los países dentro del área. Sus actividades comerciales basadas en las ventajas comparativas dentro del bloque, crearán incentivos para que se produzcan guerras comerciales entre los bloques.

Una situación diferente contempla un ALCAN organizado alrededor de economías de escala. Los ejemplos de dichas situaciones incluyen el comercio indio de software, y la especialización de los Tigres Asiáticos en electrónica de consumo. Típicamente, las industrias basadas en la electrónica tienen utilidades crecientes derivadas de la creación y difusión de conocimientos a medida que se expande la producción. Esto lleva a la racionalización en la producción y a un aumento de la eficiencia y, por lo tanto, a costos menores. La expansión de la producción es acompañada por precios más bajos, en lugar de precios más altos. Desde el punto de vista del exportador, estos mercados tienen menos probabilidades de estar protegidos porque el importador, teniendo utilidades a escala crecientes en esta industria, tiene menos incentivos para basarse en aranceles que si estuviese en otras industrias con utilidades decrecientes. Con utilidades crecientes, los aranceles reducen el comercio y pueden incrementar los precios mundiales, disminuyendo así el bienestar del país importador. Las economías de escala producen incentivos para expandir el comercio.

Formalizamos este tema demostrando que las economías de escala alteran el resultado estándar de los aranceles óptimos. Si bien bajo condiciones tradicionales, el bloque comercial se encuentra siempre mejor con los aranceles que con el libre comercio, hemos demostrado que con utilidades a escala crecientes esto ya no es cierto. Los aranceles reducen el tamaño del mercado y, por lo tanto, reducen la eficiencia productiva en economías con utilidades crecientes. Dicha reducción en eficiencia lleva a precios mundiales más altos en lugar de más bajos, y se frustra el fin principal del arancel, que consiste en mejorar las condiciones comerciales de los países. Bajo estas condiciones, los bloques comerciales están mejor con el libre comercio, y con los correspondientes mercados expandidos, que con los aranceles. En tanto el ALCAN se organice alrededor de economías de escala en el comercio internacional dentro de la región, se atenúan los incentivos para librar guerras comerciales entre el ALCAN y la Comunidad Europea.

Parecería útil recordar que la elección de los productos y de la tecnología constituyen en gran parte un asunto de las políticas a instrumentarse. La necesidad no interfiere de ninguna manera con la eficiencia del mercado. El primer teorema del bienestar sobre la eficiencia de los mercados competitivos se aplica

al mercado con ciertas tecnologías y con ciertos productos. El teorema no explica cómo surgen las diferentes tecnologías o productos: prueba que una vez que se dan las tecnologías y los productos, los mercados competitivos conducen a la eficiencia de Pareto. Una vez que se elige la combinación del producto y las tecnologías, el mercado puede ofertar eficientemente. Esto implica que los principios de organización dentro de los bloques —las ventajas comparativas tradicionales o las economías de escala— constituyen, en gran parte, un asunto relativo a la elección de la política a seguir. La elección de diferentes políticas comerciales, por ejemplo, la elección de las tecnologías y la combinación del producto, puede lograrse sin distorsiones del mercado o pérdida de la eficiencia del mercado. Este punto ya fue expuesto por Meade (1971) varios años atrás.

El surgimiento de un bloque comercial americano que refuerce la actual tendencia hacia la explotación de las ventajas comparativas tradicionales constituye una fuente de preocupación. Se ha argumentado, Chichilnisky (1981, 1986, 1987) que las políticas dirigidas por la exportación basadas en los productos intensivos de mano de obra (no capacitada), pueden frustrar los objetivos de desarrollo y comercio, reduciendo las condiciones comerciales y el consumo global del país. Las actividades comerciales llevadas a cabo entre los países de América están organizadas actualmente alrededor de ventajas comparativas tradicionales: la mano de obra y las exportaciones intensivas de recursos provenientes del sur y el capital y las exportaciones intensivas con respecto a la capacidad, provenientes del norte. Si el surgimiento de una ZOLCHO está basada en principios similares, entonces esto no sólo puede continuar una tendencia de crecimiento depresivo en América Latina, sino que además crearía o reforzaría los incentivos contra la liberalización global del libre comercio.

Hemos argumentado que otra razón para evitar las políticas comerciales entre los países de las Américas basadas en ventajas comparativas tradicionales es que éstas tienden a agotar los bienes ambientales como los bosques, áreas pesqueras o tierra fértil, y a usar en exceso los minerales que se exportan desde los países en desarrollo hacia el norte. Algunos de estos minerales constituyen una fuente de emisiones, potencialmente peligrosas, de CO². El petróleo exportado de México, Ecuador y Venezuela a los Estados Unidos está incluido en esta descripción. De hecho, cualquier concepto de **desarrollo sostenible** requiere una revisión de las políticas comerciales alejadas de las políticas basadas en ventajas comparativas. Esta premisa general se adecúa especialmente bien al ALCAN y a las Américas en general, dado que dos tercios de las exportaciones latinoamericanas en la actualidad están constituidas por recursos naturales.

El punto principal de este trabajo es que las características de las políticas comerciales dentro de los bloques comerciales pueden determinar el nivel al cual los bloques favorecerán o perjudicarán las negociaciones globales hacia el libre comercio. Las políticas comerciales basadas en ventajas comparativas son generalmente negativas hacia el GATT. Nosotros argumentamos que las políticas comerciales basadas en las economías de escala podrían tener un efecto positivo hacia el libre comercio global: podrían mitigar los incentivos de los aranceles y la restricción comercial a favor de una expansión del comercio mundial.

El surgimiento de dichos bloques comerciales podría avanzar de la mano con la liberalización global del comercio mundial.

IV

APENDICE:

BLOQUES COMERCIALES CON CRECIENTES UTILIDADES A ESCALA

Este apéndice desarrolla un modelo de comercio internacional y proporciona formalmente los supuestos sobre las uniones aduaneras que se establecen en el cuerpo del documento.

El modelo aquí presentado constituye una extensión del modelo Norte-Sur introducido en Chichilnisky (1981, 1986, 1987), al caso de las economías con comercio en bienes producidos bajo condiciones de utilidades a escala crecientes, y demuestra formalmente la teoría de que con las utilidades a escala crecientes, los países grandes pueden alcanzar niveles de bienestar más altos con el libre comercio que con los aranceles. Este modelo considera las funciones de producción de Cobb-Douglas, y supone que existen economías de escala en la producción que son externas a la compañía, como en el ejemplo de la industria electrónica tratado en el texto.

El modelo describe dos países, 1 y 2, que producen y comercian entre sí dos productos, B (productos básicos) y los I (productos industriales). Dichos productos son producidos usando dos entradas, la mano de obra (L) y el capital (K). Las economías de los dos países son competitivas, de modo que en cada país los precios son tomados según sean dados por los consumidores y los productores. Los productores maximizan las ganancias y los consumidores maximizan la utilidad, en base a sus limitaciones presupuestarias. Se satisface la Ley de Walras, de modo que el valor de la demanda en exceso es igual a cero. En un equilibrio, todos los mercados son abiertos, tanto para los productos como para los factores.

Las utilidades a escala crecientes aquí consideradas son "externas" a la empresa. Esto significa que en las funciones de producción, formuladas más abajo, existe un parámetro designado γ , que aumenta con el nivel de producción de la economía. A medida que aumenta el rendimiento de la economía, la función de producción varía, formalizándose la noción de que los factores son más productivos a niveles más altos de producción agregada. Sin embargo, la empresa toma dicho parámetro γ así como se da —éste es el supuesto de que las utilidades crecientes son externas a la empresa—. Para cada valor dado del parámetro γ , la empresa tiene utilidades a escala crecientes. Por lo tanto, las empresas son competitivas, y sobre todo, se adquieren ganancias cero en un equilibrio.

Considérese primero el modelo de un país. Las funciones de producción son

$$\begin{aligned} B^s &= \gamma L_1^\alpha K_1^{1-\alpha} \\ I^s &= \gamma L_2^\beta K_2^{1-\beta} \end{aligned} \quad (16)$$

donde $\alpha, \beta \in (0, 1)$, γ , es un parámetro positivo, L_1 y K_1 son las entradas de mano de obra y capital en el sector B , y L_2 y K_2 son las entradas de mano de obra y capital en el sector I . El monto total de la mano de obra y capital en la economía son L^s y K^s respectivamente. Los precios son p_B y p_I ; suponemos que I es el "numéraire", de modo que

$$p_I = 1. \quad (17)$$

Los precios de factor son designados como de costumbre: w para los salarios y r para la renta sobre capital. Daremos por supuesto, por razones de simplificación, que la demanda de productos básicos en un equilibrio es conocida:

$$B^d = \overline{B^d} \quad (18)$$

de modo que por la Ley de Walras la demanda de productos industriales en equilibrio está dada por

$$I^d = (wL^s + rK^s - p_B \overline{B^d}), \quad (19)$$

debido a cero en ganancias. Pueden darse funciones de demanda más generales que las postuladas en (18) sin un efecto importante en los resultados. Véase, por ejemplo, las distintas formas de funciones de demandas utilizadas en Chichilnisky [6]. Indicando el nivel de equilibrio de las exportaciones por medio de X_B^{s*} y el nivel de equilibrio de las importaciones por medio de X_I^{d*} , el modelo de la economía mundial es formalizado por las siguientes condiciones de equilibrio:

$$\begin{aligned}
 p_B^* B^{s*} + I^* &= w^* L^* + r K^* \quad (\text{cero en ganancias}) \\
 K^* &= K^s = K_1 + K_2 \quad (\text{despeje del mercado de capital}) \\
 L^* &= L^s = L_1 + L_2 \quad (\text{despeje del mercado de mano de obra}) \\
 B^{s*} &= B^{d*} + X_B^{s*} \quad (\text{despeje del mercado B}) \\
 I^{d*} &= I^{s*} + X_I^{d*} \quad (\text{despeje del mercado I})
 \end{aligned} \tag{20}$$

IV. 1. Cómo se resuelve el modelo

El modelo para la economía mundial consiste en dos países, indicados con los índices 1 y 2, cada uno de los cuales estará especificado como se indica más arriba. Para resolver el modelo, existen por lo tanto cinco precios a determinar: las "condiciones del comercio" p_B , y dos precios de factor en cada país: w y r . Las cantidades a determinar en equilibrio son: el uso de factores en cada sector de cada país: K_1, K_2, L_1, L_2 , la producción de los dos productos B^s e I^s , y el correspondiente parámetro γ que determina las economías de escala externas, las exportaciones y las importaciones de cada uno de los dos productos en cada uno de los dos países, X_B^{s*} y X_I^{d*} , y la demanda de cada producto en cada país: B^{d*} I^{d*} . Hay un total de veintisiete variables a determinar en forma endógena, incluyendo todos los precios y cantidades en todos los mercados y ambos países.

En la siguiente proposición 1 probaremos que todas estas variables pueden ser determinadas una vez que la variable que presenta las condiciones del comercio en equilibrio p_B sea conocida. Además, probaremos que existe una "ecuación de resolución" que determina el valor de equilibrio de las condiciones del comercio como función de todos los parámetros exógenos del modelo, del cual existen seis en cada país: $\alpha, \beta, \sigma, B^{d*}, L^s$ y K^s , y un total de doce en la economía mundial.

IV. 2. Los efectos del arancel sobre las condiciones del comercio

Proposición 1. *Si el país de importación 1 tiene economías de escala externa,*

$$\gamma = \gamma(B) = B^\sigma, \quad \sigma > 1$$

y la oferta extranjera es altamente elástica ($\partial X_B^{\sigma,2} / \partial p_B$) > 0 (y muy grande) entonces ningún arancel puede incrementar el bienestar del país relativo a aquél que puede lograr el país bajo el libre comercio.

Prueba: Considérese una economía mundial con dos países, definida como en las ecuaciones (16) (17) (19) (20). Resolveremos ahora el modelo encontrando una expresión explícita para los términos de equilibrio del comercio p_B^* en la economía mundial. Esto consiste en escribir las condiciones de apertura del mercado en el mercado B , las exportaciones son iguales a las importaciones, y expresándolo como función de una variable: p_B . A partir de los términos del comercio en equilibrio, demostramos que pueden encontrarse todas las demás variables endógenas. Usaremos los índices 1 y 2 para distinguir los parámetros de los dos países. Obsérvese primero que no hemos dado ninguna especificación del comportamiento de la oferta y la demanda fuera de un equilibrio; en especial, no existe información para llevar a cabo un análisis de estabilidad. Dado que el modelo tiene utilidades a escala constantes, las funciones de la oferta de maximización de las ganancias quedan, como es habitual, indefinidas. Como es corriente en los modelos con las utilidades a escala constantes, derivamos las relaciones de equilibrio entre las ofertas y los precios de la condición del pleno empleo de los factores junto con una condición de equilibrio que incorpora las economías de escala externas.

Obsérvese lo siguiente:

$$\begin{aligned} l_1 &= L_1 / K_1 \\ l_2 &= L_2 / K_2 \end{aligned}$$

Puesto que se adopta la premisa de que cada empresa da por sentado el parámetro γ , partiendo de las funciones de producción (16), las condiciones marginales y las ganancias equivalentes a cero implican lo siguiente:

$$\begin{aligned}
 w &= \gamma \alpha (L_1/K_1)^{\alpha-1} p_B = \gamma \alpha l_1^{\alpha-1} p_B \\
 r &= \gamma (1-\alpha) l_1^\alpha p_B \\
 w &= \gamma \beta l_2^{\beta-1} \\
 r &= \gamma (1-\beta) l_2^\beta
 \end{aligned}
 \tag{21}$$

de modo que

$$\frac{r}{w} = \left[\frac{(1-\alpha)}{\alpha} \right] l_1 \quad \text{y} \quad \frac{r}{w} = \left[\frac{(1-\beta)}{\beta} \right] l_2
 \tag{22}$$

y especialmente

$$l_1 = \frac{[(1-\beta)\alpha]}{[\beta(1-\alpha)]} l_2.
 \tag{23}$$

Nuestro próximo paso es definir una ecuación (llamada la "ecuación de resolución" y denotada $F=0$),

la cual produce el valor del equilibrio de las condiciones del comercio p_B como función de todos los parámetros exógenos del modelo del cual hay 12, según la lista presentada más arriba, y de los cuales todas las demás variables endógenas en equilibrio son explícitamente computadas.

Indicando los logaritmos con el símbolo "~" las cuatro ecuaciones en (21) pueden escribirse nuevamente de la siguiente manera:

$$\begin{aligned}
 \tilde{w} &= (\alpha-1) \tilde{l}_1 + \tilde{\alpha} + \tilde{p}_B + \tilde{\gamma} \\
 \tilde{r} &= \alpha \tilde{l}_1 + (1-\alpha) + \tilde{p}_B + \tilde{\gamma} \\
 \tilde{w} &= (\beta-1) \tilde{l}_2 + \tilde{\beta} + \tilde{\gamma} \\
 \tilde{r} &= \beta \tilde{l}_2 + (1-\beta) + \tilde{\gamma}.
 \end{aligned}
 \tag{24}$$

de modo que

$$\begin{aligned} (\alpha-1) \tilde{I}_1 + \tilde{\alpha} + \tilde{\rho}_B &= (\beta-1) \tilde{I}_2 + \beta \\ \alpha \tilde{I}_1 + (\widetilde{1-\alpha}) + \tilde{\rho}_B &= \beta \tilde{I}_2 + (\widetilde{1-\beta}) \end{aligned} \quad (25)$$

o en forma equivalente

$$\begin{aligned} (\alpha-1) \tilde{I}_1 + (1-\beta) \tilde{I}_2 &= \beta - \tilde{\rho}_B - \tilde{\alpha} \\ \alpha \tilde{I}_1 - \beta \tilde{I}_2 &= (\widetilde{1-\beta}) - \tilde{\rho}_B - (\widetilde{1-\alpha}) . \end{aligned} \quad (26)$$

Resolviendo para \tilde{I}_1 , \tilde{I}_2 obtenemos lo siguiente:

$$\tilde{I}_1 = \frac{[(\beta - \tilde{\rho}_B - \tilde{\alpha})(-\beta) - (1-\beta)[(\widetilde{1-\beta}) - \tilde{\rho}_B - (\widetilde{1-\alpha})]}{[\beta - \alpha]} \quad (27)$$

y

$$\tilde{I}_2 = \frac{[(\alpha-1)[(\widetilde{1-\beta}) - \tilde{\rho}_B - (\widetilde{1-\alpha})] - [(\beta - \tilde{\rho}_B - \tilde{\alpha})\alpha]}{[\beta - \alpha]} \quad (28)$$

De (27) y (28) nosotros obtenemos:

$$\tilde{I}_1 = \frac{\tilde{\rho}_B}{(\beta - \alpha)} + A \quad (29)$$

y

$$\tilde{I}_2 = \frac{\tilde{\rho}_B}{(\beta - \alpha)} + B$$

donde

$$A = \frac{[(\beta - \tilde{\alpha})(-\beta) - (1-\beta)[(\widetilde{1-\beta}) - (\widetilde{1-\alpha})]]}{(\beta - \alpha)},$$

y

$$B = \frac{[(\alpha - 1)[(\widetilde{1-\beta}) - (\widetilde{1-\alpha})] - \alpha(\beta - \tilde{\alpha})}{(\beta - \alpha)},$$

$A > 0$ y $B < 0$ si $\beta < \alpha$. Por lo tanto,

$$l_1 = e^{A p_B^{1/(\beta - \alpha)}} \quad (30)$$

y

$$l_2 = e^{B p_B^{1/(\beta - \alpha)}}.$$

Ahora bien,

$$l_2 = \frac{(L^s - L_1)}{K^s - K_1} \Rightarrow L^s - L_1 = l_2 (K^s - K_1) \text{ o } L_1 = L^s - l_2 (K^s - K_1) \quad (31)$$

y

$$l_1 = L_1 / K_1 \Rightarrow L_1 = l_1 K_1 \text{ de manera que } L^s - l_2 (K^s - K_1) = l_1 K_1 \quad (32)$$

$$\text{o } K_1 (l_1 - l_2) = L^s - l_2 K^s \Rightarrow K_1 = (L^s - l_2 K^s) / (l_1 - l_2). \quad (33)$$

De (31) (32) (33) nosotros obtenemos:

$$K_1 = \frac{(L^s - I_2 K^s)}{(I_1 - I_2)} \quad (34)$$

y

$$L_1 = \frac{(I_1)}{(I_1 - I_2)} (L^s - I_2 K^s) \quad (35)$$

de lo cual junto con (30) obtenemos los niveles de oferta de mano de obra y capital usados en cada sector, en un equilibrio como una función del nivel de equilibrio del precio relativo de B :

$$L_1 = \frac{e^A L^s}{(e^A - e^B)} - \frac{e^A e^B}{(e^A - e^B)} K^s p_B^{1/(\beta - \alpha)} \quad (36)$$

y

$$K_1 = \frac{L^s}{e^A - e^B} p_B^{1/\alpha - \beta} - e^B (e^A - e^B) K^s \quad (37)$$

De (16) (36) nosotros obtenemos la cantidad de B y de I producida a cada nivel de precios relativos p_B . Ahora bien, tomando $\gamma = 1$, denotamos estos como $\phi(p_B)$ y $\psi(p_B)$ respectivamente. Por lo tanto, de (16) obtenemos el nivel de equilibrio de los rendimientos como función de precios de equilibrio:

$$B^s = \gamma \phi(p_B) \quad (38)$$

y

$$I^s = \gamma \psi(p_B) ,$$

Obsérvese que esto no expresa totalmente los rendimientos como función explícita de los precios de equilibrio porque $\gamma = \gamma(B)$. . A fin de obtener rendimientos como funciones explícitas de los precios de equilibrio debemos también averiguar el valor de equilibrio de $\gamma = \gamma^*(B)$, el cual constituye un problema de "punto fijo", dado que γ depende de B y B depende de γ . Resolvemos esto de la siguiente manera.

La economía tiene rendimientos crecientes que son externos a la empresa, y el parámetro γ aumenta con el nivel de producción de B y de I :

$$\gamma = B^\sigma . \tag{39}$$

En un equilibrio, las ecuaciones (38) y (39) deben ser satisfechas simultáneamente, i.e.

$$\gamma = [\gamma \cdot \phi(p_B)]^\sigma \tag{40}$$

$$= \gamma^\sigma \phi(p_B)^\sigma, \quad \text{o} \quad \gamma^{1-\sigma} = \phi(p_B)^\sigma$$

de modo que

$$\gamma = \phi(p_B)^{\sigma/(1-\sigma)} .$$

Por lo tanto, en un equilibrio proveniente de (38) nosotros obtenemos una relación entre los rendimientos de B y de I , y p_B :

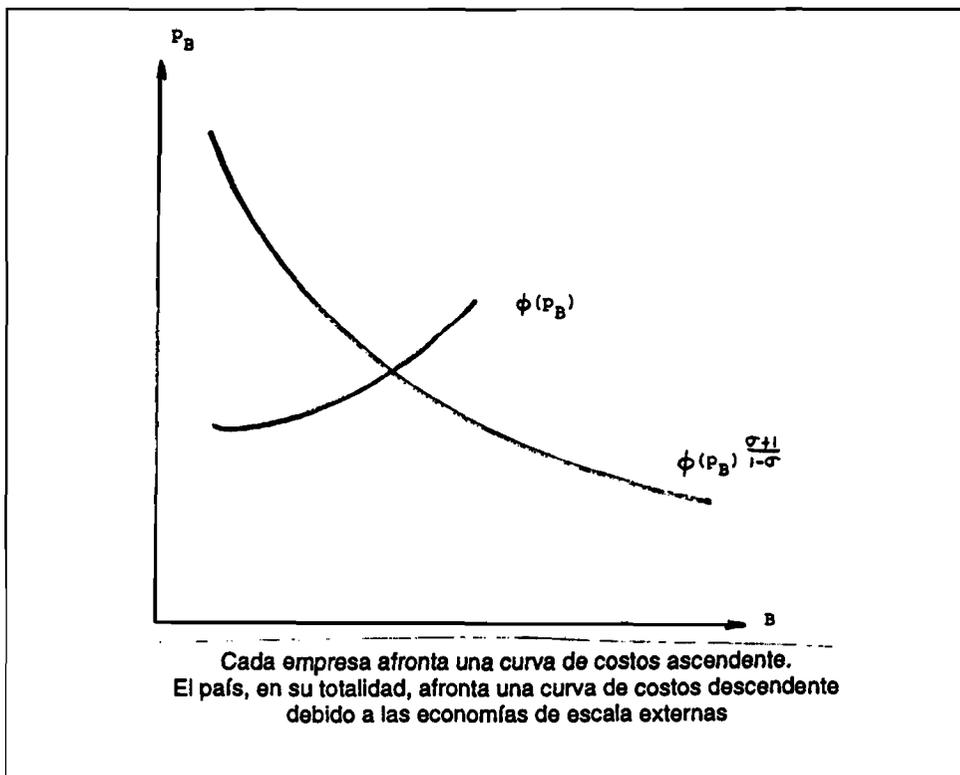
$$B^s = \phi(p_B)^{\sigma+1/(1-\sigma)} . \tag{41}$$

Obsérvese que

$$\text{cuando } \sigma > 1, \theta = \sigma + 1 / 1 - \sigma < 0$$

de modo que cuando $B^s = \phi(p_B)^{\sigma+1/(1-\sigma)}$ disminuye con p_B a través de los equilibrios, dado que $\phi(p_B)$ es una función creciente de p_B para cada γ fijo, véase la Figura 3:

Figura 3



Si $\sigma \rightarrow 1, \theta \rightarrow -\infty$.

Para resolver el modelo consideramos ahora la condición de apertura del mercado en B . En un equilibrio mundial, el mercado B debe abrirse de modo que:

$$B^{d,1}(p_B+t) - B^{s,1}(p_B+t) = B^{s,2}(p_B) - B^{d,2}(p_B), \quad 0$$

$$F(p_B, t) = B^{d,1}(p_B+t) - B^{s,1}(p_B+t) - B^{s,2}(p_B) + B^{d,2}(p_B) = 0. \quad (42)$$

De (18) (19) (21) (30) y (41), la ecuación (42) es una función de la variable p_B solamente, la cual llamamos una forma reducida de "resolver" la ecuación para este modelo. La resolución de esta ecuación proporciona los valores de equilibrio de p_B de los cuales todas las demás variables pueden ser computadas como se ilustra más arriba. De este modo se resuelve el modelo.

Podemos estudiar ahora los cambios en las condiciones del comercio como función del arancel t . Por el teorema de función implícita:

$$\frac{\partial p_B}{\partial t} = \frac{-\partial F / \partial t}{\partial F / \partial p_B}$$

$$= \frac{-(\partial(B^{d,1} - B^{s,1}) / \partial(p_B+t))}{\partial B^{d,1} / \partial(p_B+t) + \partial B^{d,2} / \partial p_B - \partial B^{s,1} / \partial(p_B+t) - \partial B^{s,2} / \partial p_B} \quad (43)$$

De los supuestos sobre la demanda para B , si $\sigma_1 > 1$, entonces $\partial B^{s,1} / \partial(p_B+t) < 0$, y por lo tanto, el numerador de (43) es negativo. El denominador también es negativo, de modo que $\partial p_B / \partial t > 0$. A medida que aumenta el arancel t , p_B también aumenta. Las condiciones comerciales del país disminuyen, dado que importa B y ahora debe pagar más para ello, como queríamos demostrar.

REFERENCIAS

- Amelung, T. (1991). "Tropical Deforestation as an International Economic Problem." Trabajo presentado ante el Egon Sohmen Foundation Conference on Economic Evolution and Environmental Concerns, Linz, Austria, agosto 30-31.
- Barbier E. B., J. C. Burger y A. Markandya (1991). "The Economics of Tropical Deforestation." *AMBIO*, 20, (2) 55-58.
- Binkley C. S. y J. R. Vicent (1990). "Forest based Industrialization: A Dynamic Perspective." Documento del Banco Mundial sobre asuntos de política relativos a los bosques, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Chichilnisky, G. (1981). "Terms of Trade and Domestic Distribution: Export Led Growth with Abundant Labor." *Journal of Development Economics*, 8, 163-192.
- Chichilnisky, G. y G. Heal (1987). "The Evolving International Economy." Cambridge University Press.
- Chichilnisky, G. (1986). "A General Equilibrium Theory of North-South Trade." Capítulo 1, Equilibrium Analysis, Essays in Honor of Kenneth Arrow, Cambridge University Press, 3-56.
- Chichilnisky, G. (1991). "Global Environment and North South Trade." Informe Técnico No. 31, Standford Institute for Theoretical Economics, Stanford University.
- Chichilnisky, G. (1992). "North-South Trade and the Dynamics of Renewable Resources", Documento de trabajo, Columbia University.
- Chichilnisky, G. (1992). "Customs Unions with Economies of Scale" Documento de trabajo, Columbia University.
- Dadzie, Kenneth (1991). "Accelerating the Development Process: Challenges for National and International Policies in the 1990's." Informe presentado por el Secretario General de la UNCTAD a UNCTAD VIII, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York, 1991.
- Harris, R. and Coxa (1992), "North American Free Trade and its Implications for Canada: Results from a CGE Model of North American Trade", *The World Economy*, Vol 15, p. 31-42.

- Hyde W. F. y D. H. Neumann (1991). "Forest Economics in Brief with Summary Observations for Policy Analysis" Borrador de informe, Desarrollo Agrícola y Rural, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kennan, J. y R. Riezman (1988). "Do Big Countries Win Tariff Wars" *International Economic Review*, Volumen 29, No. 1, 81-85.
- Kennan, J. y R. Riezman (1990). "Optimal Tariff Equilibria with Customs Union." *Canadian Journal of Economics*, XXIII, No. 1, 70-83.
- Krugman P. (1991). "The Move to Free Trade Zones." Documento de trabajo, Departamento de Economía, M.I.T.
- Krugman, P. y M. Obstfeld (1988). "International Economics." Scott, Foresman and Company, Illinois, Boston, London.
- Lerner, A. (1936). "The symmetry between import and export taxes." *Economica*, 3, 306-313.
- Meade, J. (1955). "The Theory of Customs Unions." North-Holland Publishing Company, Amsterdam.
- Meade, J. (1971). "The Theory of Indicative Planning." Allen and Unwin, London.
- Metzler, L. (1949). "Tariffs, the terms of trade and distribution of national income." *Journal of Political Economy*, 57, 1-29.
- Nicholson, W. (1978). "Microeconomic Theory." The Dryden Press, Hinsdale, Illinois.
- Riezman, R. (1985). "Customs Unions and the Core." *Journal of International Economics*, 19, 355-365.
- Viner, J. "The Customs Union Issue." Carnegie Endowment for International Peace, New York, 405 West 117th Street, Nueva York.

III

TEMAS CLAVE DE NEGOCIACION

Normas de origen en una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental

N. David Palmeter

Introducción

El objetivo de una zona de libre comercio consiste en otorgar un arancel preferencial a los productos de sus miembros. Para determinar qué productos tienen derecho a tal preferencia, se requieren normas. Estas "normas de origen", según se las denomina comúnmente, proveen una base legal para determinar la "nacionalidad" del producto, es decir, si "se origina" en el territorio de un miembro de la zona de libre comercio a efectos de la preferencia.

Cuando los productos se producen enteramente dentro del territorio de un miembro de la zona, como por ejemplo en caso de un producto agrícola, el origen es evidente. Sin embargo, cuando se incorporan materiales importados de fuera de la zona a un producto producido en ella, pueden surgir, y de hecho surgen, ciertas dudas. Si los países A y B han establecido una zona de libre comercio, un artículo producido en el país C no recibirá la exención de aranceles aduaneros por parte de A simplemente porque ha sido transportado a A a través de B. En B, debe hacerse algo para transformar el artículo de C en un producto de B. Las normas de origen se utilizan para establecer en qué consiste ese "algo".

Dado que las zonas de libre comercio sólo confieren preferencias arancelarias a los productos de sus miembros, necesariamente discriminan en contra de los productos de quienes no son miembros. Por lo tanto, un término más preciso para la zona de "libre comercio" sería el de zona de "comercio preferencial". Análogamente, un término más preciso para "normas de origen" sería el de "normas de preferencia", ya que estas normas se utilizan para determinar el origen solamente para efecto de la preferencia. Cuando es necesario determinar el origen con otros propósitos, generalmente se utilizan normas diferentes.

En los Estados Unidos, por ejemplo, las normas que se utilizan para determinar el origen con miras a la aplicación de tasas arancelarias para las naciones más favorecidas (NMF) y a la forma de marcar del país de origen, difieren de las normas utilizadas para determinar el origen conforme al Sistema Generalizado de Preferencias; estas normas difieren de las utilizadas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y a su vez todas ellas difieren de las normas usadas para establecer el origen en la legislación que prohíbe la importación a precios arbitrarios (*antidumping*). También se utilizan normas distintas para determinar la elegibilidad para adquisiciones del gobierno. Las normas de origen contenidas en la Zona de Libre Comercio entre Estados Unidos e Israel, el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC) y el proyecto de Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) difieren entre sí y de todas las demás normas de origen de los Estados Unidos. Por ello, el hecho de que un artículo "se origine" en un país determinado conforme a las normas de una zona de libre comercio, no significa necesariamente que se origine en dicho país para otros efectos.

En la Sección I del presente trabajo se examinan las distintas normas y métodos que se aplican para determinar el origen. En la Sección II se reseñan las normas utilizadas en una variedad de bloques de comercio preferencial. La Sección III discute la unificación de normas de origen, en tanto que la Sección IV trata algunas de las cuestiones políticas que surgen en el contexto de las normas de origen. Por último, en la Sección V se resume y concluye el informe.

I METODOS DE DETERMINACION DEL ORIGEN

Para determinar el origen se utilizan varias normas o métodos. Ninguno ha probado ser totalmente satisfactorio y es improbable que alguno de ellos llegue a serlo. Existen ventajas y desventajas en cada uno de los métodos. La adopción de una norma de origen determinada sólo implica aceptar ciertas desventajas en lugar de otras. Sin embargo, algunas normas de origen tienen menos defectos que otras.

a) Cambio en la partida arancelaria

Conforme a una norma basada en un cambio en la partida arancelaria (CPA), se considerará que un artículo completado en un país con materiales originarios de otro se ha originado en el país de finalización si el procesamiento es suficiente para cambiar la partida arancelaria de los materiales importados en un grado específico.

El CPA parece ser la norma a seguir en cuanto al origen, al menos en lo que respecta a los acuerdos internacionales. Tal es la base de la propuesta presentada por los Estados Unidos ante el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en favor de un código internacional de normas de origen, la cual ha sido aceptada ampliamente en la ronda de negociaciones en Uruguay.¹ También es la base de la norma utilizada en el ALC, en la propuesta del ALCAN y en el Mercado Común del Sur ("MERCOSUR").

En el ALC y en el ALCAN, las normas de origen se establecen en términos del Sistema de Códigos y Descripción de Insumos Unificado ("Sistema Unificado" o "SU"), el cual clasifica a los artículos en un nivel de capítulo de dos dígitos, de partida de cuatro dígitos, de sub-partida de seis dígitos y de estadística de ocho dígitos.

El caso de la salsa de tomate picante (catsup) y de la pasta de tomate constituye un buen ejemplo. La salsa de tomate picante (catsup) se clasifica en el capítulo 21 del SU con el número 2103.20, mientras

1. N. David Palmeter, "The U.S. Rules of Origin Proposal to GATT: Monotheism or Polytheism?", 24 *Journal of World Trade* No. 2, p.25 (April 1990); Eburne Navarro, "Rules of Origin in GATT" in Bourgeois, Vermulst, and Waer (Eds.) "Rules of Origin in International Trade: A Comparative Study" (University of Michigan Press 1993).

que la pasta de tomates está clasificada en el capítulo 20 del SU bajo el número 2002.90. La norma de origen del ALC provee que las operaciones necesarias para convertir un producto clasificado en un capítulo distinto del capítulo 21, en un producto clasificado en tal capítulo, conferirá origen preferencial al producto del capítulo 21. Por lo tanto, la salsa de tomate picante (catsup) (capítulo 21) producida con pasta de tomate importada (capítulo 20) se origina donde se produce la salsa de tomate picante (catsup) para efectos de la preferencia del ALC.

Sin embargo, conforme al ALCAN, la norma es diferente. La conversión de la pasta de tomate importada desde fuera del ALCAN en salsa de tomate picante (catsup) dentro del ALCAN no conferirá origen a efectos preferenciales. La formulación de la norma es que un cambio de un ítem 2103.20 (salsa de tomate picante [catsup]) desde otro capítulo *a excepción* del sub-título 2002.90 conferirá origen. Por lo tanto, si se convierten tomates frescos (ítem 0702) en pasta de tomate dentro del ALCAN y luego la pasta es convertida en salsa de tomate picante (catsup) también dentro del ALCAN, la salsa reunirá los requisitos de la preferencia, pero si la pasta es importada, la preferencia será denegada.

Estas dos normas muestran algunas de las ventajas y algunas de las desventajas del sistema del CPA. Una de las ventajas es el hecho de que una vez decidida una norma, puede ser formulada en forma clara y precisa, y es fácil de aprender para quienes están en el negocio. La desventaja consiste en el método por el cual se decide la sustancia de la norma específica. Conforme al CPA, según se utiliza en el ALC y en el ALCAN, no existe una única "norma" de origen, como por ejemplo una norma que indique que todo cambio en el nivel de dos, cuatro o seis dígitos conferirá origen. De acuerdo con el producto, el ALC y el ALCAN utilizan cambios en todos estos niveles, además del nivel de ocho dígitos, para determinar el origen. En lugar de una norma o principio general de origen, existen cientos de normas individuales en cada uno de estos acuerdos² En consecuencia, el método del CPA se utiliza para determinar el origen de la salsa de tomate picante (catsup) tanto en el ALC como en el ALCAN, pero las normas específicas para la salsa de tomate picante (catsup) en los dos pactos son distintas.

Esta ausencia de una norma general o principio para determinar el origen es tal vez la principal desventaja del CPA, la cual no sería ninguna sorpresa para los "realistas" políticos o para los economistas a favor del público. Coloca al CPA en posición de ser capturado por las industrias interesadas en reducir al mínimo su exposición a la competencia. En el ALCAN, en el caso de la salsa de tomate picante (catsup), se evidencia que a una empresa interesada en minimizar la competencia de la pasta de tomate proveniente de fuera de la zona de los tres países le resultó fácil crear una norma específica para un

2. Conforme a una cuenta, el ALC entre Canadá y Estados Unidos contiene 1,498 normas de origen distintas, esparcidas entre las veinte páginas del anexo pertinente al ALC.. Ver, David Palmetier, "The FTA Rules of Origin: ¿Boon or Boondoggle?" en Dearden, Hart y Steger (Eds.) "Living With Free Trade: Canada, The Free Trade Agreement And The GATT", 41-47 (Institute for Research in Public Policy and Centre for Trade Policy and Law, Ottawa, 1989). Al parecer, no existe una cuenta oficial del número de normas individuales de origen del ALCAN, pero el número de páginas en el anexo pertinente (Anexo 401) en el que se citan las normas específicas alcanza las 148 (páginas 3-150). Por lo tanto, una extrapolación sugeriría que el número sería superior a 11,000.

producto, por la cual se le niega preferencia a la salsa de tomate picante (catsup) hecha con pasta de tomate importada. Al parecer, no existe ninguna otra razón para el cambio de la norma del ALC en el ALCAN. Sucede que en 1992, Chile era el proveedor extranjero principal de pasta de tomate para los Estados Unidos. De este modo, la pasta de tomate chilena puede ser utilizada en salsa de tomate picante (catsup) que gozará de tratamiento preferencial conforme al ALC, pero no tendrá tal privilegio conforme al ALCAN. Sucede que México era el segundo de los principales proveedores de pasta de tomate a los Estados Unidos en 1992.³

Estos hechos parecerían justificar la presunción de que la norma se cambió a pedido de los productores mexicanos de tomate o de pasta de tomate, quienes supuestamente se beneficiarían a expensas de sus competidores de Chile. Sin embargo, esta suposición depende de otras suposiciones, tales como la suposición de que la mayor parte de la salsa de tomate picante (catsup) del ALCAN se produce fuera de México, que la tasa arancelaria de la nación más favorecida (NMF) en México para la salsa de tomate picante (catsup) es significativa si se la compara con las ventajas que otorgaría la preferencia conforme al ALCAN y que el mercado mexicano es importante para los productores de salsa de tomate picante (catsup) de Estados Unidos y Canadá. De otro modo, los productores canadienses y estadounidenses de salsa de tomate picante (catsup) podrían considerar que los beneficios del ALCAN no son tan importantes como para abandonar a los proveedores chilenos actuales de pasta de tomate.

El hecho mismo de que podamos especular sobre la "política" detrás de esta norma particular ilustra la facilidad con la que el CPA puede ser capturado por empresas o industrias específicas. Superficialmente, las normas formuladas son comprensibles para todos, pero su fundamento raramente lo es. Las normas de origen para la salsa de tomate picante (catsup) en el ALC y el ALCAN están formuladas en forma clara y precisa, pero el fundamento no es evidente en ningún caso. Y, si bien podemos especular, desconocemos y probablemente resulte difícil llegar a conocer el fundamento del cambio de la norma del ALC a la del ALCAN.

Las clasificaciones arancelarias son documentos extensos, complejos y tediosos. Cada sección de una clasificación arancelaria sólo será comprensible para quienes estén familiarizados en detalle con los productos, procesos y economía de la industria. Los cientos de páginas y los miles de renglones de una clasificación arancelaria ofrecen innumerables oportunidades de normas similares, algunas de las cuales pueden llegar a constituir un acuerdo para no competir.

3. De acuerdo con estadísticas publicadas por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Estados Unidos importó 22,112 toneladas métricas de pasta de tomate, de las cuales 8,754 (39.6 % del total) provenían de Chile y 6,634 (30.0 % del total) de México.

Un ejemplo bien conocido del ALC es la norma de que la producción de queso añejado de leche fresca no confiere origen.⁴ Esta norma sugiere que los elementos de las industrias lácteas canadiense y estadounidense acordaron permanecer en sus propios lados de la frontera, lo cual no puede considerarse una situación de comercio "libre". El ALCAN se ha hecho notorio por frases de este tenor:

... El ALCAN contiene un catálogo de medidas de intereses especiales. Es un acuerdo de libre comercio, tal vez, pero está lleno de proteccionismo para ciertas empresas. Mediante reglamentaciones especiales de contenido interno conocidas como normas de origen, por ejemplo, General Motors Corp. obtendría una ventaja sobre Honda Motors Corp. en México. Los fabricantes textiles de Estados Unidos podrían hacer cerrar a los de la India. Zenith podría utilizar los cambios en las normas arancelarias para controlar las incursiones de las importaciones coreanas de bajo costo.⁵

Como se indicó anteriormente, en sentido estricto el CPA no es una "norma" de origen o preferencia, sino un "método" para establecer normas de origen o preferencia. En sí mismo es neutral, no es conveniente ni inconveniente como instrumento de política comercial. Su conveniencia depende de los cientos y aún miles de normas individuales que se establecen, y de su efectividad para alcanzar los objetivos de la política comercial.

El CPA también presume que el origen puede ser determinado con una rápida revisión de la clasificación arancelaria. En muchas ocasiones, así será. La norma para la salsa de tomate picante (catsup) es clara, aun cuando su fundamento no lo sea. Sin embargo, en ocasiones, una rápida mirada a la clasificación arancelaria no dará una respuesta clara porque no siempre es evidente en qué clasificación se debe colocar un ítem determinado. Las disputas sobre la clasificación arancelaria han sido el pilar de la práctica de los abogados aduaneros por varias generaciones. Es probable que continúen siendo una fuente de disputa y trabajo para los abogados, según lo muestra la conocida controversia en los Estados Unidos sobre si las minicamionetas importadas deben ser clasificadas como automóviles de pasajeros o

4. Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos, 27 *International Legal Materials* 281, Annex 301.2. La Sección I del Anexo 301.2 requiere un cambio a nivel de capítulo del Sistema Unificado a fin de conferir origen; los cambios dentro de los capítulos no son suficientes. Todos los productos lácteos están incluidos dentro de un mismo capítulo, el Capítulo 4, del Cuadro Arancelario Unificado. En consecuencia, el origen de productos lácteos manufacturados, tal como el queso, siempre será el país en el que se produjo la leche, sin considerar el lugar donde se haga el queso. En verdad, según está formulada la regla, la leche fresca no se considera transformada substancialmente para efectos del ALC aunque un mago pudiera convertirla en huevos o miel, ya que también estos productos están incluidos en el Capítulo 4.

5. Bob Davis, "Sweetheart Deals -- Pending Trade Pact with Mexico, Canada, Has a Protectionist Air", *Wall Street Journal*, 22. July 1992, p.1., col.6.

como camiones.⁶ Por lo tanto, el CPA no está completamente libre de influencias subjetivas o políticas en su aplicación.

Otro problema con el CPA es la tendencia a volverse obsoleto si no se actualiza la clasificación arancelaria subyacente. Cuando se trata de un área particular de productos, las clasificaciones arancelarias usualmente especifican los productos principales dentro del área y luego proveen un título "general" para todos los demás productos relacionados. En áreas de producción de rápida evolución, existe la tendencia a moverse hacia la categoría general a medida que los productos recientemente desarrollados reemplazan a los que figuran en la clasificación. Este problema puede remediarse manteniendo actualizada la clasificación arancelaria, pero si la clasificación en cuestión requiere una negociación internacional, esto no siempre es fácil. Lo que las industrias de un país consideran "actualización", puede ser considerado una amenaza por las industrias de otro país. Parece improbable que se pueda realizar un cambio importante en la clasificación arancelaria sin la participación de las industrias relacionadas, lo cual les otorga un veto efectivo a quienes creen que enfrentarían un aumento de la competencia como resultado del cambio.

Finalmente, el CPA puede ser costoso y caro. Por ejemplo, los productores que desean aprovecharse de un acuerdo de libre comercio entre las Comunidades Europeas y los distintos países de la Asociación Europea de Libre Comercio, que se basan en el CPA, deben mantener registros que establezcan la clasificación arancelaria no sólo del producto final, sino de todas las materias primas y los materiales intermedios importados de países terceros. Se estima que el costo de las formalidades aduaneras necesarias para administrar este sistema asciende como mínimo al tres por ciento del valor de los bienes, mientras que el costo económico total ha sido estimado en el cinco por ciento de dicho valor como mínimo. Este costo es suficiente para hacer que los exportadores de hasta el 25 por ciento del comercio supuestamente elegible, renuncien a la preferencia y paguen el arancel de la NMF simplemente.⁷ La evidencia anecdótica sugiere que el fenómeno de los exportadores que declinan la preferencia para evitar el papeleo también se produce en el comercio conforme al ALC.⁸

6. Ver, "When is a truck?", *Washington Post*, 22 Feb. 1989, p. 16, col.1; "If It Quacks Like a Truck, It is a Truck", *Washington Tariff & Trade Letter*, 20 Feb. 1989, p.3; "Bill Would Increase Tariffs on Multipurpose Vehicle Imports", 9 *International Trade Reporter (BNA)* 1126, 1 July 1992; "Japan Official Blasts Push to Raise Minivan Tariff", *Wall Street Journal*, 9 March 1993, Section B, p.6; "Welfare Compromise for Auto Makers", *New York Times*, 18 February 1993, Section A, P.22; "Japan Threatens to Go To Gatt if US Boosts Minivan Tariffs", *Journal of Commerce*, 17 February 1993, Section A, p.3. Otro ejemplo dentro del contexto del ALCAN es el de los edulcorantes. Ver, "Canadian Sugar Refiners Voice Opposition to U.S. Customs Tariff Change on Sweeteners", 6 *International Trade Reporter (BNA)* 176, 8 Feb. 1989.

7. Jan Herin, "Rules of Origin and Differences Between Tariff Levels in EFTA and in the EC", *European Free Trade Association, Occasional Paper No. 13*.

8. Ver, por ejemplo, G. Pierre Goad, "The New Hat Trick: Figuring out the country of origin isn't worth the trouble", *Wall Street Journal*, 24 September 1992; "Complicated Rules of Origin Set by FTA Discourage Exporters, GM Official Says", 6 *International Trade Reporter (BNA)* 1355, 18 October 1989. Estos ejemplos también se referían a la complejidad de los requisitos de valor agregado que con frecuencia también se utilizan junto con el CPA.

b) Valor Agregado

El requisito de que se agregue un valor mínimo a los materiales importados para conferir origen para el producto terminado en el país de importación puede ser utilizado como norma de origen separada o en conjunción con otra norma. Dado que las operaciones de procesamiento y ensamblado con frecuencia no producen cambios arancelarios significativos, generalmente se utiliza el valor agregado como un complemento del CPA. El ALC entre Canadá y Estados Unidos, el ALCAN y MERCOSUR son ejemplos de acuerdos de libre comercio con normas de origen de CPA, complementadas por el valor agregado.

Al igual que el CPA, el valor agregado tiene la ventaja de ser una norma susceptible de ser formulada clara y precisamente, pero también al igual que el CPA, la norma puede ser más clara en su formulación que en su aplicación. Además, mientras que el CPA puede ser captado por intereses especiales, el valor agregado puede ser captado por cualquiera, inclusive por los gobiernos, lo cual también puede constituir un problema.

La formulación de una "norma" de valor agregado es simple: por ejemplo, el 50 por ciento del valor debe ser agregado en un país antes de que se confiera el origen a dicho país. Sin embargo, el cálculo del valor agregado con frecuencia depende de la resolución de cuestiones contables complejas y controvertidas. Esto implica tanto costos como incertidumbre. Las auditorías largas y costosas son inherentes a toda norma basada en el valor agregado, ya que las afirmaciones de los exportadores deben verificarse. Esto impone un costo administrativo continuo mucho mayor al prevaleciente en otras normas de origen. La incertidumbre aumenta porque en el sistema del valor agregado, el origen nunca se determina definitivamente sino hasta que se completan las auditorías, un proceso que puede llevar años. Si los auditores están en desacuerdo con los cálculos de las partes, pueden producirse enormes e inesperadas demandas de pago de derechos aduaneros.⁹ Sea lo que sea como norma de origen, el valor agregado no es ni cierto ni eficiente.

Tal vez más importante, es el hecho de que conforme a las normas de valor agregado, el origen puede cambiar en formas impredecibles e incontrolables, formas que evitan ser "capturadas" aun por los gobiernos. El origen puede cambiar de un día a otro debido a fluctuaciones en las tasas de cambio o en el costo de los materiales. Además, las operaciones que confieren origen cuando se las realiza en un país pueden no conferirlo en otro debido a distintos costos de la mano de obra. Por ejemplo, en el ALCAN, el origen —y el derecho a preferencia— se conferirán más fácilmente conforme al valor agregado en las operaciones canadienses o estadounidenses, donde los salarios son más elevados, que en las operaciones mexicanas, donde los salarios son más bajos. En esta forma, la norma del valor agregado puede

9. El valor agregado fue la fuente de la "Controversia Honda" entre Canadá y los Estados Unidos bajo las reglas de origen del ALC. Ver, David Palmeter, "The Honda Decision: Rules of Origin Turned Upside Down", 32A *Free Trade Observer* (CCH Canadian) June, 1992.

distorsionar la eficiencia económica y desviar las inversiones a otros lugares en contraposición a lo que sucedería de otro modo.¹⁰

c) Proceso especificado

Bajo un sistema de proceso especificado, las normas se redactan en términos de operaciones industriales particulares. El sistema comparte con el CPA las ventajas de una declaración precisa de las normas individuales, pero también comparte el problema de caer en desuso, ya que las innovaciones técnicas pueden tender a sobrepasar los textos de normas específicas. Más importante, el proceso especificado comparte con el CPA una susceptibilidad a ser capturado por las industrias que no siempre consideran que la expansión del comercio es un objetivo digno de lograrse.

Cuando los gobiernos basan las normas en detalles de los procesos industriales, es probable que las industrias afectadas ejerzan una importante influencia en la formulación de dichas normas. Después de todo, las industrias tienen más experiencia que los gobiernos en sus propios procesos. Por ejemplo, desde 1984, Estados Unidos ha utilizado el sistema de proceso especificado para las normas de origen de textiles. En general, se considera que estas normas han surgido de los intereses proteccionistas de las

10. El ALCAN establece que el valor agregado puede ser calculado en base al método del valor de la transacción o al método del costo neto.

Método del valor de la transacción:

$$\text{CVR} = \frac{\text{VT} - \text{VMN}}{\text{VT}} \times 100$$

donde

CVR es el contenido del valor regional, expresado como porcentaje;
VT es el valor de la transacción del bien ajustado en base al precio FOB; y
VMN es el valor de los materiales no originados utilizados por el productor en la producción del bien.

Método del costo neto:

$$\text{CVR} = \frac{\text{CN} - \text{VMN}}{\text{CN}} \times 100$$

donde

CVR es el contenido del valor regional, expresado como porcentaje;
CN es el costo neto del bien; y
VMN es el valor de los materiales no originados utilizados por el productor en la producción del artículo.

industrias textiles y de fabricación de ropa de los Estados Unidos.¹¹ Las normas de origen del ALCAN para textiles y productos textiles implementan varias de las normas de origen de textiles de los Estados Unidos de 1984. En realidad, las normas del ALCAN para los productos textiles y la ropa son aún más restrictivas que las normas estadounidenses de 1984.

Las normas de proceso especificado difieren de las normas del CPA al menos en un aspecto importante. No se basan en un conjunto de descripciones acordado, tal como la clasificación arancelaria única. Por lo tanto, es probable que sea aún más difícil negociar en un contexto multilateral. En la medida en que las normas de origen de proceso especificado son utilizadas en acuerdos de libre comercio, parecen consistir principalmente en un complemento de otras normas, como en el ALCAN.

d) Transformación substancial

La norma de origen básica que se utiliza en los Estados Unidos es la norma de la "transformación substancial". Estrictamente hablando, todas las normas de origen son normas de transformación substancial —lo substancial de una transformación se define por un cambio en la partida arancelaria o por el valor agregado o por el proceso especificado—. Como se lo utiliza en los Estados Unidos, el término "transformación substancial" ha llegado a significar la determinación del origen caso por caso, metodología afín a los sistemas legales del derecho común. Sus ventajas son las del sistema: el desarrollo lento y aditivo de la norma a partir de su aplicación a situaciones específicas, razonadas de caso en caso.¹²

Elaborando a partir del precedente, razonando por analogía y dando un paso a la vez, tal sistema puede establecer normas sensatas y predecibles. Sin embargo, en Estados Unidos el sistema ha sido criticado por parecer inherentemente impreciso y subjetivo.¹³ De todos modos, este debate es irrelevante para la cuestión de una norma de origen en una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental. Sea que el caso de la transformación substancial funcione bien dentro de un sistema legal de un país particular o no, sería difícil de utilizar como patrón internacional. En el hemisferio occidental, sólo Canadá y los

11. Craig R. Giesse y Martin J. Lewin: "The Multifiber Arrangement: 'Temporary' Protection Run Amuck", 19 *Law and Policy in International Business* 51, 129 ff. (1987); N. David Palmetier, "Rules of Origin or Rules of Restriction? A Commentary on a New Form of Protectionism", 11 *Fordham International Law Journal* 1, 26 (1987).

12. Como explicó uno de los principales estudiosos de la ley en los Estados Unidos:

"Es un proceso de tres pasos descrito por la doctrina del precedente, en la cual una proposición descriptiva del primer caso se convierte en regla de derecho y luego se aplica a la próxima situación similar. Los pasos son los siguientes: se observa la similitud entre los casos, luego se anuncia la regla de derecho inherente en el primer caso, por último se aplica la regla de derecho al segundo caso."

Edward H. Levi, "An Introduction To Legal Reasoning" (Chicago, 1949) at 1-2.

13. John P. Simpson, "Reforming Rules of Origin", *Journal of Commerce*, Oct. 4, 1988, p.12A, col.2.

Estados Unidos usan el sistema del derecho consuetudinario, y sin embargo no utilizaron la transformación substancial como norma de origen en el ALC. Una norma de transformación substancial basada en el método del derecho consuetudinario tendrá éxito solamente si, en la cúspide del sistema, un tribunal tiene la decisión final en casos apelados, creando así una jurisprudencia de la cual dependa el sistema. No existe un tribunal internacional para una zona de libre comercio, y es improbable que se establezca un tribunal de esta naturaleza. En consecuencia, es improbable que la transformación substancial sea viable como norma de origen para una zona de libre comercio.

II

EJEMPLOS DE NORMAS DE ORIGEN EN ZONAS DE LIBRE COMERCIO Y UNIONES ADUANERAS

a) *Grupo Andino*

Los signatarios del Acuerdo de Cartagena por el que se estableció el Grupo Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) han establecido normas de origen basadas en el CPA, complementadas en general por la norma del 50 por ciento del valor agregado.¹⁴

b) *Zona de Libre Comercio de la ASEAN*

El esquema del Acuerdo de 1992 sobre el Arancel Preferencial Efectivo Común para la Zona de Libre Comercio de la ASEAN prevé que se considerará que un producto se ha originado en un Estado Miembro de la ASEAN si al menos el 40 por ciento de su contenido se origina en uno de los Estados miembro.¹⁵

c) *Australia y Nueva Zelandia (CER)*

El acuerdo de Relación Económica Estrecha (Closer Economic Relationship - CER) de 1983, entre Australia y Nueva Zelandia se basa en un patrón de valor agregado del 50 por ciento. Asimismo, se

14. Andean Group, Commission Decision 293 -- Special Norms for Determining the Origin of Goods (March 21, 1991) 32 *International Legal Materials* 172 (1993). La regla del valor agregado especifica que "En el caso de Bolivia y Ecuador, este porcentaje será del 60 por ciento". Artículo 1(e). No queda claro a partir de la traducción del texto si los bienes de Bolivia y Ecuador estarán sujetos a esta cantidad mayor o si Bolivia y Ecuador pueden aplicar este porcentaje más alto a los bienes de los demás miembros del Grupo.

15. Cuarta Convención ACP-EEC, Protocolo 1, Relativo a la Definición del Concepto de "Productos Originarios" y Métodos de Cooperación Administrativa, O.J. (1990) L84/8.

requiere que el último proceso realizado en la fabricación de los bienes se realice en el territorio del estado miembro exportador.¹⁶

d) *Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos*

La norma de origen primaria del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos es el cambio en la partida arancelaria. Para muchos productos, esto se complementa con la prueba del 50 por ciento del valor agregado.¹⁷

e) *Acuerdos de Asociación de las Comunidades Europeas (CE)*

La CE tiene una variedad de acuerdos de comercio preferencial que pueden ser considerados regionales, tales como los acuerdos entre los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), los Países de Africa, el Caribe y el Pacífico (ACP), los países del Mashreq (Egipto, Jordania, Líbano y Siria) y los países del Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez). Las normas de origen varían ligeramente de un acuerdo a otro, pero en general se basan en el CPA, complementado por requisitos de procesamiento específicos y, en algunos casos, por el valor agregado.¹⁸

f) *Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)*

La norma de origen utilizada por la AELC (que en la actualidad comprende Australia, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suecia y Suiza) se basa en el proceso específico, complementado por la prueba del 50 por ciento del valor agregado para ciertos productos. Sin embargo, en algunos aspectos la norma de la AELC puede ser considerada un sistema de CPA muy liberal porque la mayoría de los procesos específicos están descritos en términos de CPA de cuatro dígitos. La conversión de materiales

16. Keith Steele and Daniel Moulis, "Country of Origin: The Australian Experience", in Bourgeois, Vermulst and Waer (Eds.) "Rules Of Origin In International Trade: A Comparative Study" (University of Michigan Press 1993) (en proceso de publicación).

17. Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, Parte Dos, Capítulo Tres; Ver también los siguientes comentarios por el autor del presente trabajo: "Rules of Origin in the United States", en Bourgeois, Vermulst and Waer (Eds.) "Rules Of Origin In International Trade: A Comparative Study" (University of Michigan Press, 1993) (en proceso de publicación), "The FTA Rules of Origin and the Rule of Law", Proceedings of the Seventh Judicial Conference of the United States Court of Appeals for the Federal Circuit, 128 Federal Rules Decisions 500 (1990); "The FTA Rules of Origin: Boon or Boondoggle?", in Dearden, Hart & Seger (Eds.) "Living With Free Trade: Canada, The Free Trade Agreement And The GATT" (Institute for Research and Public Policy, Ottawa, 1989); y "The Canada-U.S. FTA Rule of Origin and a Multilateral Agreement", 16 International Business Lawyer No. 11, p. 513 (1988).

18. Paul Waer, "EC Rules of Origin", in Bourgeois, Vermulst and Waer (Eds.) "Rules of Origin In International Trade: A Comparative Study" (University of Michigan Press 1993) (en proceso de publicación).

que no caen dentro de la clasificación de cuatro dígitos en un artículo de tal clasificación generalmente es suficiente para conferir origen preferencial conforme a la AELC.¹⁹

g) Acuerdo de Libre Comercio entre Israel y los Estados Unidos.

El Acuerdo de Libre Comercio de 1985 entre Israel y los Estados Unidos utiliza la prueba de la transformación substancial basada en el derecho común; al parecer, es el único acuerdo de libre comercio que lo establece. Esto se debe probablemente al deseo de Israel de "aceptar" la norma vigente en los Estados Unidos cuando se negoció el acuerdo, algo que Canadá declinó hacer tres años más tarde. El ALC entre Israel y los Estados Unidos también contiene el requisito del 35 por ciento del valor agregado. A efectos de calcular si el 35 por ciento del valor ha sido agregado por la parte exportadora, el valor de los productos de la otra parte puede representar hasta el 15 por ciento del valor final, reduciendo el requisito del valor agregado al 20 por ciento.²⁰ Esta norma se asemeja a las normas de origen de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.²¹

h) Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

El Acuerdo de Asunción, por el que se establece el MERCOSUR entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, establece una norma de origen basada en el CPA, complementada por la norma del 50 por ciento del valor agregado para las operaciones de procesamiento. En MERCOSUR, el CPA se basa en la nomenclatura arancelaria de la Asociación de Integración Latinoamericana.²²

i) Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN)

El ALCAN establece el CPA como la norma de origen para el comercio preferencial entre Canadá, México y los Estados Unidos. Esto se complementa con el valor agregado y, en especial en el caso de los productos textiles, ropa y productos electrónicos, por el proceso especificado. El ALCAN contiene procedimientos bastante elaborados para verificar las afirmaciones de origen. Los exportadores e importadores deben proveer certificados de origen firmados.²³ Los registros relativos al origen deben

19. Convención de Establecimiento de la Asociación Europea de Libre Comercio (Estocolmo, 4 de Enero de 1960), Artículo 4, Anexo B, Cuadro I.

20. Israel-Estados Unidos: Acuerdo de Libre Comercio, 24 *International Legal Materials* 653, Anexo 3:5.

21. Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, Ley Pública No. 98-67, Título III, Subtítulo A, 97 Stat. 369, 384-395 (codificada según se la enmienda en 19 U.S.C.A. 2701-2706).

22. Ver, Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay: Tratado de Establecimiento de un Mercado Común, 31 *International Legal Materials* 1041, Anexo II.

23. ALCAN, Artículos 501 y 502.

ser guardados un mínimo de cinco años.²⁴ Los funcionarios del gobierno de cada parte podrán verificar el origen en las instalaciones de exportadores o productores en el territorio de la otra parte.²⁵ Si los exportadores o productores se niegan a permitir la visita de verificación, podrán perder el tratamiento arancelario preferencial para el artículo que hubiera sido objeto de la visita.²⁶

III

UNIFICACION DE LAS NORMAS DE ORIGEN

La proliferación de distintas normas de origen ha llevado a un número de intentos de unificación, pero virtualmente no se ha hecho progreso alguno. En 1976, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) produjo un compendio de normas de origen a ser utilizadas por los países de la OCDE. Este compendio fue tomado como base por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en la preparación del compendio de 1982, que trató sobre las normas de origen aplicables a los países en desarrollo conforme a distintos arreglos preferenciales. En 1982, el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) realizó un estudio comparativo de las normas de origen.²⁷

Con anterioridad, en 1973, el CCA aprobó la Convención de Kioto, con miras a simplificar y unificar los procedimientos aduaneros en general, incluyendo las normas de origen. Sin embargo, la Convención de Kioto simplemente describe los sistemas de origen en vigencia, sin establecer requisitos obligatorios. En 1981, la Secretaría del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) preparó una nota sobre normas de origen y en 1982, los ministros acordaron estudiar las normas de origen utilizadas por las Partes Signatarias del GATT.²⁸

No se escuchó sobre normas de origen en el campo internacional hasta la Ronda de Negociaciones de Uruguay, pero a fines de la década de los 1980, las elaboraciones en tres áreas importantes sirvieron para concentrar mayor atención en los problemas creados por las normas de origen: (1) el aumento del uso de acuerdos de comercio preferencial, incluyendo arreglos regionales, con distintas normas de origen, (2) el aumento del número de las disputas sobre origen a partir del establecimiento de cupos, tal como el Acuerdo Multifibras y las restricciones "voluntarias" a las exportaciones de acero aplicables a los Estados Unidos, y (3) el aumento en el uso de leyes "antidumping", en particular por parte de la CE y

24. ALCAN, Artículo 505.

25. ALCAN, Artículo 506.

26. *Idem.*

27. Ver, United States International Trade Commission, "The Impact Of Rules Of Origin On U.S. Imports And Exports", USITC Pub. 1695 (May 1985).

28. *Idem.*

los Estados Unidos, y ulteriores alegatos de "elusión" de las restricciones antidumping mediante el uso de instalaciones en terceros países.

En septiembre de 1989, Estados Unidos presentó ante el GATT una propuesta exhaustiva sobre normas de origen. Estados Unidos propuso la adopción de un programa de dos niveles, que llevara a la unificación de las normas de origen. En el Paso Uno, el Consejo de Cooperación Aduanera proveería tres informes al GATT. En el primero se identificarían las ocasiones en que el cambio de clasificación dentro del Sistema Unificado de Nomenclatura Arancelaria provocaría una transformación de un producto suficiente para conferir origen, y las ocasiones en que el solo cambio de clasificación arancelaria no sería apropiado. El segundo informe identificaría las áreas de productos que típicamente están sujetas a una variedad de normas de origen, o a normas distintas de la "norma primaria de origen" utilizada por varios países. El tercer informe identificaría las políticas y programas de las naciones que no son más favorecidas (tal como las preferencias) y están sujetas a normas de origen especiales. En el Paso Dos, con base en estos tres estudios las Partes Signatarias del GATT negociarían, dentro del plazo de un año, un acuerdo internacional de unificación de las normas de origen.²⁹ El proyecto del Acuerdo de la Ronda Uruguay, puesto en circulación por el Director General del GATT en diciembre de 1991, el "proyecto Dunkel", contiene un Acuerdo sobre Normas de Origen que es básicamente igual a la propuesta de los Estados Unidos. Se aplicaría a todas las normas de origen utilizadas en instrumentos de política comercial no preferencial, reteniendo así la distinción entre normas de origen y normas de preferencia.³⁰ Sin embargo, a medida que los acuerdos comerciales preferenciales proliferan, las normas de preferencia han adquirido más importancia. Las normas de preferencia se están convirtiendo en normas de origen que

29. El texto de la propuesta estadounidense se reproduce y discute en N. David Palmeter, "The U.S. Rules of Origin Proposal to GATT: Monotheism or Polytheism?", *supra* nota 1.

30. GATT, Comisión de Negociación Comercial, Proyecto final con los resultados de la Ronda Uruguay sobre negociaciones comerciales multilaterales", Sección D, Artículo 1 (se omiten las notas al pie de página):

1. Para los efectos de las Partes I a IV del presente tratado, las normas de origen se definen como aquellas leyes, reglamentaciones y decisiones administrativas de aplicación general utilizadas por una de las partes contratantes para determinar el país de origen de los bienes, siempre y cuando que tales normas de origen no se relacionen con regímenes comerciales contractuales o autónomos que conduzcan al otorgamiento de preferencias tarifarias ajenas a la aplicación del Artículo I:1 del Acuerdo General.

2. Las normas de origen a las que se hace referencia en el párrafo 1 incluirán todas las normas de origen utilizadas en instrumentos de política comercial no preferencial, tales como la aplicación de: tratados de la nación más favorecida conforme a los Artículos I, II, III, XI y XIII del Acuerdo General; derechos "antidumping" o compensatorios conforme al Artículo VI del Acuerdo General, medidas de resguardo conforme al Artículo XIX del Acuerdo General; requisitos de marca de origen conforme al Artículo IX del Acuerdo General; y restricciones cuantitativas discriminatorias o cupos tarifarios. Asimismo incluirán normas de origen utilizadas para adquisiciones del gobierno y estadísticas comerciales.

realmente cuentan. Por lo tanto, si el acuerdo del GATT sobre normas de origen unifica solamente normas no preferenciales, su valor será limitado.

IV ASPECTOS DE LA POLITICA

a) Uniones aduaneras y zonas de libre comercio

El Artículo XXIV del GATT permite que las partes contratantes formen uniones aduaneras o zonas de libre comercio que abarquen sustancialmente todo su intercambio comercial. En una unión aduanera, los miembros adoptan un arancel externo común; en una zona de libre comercio, cada miembro retiene su propio arancel externo.³¹ Las normas de origen son más importantes en las zonas de libre comercio que en las uniones aduaneras, debido a esta diferencia en el arancel. En igualdad de las demás circunstancias, las operaciones de procesamiento de materiales y componentes provenientes de fuera de la zona de libre comercio tenderían a localizarse en el territorio del país miembro con el arancel externo menor. Así pues, reduciendo los aranceles externos, los miembros de la zona de libre comercio podrían "competir" más exitosamente para atraer inversiones.

b) Reintegro arancelario

El reintegro arancelario consiste en el reembolso a un exportador del arancel pagado sobre materiales importados incluidos en el producto de exportación. El Código de Subsidios del GATT dispone que la remisión o reintegro de cargos de importación no constituya un subsidio si la cantidad pagada no excede la cantidad percibida sobre las importaciones que son incorporadas físicamente a los bienes de exportación.³² Dado que las normas de origen de todas las zonas de libre comercio permiten que materiales de países terceros, debidamente alterados, cuenten como bienes de dichos países, debe tratarse la cuestión del reintegro.

Si el reintegro entre los miembros de una zona de libre comercio continúa, el efecto consistirá en conferir los beneficios de la zona de libre comercio a los proveedores de muchos terceros países. Por ejemplo, las partes de un proveedor de un tercer país transformadas en un producto con derecho a preferencia estarían sujetas a aranceles aduaneros si ingresaran al primer país de la zona de libre comercio. Si tal arancel fuera reintegrado al usuario de las partes, al enviarse el producto terminado a

31. GATT, Artículo XXIV: 8.

32. Tratado de Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del GATT, Anexo "Lista Ejemplificativa de Subsidios", párrafo (i). Esto significa que el retiro de los derechos sobre los materiales consumidos en el proceso de fabricación que no se hayan incorporado físicamente a los bienes exportados (tal como los brilladores) están sujetos a derechos compensatorios.

otro país de la zona de libre comercio, las partes efectivamente entrarían en una zona de libre comercio libre de aranceles. Por esta razón, es probable que se suspenda el reintegro de aranceles para transacciones realizadas dentro de una zona de libre comercio.

Otra razón por la cual es probable que se suspenda el reintegro de aranceles internos dentro de una zona de libre comercio es que de otro modo se proveería un incentivo para ubicar las plantas fuera del mercado más grande de la zona de libre comercio a fin de obtener el beneficio de los reintegros por las ventas en dicho mercado. Por ejemplo, en el ALCAN, Estados Unidos es el mercado más grande. Si el 80 por ciento de las ventas de un producto conforme al acuerdo de libre comercio se realizan en los Estados Unidos, las ventas de una planta localizada allí se beneficiarían del reintegro de los aranceles aduaneros estadounidenses sobre el 20 por ciento de la producción que se vende en Canadá y México solamente. Por el contrario, si la planta estuviera ubicada en Canadá o México, las ventas se beneficiarían del reintegro sobre el 80 por ciento de la producción destinada a los Estados Unidos, así como sobre la pequeña porción destinada a mercados en el territorio de la otra parte.

Por el contrario, si se elimina el reintegro interno, en igualdad de los demás factores, la inversión tendería a producirse en el país con los menores aranceles externos, con el consecuente incentivo para disminuir las tasas de los aranceles externos. Otro efecto de la eliminación del reintegro interno es la imposición de un nivel de protección del país importador en toda la zona de libre comercio. Por ejemplo, si el arancel de una parte en México es del 10 por ciento y en Estados Unidos es del 5 por ciento, la parte importada a México e incorporada a un sub-ensamblado final allí pagará un arancel del 10 por ciento al ser exportada e incluida en un producto final en los Estados Unidos. Dado que este fenómeno también podría influir en la localización de la inversión, algunos miembros de la zona de libre comercio podrían preferir un reintegro limitado, suficiente para igualar el nivel de un arancel externo más bajo en el territorio del socio importador.

c) Normas de origen y actividades improductivas

Brian Hindley ha observado que "en general, las personas que están en favor de una actividad y de una política comercial 'fuertes' favorecen normas de origen que los productores extranjeros sólo pueden satisfacer con dificultad y gastos considerables. Las políticas proteccionistas no lograrán su objetivo sin tales normas de origen."³³

Las normas de origen "fuertes" han sido utilizadas crecientemente en los años recientes con objetos restrictivos del comercio.³⁴ Con frecuencia, esto ha sucedido en el contexto de investigaciones

33. Brian Hindley, "Foreign Direct Investment: The Effects of Rules of Origin", Royal Institute of International Affairs, Discussion Paper 30, at 13 (1990).

34. Ver, en general, N. David Palmeter, "Rules of Origin or Rules of Restriction: A Commentary on a New Form of Protectionism", *Fordham International Law Journal* 1 (1987).

"antidumping". En otras ocasiones, el tema ha sido la elegibilidad para cupos, en especial para los productos textiles, ropa y productos de acero. A medida que la producción se ha globalizado, las normas de origen se han convertido en un arma proteccionista cada vez más efectiva.

Sin embargo, las zonas de libre comercio no tienen por objeto ser proteccionistas. Su fin consiste en fomentar el comercio, no en restringirlo. Pero de hecho, las zonas de libre comercio pueden desviar el comercio antes que fomentarlo y las normas de origen pueden acrecentar el desvío a expensas del fomento del comercio. Por ejemplo, es posible que los productores de salsa de tomate picante (catsup) de los Estados Unidos y Canadá importen más pasta de tomate de todas las fuentes, aumentando así el comercio total. Pero también es posible que simplemente sustituyan la pasta de tomate chilena con la mexicana y desvíen el comercio.

Ya sea que el desvío del comercio se deba a las normas de la salsa de tomate picante (catsup) del ALCAN o no (o aún si tal era el resultado que se perseguía), el potencial de desvío comercial del ALCAN y de otros acuerdos regionales es muy grande. Por su propia naturaleza, la formulación de normas de origen para productos específicos está fuera del control de los generalistas, es decir, de los funcionarios gubernamentales a nivel de política, y dentro del control de los especialistas, es decir, de los representantes de las industrias afectadas. Una industria sólo apoyará un acuerdo comercial si la norma de origen es de su agrado. Rara vez habrá una oposición directa. La oposición más probable a los defensores de una norma restrictiva o que desvíe el comercio será la de la industria de otro país que se beneficiaría por una norma liberal. Es indudable que en ocasiones han prevalecido quienes apoyan las normas liberales. Pero con frecuencia la solución es la alcanzada en el acuerdo de libre comercio para la leche fresca y el queso añejado, donde las industrias en efecto se han dicho: quédate en tu lado de la frontera, y nosotros nos quedaremos en el nuestro.

Las normas de este tipo resultan de lo que Jagdish Bhagwati denomina "actividades directamente improductivas, que buscan exclusivamente la ganancia" (*directly unproductive profit-seeking*). El denomina estas actividades "DUP" [pronunciado como 'dupe', engañar, embaucar].³⁵ Entre los ejemplos que Bhagwati ofrece, se incluyen los siguientes:

- (1) cabildeo relativo a aranceles, destinado a la obtención de ingresos pecuniarios mediante el cambio del arancel y los ingresos de los factores;
- (2) cabildeo relativo a ingresos, destinado al desvío de ingresos gubernamentales hacia uno mismo como receptor;
- (3) cabildeo relativo a monopolio, cuyo objetivo consiste en crear un monopolio artificial generador de rentas;

35. Jagdish Bhagwati, "Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities", in J. Eatwell (Ed.) "The New Palgrave Dictionary of Economics" 845-847 (Stockton Press, 1987), reimpresso en Jagdish Bhagwati (Douglas A. Irwin, Ed.) "Political Economy and International Economics" 129 (MIT Press 1991).

(4) evasión arancelaria o contrabando, que de hecho reduce el arancel (o cupo) y genera ganancias mediante la explotación de la diferencia de precio entre las importaciones legales, que incluyen el arancel, y las importaciones ilegales, que la excluyen.³⁶

A esta lista puede agregarse el cabildeo relativo a normas de origen en un acuerdo de libre comercio, con el objeto de (1) aumentar las exportaciones propias a expensas de proveedores más competitivos fuera de la zona de libre comercio, (2) bloquear el aumento de las importaciones competitivas dentro de la zona de libre comercio, (3) adaptar la norma de forma tal que las operaciones propias específicas en diferentes países se beneficien de la preferencia a diferencia de nuestros competidores (esto puede ser particularmente fácil de lograr con productos complejos, de alta tecnología), y (4) si falla todo lo anterior, recordar la lección de las industrias lácteas canadiense y estadounidense y apoyar una norma que efectivamente bloquee el comercio.

De los diversos métodos de formulación de las normas de origen, el CPA y el proceso especificado son particularmente susceptibles a este tipo de manipulación. Desafortunadamente, con esta excepción, el CPA es la base más práctica para el establecimiento de normas de origen en zonas de libre comercio. En consecuencia, los gobiernos, que están interesados en liberalizar el comercio mediante las zonas de libre comercio, deben resguardarse de ver frustradas sus políticas por quienes no comparten sus intereses. El potencial para socavar los objetivos de fomento comercial de los gobiernos mediante normas de origen que desvíen o inhiban el comercio es grande. Como ha observado Richard Gardner, "Por razones políticas, la reducción de las barreras comerciales que tiene lugar en tales sistemas [es decir, en las zonas de comercio preferencial] probablemente hará más por darles a los países participantes, mercados protegidos del mundo exterior que por estimular la competencia enérgica entre ellos".³⁷ Las normas de origen son un arma importante en el arsenal de los que querrían lograrlo.

d) Mayor liberalización comercial mediante la complejidad

Las normas de origen pueden ser utilizadas para desviar o limitar el comercio en acuerdos de libre comercio, sólo en la medida en que el origen sea importante desde el punto de vista económico. Si los aranceles de la NMF son más altos, el origen es importante; si se restringen las importaciones provenientes de los países que se encuentran fuera del acuerdo por medio de cupos, el origen puede ser aún más importante.

Del mismo modo, las normas de origen tienen un costo inherente. Las normas contribuyen a la complejidad del sistema comercial y esta complejidad sólo agrega costos e inhibe el comercio. Como ya observamos, en el comercio preferencial del acuerdo de libre comercio de la CE, el costo económico total

36. *Idem.*

37. Richard N. Gardner, "Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective" 14 (Columbia University Press, 1980 ed.).

de las normas de origen se ha estimado en el cinco por ciento del valor de los bienes comercializados, por lo cual, hasta el 25 por ciento de los exportadores de bienes posiblemente elegibles prefiere renunciar a la preferencia y pagar el arancel aduanero de la NMF.³⁸

Esto sugiere que la forma de reducir el riesgo de que las normas de origen no "hagan más por darles a los países participantes, mercados protegidos del mundo exterior", que por "estimular la competencia enérgica entre ellos", consiste en continuar los esfuerzos multilaterales por reducir las barreras comerciales de la NMF aún cuando se persigan acuerdos regionales de libre comercio. Si el esfuerzo multilateral es exitoso, en algún momento, más y más exportadores de la zona de libre comercio adoptarán la misma opción que algunos de los exportadores de la CE y del AELC y simplemente ignorarán la preferencia como algo que no vale la pena. La zona de libre comercio se volverá irrelevante y eso, paradójicamente, será el resultado más similar a los objetivos de fomento del comercio de los diseñadores de las zonas de libre comercio.

V

RESUMEN Y CONCLUSION

Las normas de origen —o más exactamente las normas de preferencia— son necesarias para las zonas de libre comercio. Ellas establecen los bienes que tienen o no tienen derecho a una preferencia. Ningún método de determinación del origen es completamente satisfactorio pero, para las zonas de libre comercio, el cambio en la partida arancelaria o CPA, es probablemente el mejor. Sin embargo, el CPA está particularmente sujeto a la influencia de intereses especiales, que prefieren desviar o restringir el comercio y, por lo tanto, frustrar las políticas gubernamentales que fundamentan la negociación de los acuerdos de libre comercio, a saber, mayor libertad comercial entre los miembros del acuerdo y por lo tanto mayor libertad comercial en general. Las normas de origen también contribuyen al costo comercial, agregando aún mayor complejidad administrativa al proceso. La mejor forma de superar estos problemas y ampliar los objetivos de un acuerdo de libre comercio consiste, paradójicamente, en disminuir la importancia del acuerdo y, en consecuencia, la importancia de las normas de origen, reduciendo las barreras al comercio desde fuentes exteriores a la zona de libre comercio.

38. Herin, *supra*, nota 7.

El libre comercio en el hemisferio y las restricciones del Acuerdo Multifibras

Isidoro Hodara

Introducción

La próxima cumbre de las Américas incorporará como uno de sus elementos principales la idea de una Zona de Libre Comercio del hemisferio. Cualquiera sea la forma que en definitiva adopte esta zona de libre comercio, ella conllevará la reducción y eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio entre los países miembros.

Dentro de estos obstáculos no arancelarios, ocupan un lugar relevante las restricciones al comercio de textiles y vestimenta aplicadas por EE.UU. —y, en menor medida, Canadá— al amparo de, o inspiradas en el Acuerdo Multifibras (en adelante restricciones AMF). Se trata de restricciones cuantitativas actuales o potenciales que afectan a las exportaciones de más de una decena de países del Hemisferio Occidental.

Las exportaciones de textiles y vestimenta son importantes para varios países de América Latina y el Caribe, por lo que la eliminación de tales restricciones cuantitativas merece tratarse en profundidad en la agenda de las negociaciones sobre el acceso a los mercados.

El objetivo de este informe es examinar las condiciones en que estas restricciones habrán de ser tratadas en el marco de la creación de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental. Se analizan en consecuencia no sólo el impacto de las mismas en los flujos de comercio intrahemisférico sino el contexto multilateral de una liberalización del AMF como resultado posible de la Ronda Uruguay del GATT.

La primera sección del presente informe examina el alcance de las restricciones AMF aplicables al comercio intrahemisférico, luego de una breve introducción a los conceptos esenciales de las restricciones AMF.

La segunda sección procura analizar los efectos de tales restricciones y los que emergerían de su eliminación en el contexto de la creación de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental. Toma en cuenta para ello, en lo posible, la participación de los exportadores del hemisferio en el total de las importaciones de textiles e indumentaria, así como el hecho de que al mismo tiempo habrán de verse eliminados los aranceles aduaneros correspondientes.

La tercera sección examina otros elementos de juicio pertinentes para el objetivo de este informe. Se analizan así someramente los posibles resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales del GATT en materia de comercio de textiles y prendas de vestir, así como el tratamiento que el tema

ha recibido en la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN). Este análisis proporciona el telón de fondo para el tratamiento de las restricciones AMF en la negociación de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental.

La última sección, tomando en cuenta los elementos precedentes, formula conclusiones y recomendaciones para un tratamiento apropiado de las restricciones AMF en la negociación de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental.

I

LAS RESTRICCIONES DEL AMF EN EL COMERCIO INTRAHEMISFERICO

La presente sección tiene por objeto analizar el alcance de las restricciones AMF aplicables al comercio intrahemisférico, comenzando para ello por caracterizar los elementos esenciales de este tipo de restricciones.

El AMF es un instrumento sectorial que regula lo esencial del comercio internacional de textiles e indumentaria. Si bien fue concebido bajo la égida del GATT, sus disposiciones contradicen la esencia de los principios del Acuerdo General, particularmente en materia de no discriminación y aplicación de restricciones cuantitativas.

De conformidad con el AMF se pueden aplicar cuotas (negociadas bilateralmente o eventualmente impuestas unilateralmente) para limitar la penetración de las importaciones de los productos textiles y vestimenta provenientes de determinados países. Los únicos países que han empleado estas disposiciones para restringir las importaciones son los países desarrollados. Los países originarios de los flujos de comercio así restringidos han sido, casi exclusivamente, países en desarrollo.

En el contexto hemisférico, ello significa que las restricciones han sido empleadas por EE.UU. y, en menor medida, por Canadá, para restringir las exportaciones de ciertos productos textiles y vestimenta desde algunos países de América Latina y el Caribe.

Este estatuto especial ha venido regulando, con algunas variaciones, el comercio internacional de textiles y vestimenta desde hace más de 30 años. Ya estamos en la cuarta prórroga del AMF original, que a su vez emergió del Acuerdo de Largo Plazo sobre el Comercio Internacional de Textiles de Algodón. Es importante señalar, como lo hace Cable (1987), que el tema de los productos textiles y prendas de vestir ha sido generalmente marginalizado en sucesivas rondas de negociaciones multilaterales. De hecho, tanto en la Ronda Kennedy como en la Ronda Tokyo una disposición específica (*snapback clause*) requería la aceptación del AMF como condición previa para las negociaciones arancelarias en materia de textiles y vestimenta.

Las restricciones cuantitativas al amparo de o inspiradas en el AMF¹ contienen generalmente límites específicos en volumen físico por categorías de productos para el país exportador en cuestión. Estos límites representan el nivel máximo que pueden alcanzar las importaciones desde ese origen, a partir del cual el comercio cesa por el año de que se trate. No se trata entonces de contingentes arancelarios (*tariff-quotas*), esto es, de límites para el goce de un arancel preferencial, puesto que el comercio dentro de la cuota tributa el arancel pleno y no puede desarrollarse fuera de ese límite, salvo por mecanismos marginales de flexibilidad (trasposiciones entre cuotas de distintos productos o de distintos años). Cada cuota tiene asociada una tasa de crecimiento que, generalmente, es menor al 6% y, para productos como los laneros, llega en EE.UU. a sólo el 1% anual. En algunos casos que han involucrado a países exportadores extrahemisféricos, EE.UU. ha conseguido incluso imponer reducciones en el nivel de ciertas cuotas.

A esta estructura de límites específicos a nivel de productos individuales se superponen en algunos casos uno o varios límites agregados que representan el volumen máximo que puede ser exportado desde ese origen para la totalidad de los productos textiles y de vestimenta y, en ocasiones, para subconjuntos de los mismos. Naturalmente, este límite agregado resulta, para tener efecto restrictivo, menor que la sumatoria de los límites establecidos para los diferentes productos individuales y/o comprende productos no sujetos a cuota individual.

A estas restricciones efectivas se agrega, en general, la posibilidad de llamar a un país exportador a consultas para desencadenar el proceso de establecimiento de una cuota en los productos a los que no se les impuso una cuota todavía. Estas consultas pueden generarse ya sea en función de las disposiciones del AMF (particularmente en las condiciones de su Artículo 4) o por la incorporación en el acuerdo bilateral respectivo de una cláusula por la que el país exportador acepta que se recurra a este procedimiento. EE.UU. ha mostrado predilección por concluir acuerdos comprendiendo esta segunda alternativa. Una versión más específica en esta materia, también empleada por EE.UU., consiste en determinar, en el acuerdo bilateral respectivo, no una cuota sino un volumen a partir del cual se desencadena automáticamente el proceso de consulta y fijación de la cuota.

La administración de las restricciones AMF queda en general a cargo del país exportador.

El conjunto de las restricciones acordadas se incorpora generalmente a un Acuerdo Textil Bilateral que debe ser remitido al Organismo de Vigilancia de Textiles creado por el AMF.

Así caracterizada la naturaleza de las restricciones AMF, resulta claro que estamos en presencia de una suerte de salvaguardia selectiva, que permite discriminar entre diferentes proveedores y constituye

1. Se recurre a esta formulación a fin de incluir en el alcance de este informe a las medidas similares aplicadas a países no miembros del AMF. Como se verá, esto último ocurre también en el contexto del comercio intrahemisférico.

un obstáculo significativo al acceso al mercado, ya que el límite así fijado no puede en principio ser sobrepasado.

Si bien las cuotas resultan en teoría obligatorias (*binding*) solamente cuando el nivel del comercio se acerca al límite establecido, la experiencia práctica muestra que los sistemas de distribución de cuotas difícilmente pueden ser tan eficaces como para impedir la existencia de un cierto desperdicio.

Puede en este sentido compartirse la opinión de Raffaelli (1990) cuando señala que si una cuota resulta utilizada a un nivel del 80 a 85% es razonable suponer que en ausencia de tal restricción el comercio habría superado el nivel de la cuota.

Para completar este panorama, correspondería señalar la existencia de tipos especiales de limitaciones aplicados por EE.UU. Se trata del régimen especial establecido en el acuerdo bilateral con México y del Programa Especial de Acceso creado para países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

Ambos están vinculados esencialmente al empleo del ítem arancelario de EE.UU. HTS 9802.00.80 (antes conocido como TSUS 807). Su empleo establece para la vestimenta y ciertas manufacturas textiles confeccionadas con tejidos hechos y cortados en EE.UU. el acceso al mercado americano tributando solamente el derecho aduanero sobre el valor agregado en el extranjero.

Tanto el régimen especial con México como el Programa Especial de Acceso para el Caribe conforman límites especiales para este tipo de confecciones, calculados con más generosidad que los límites específicos normales. Adicionalmente, en general estos límites especiales (denominados en el caso de países del Caribe: Guaranteed Access Levels o GALs) son incrementados sin mayores dificultades cada vez que lo requiere el país exportador, a menos que pueda invocarse la existencia de una desorganización del mercado.

Estos regímenes especiales conforman entonces una situación bastante menos restrictiva que la asociada normalmente con las restricciones AMF.

Delineadas las características generales de las restricciones AMF correspondería tratar de percibir la diversidad de intereses que pueden crear entre los diferentes países exportadores de textiles y vestimenta.

Las restricciones AMF aplicadas sucesivamente a exportadores tradicionales han creado oportunidades para nuevos proveedores. Estos últimos pueden entonces tender a ver positivamente la instauración de restricciones AMF mientras ellas se apliquen a sus competidores, desviando así el comercio hacia estos nuevos proveedores. Por un tiempo, al menos, estos últimos parecen encontrarse en el mejor de los mundos: con competidores restringidos y sin limitaciones para la penetración de sus productos. Cuando su rendimiento exportador llega a ameritarles la imposición de una cuota (una suerte

de condecoración al éxito en el comercio de textiles y vestimenta), los nuevos proveedores pasan a incorporarse al grupo de los exportadores tradicionales ... y se crean posibilidades para otros nuevos proveedores.

Estos últimos tendrían entonces una actitud ambigua frente a la liberalización de las restricciones AMF: tienen para ganar, la certeza de que no habrán de sufrir restricciones en el futuro; para perder, el hecho de que sus competidores quedarán libres de restricciones. Algo similar ocurre con los últimos países incorporados al grupo de los proveedores tradicionales: fueron los últimos en beneficiarse de las cuotas impuestas a los otros proveedores y presumiblemente serán los primeros en perder esa ventaja si las restricciones desaparecen.

A esto debemos añadir que a pesar de las disposiciones del AMF sobre trato equitativo, las cuotas presentan niveles muy diferentes en el mismo producto, para diferentes proveedores. Aquéllos con cuotas que exceden significativamente su nivel de comercio previsible tienen entonces niveles de acceso garantizados, sin restricción y no tendrán la misma actitud frente a la liberalización que los que tienen cuotas efectivamente restrictivas (*binding*).

Por último, los países beneficiarios de regímenes más liberales pueden ver con aprensión la erosión de su ventaja relativa a consecuencia de una liberalización más generalizada.

Reseñado así el conjunto de elementos esenciales de las restricciones AMF, corresponde examinar ahora el alcance de las restricciones AMF en el comercio intrahemisférico de textiles y vestimenta.

A comienzos de la década de los 90 la situación general era la siguiente:

- EE.UU. mantenía restricciones AMF al comercio de textiles y vestimenta originarios de Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Jamaica, México, Perú y Uruguay, todos ellos miembros del AMF. Aplicaba asimismo disposiciones similares en el caso de Haití, Panamá y Trinidad y Tobago, países no miembros del AMF; y
- Canadá, por su parte, aplicaba restricciones AMF a ciertos productos originarios de Brasil y Uruguay.

Los acuerdos de EE.UU. con países del hemisferio alcanzan en general un número relativamente reducido de productos, con excepción de los concluidos con Brasil y México que tienen una cobertura más completa así como límites agregados y mecanismos de consulta preacordados.

En el caso de los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe con acuerdos textiles (Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Jamaica, Haití y Trinidad y Tobago) las restricciones incluyen un número importante de GALs (ver supra). En general, estas asignaciones de cuota (reservadas a confecciones manufacturadas a partir de tejidos hechos y cortados en EE.UU.) no representan virtualmente

una restricción rígida al incremento de exportaciones. En general coexiste con el GAL un nivel de cuota aplicable a las exportaciones de confecciones no realizadas a partir de tejidos hechos y cortados en EE.UU., con las mismas características de las restricciones AMF de los demás acuerdos.

En cuanto al acuerdo con México, en su versión más reciente, ha sido notoriamente liberalizado. Ya desde 1988 se creó el régimen especial a que se hiciera referencia anteriormente y que resulta similar a la creación de los GALs para los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. En 1990 el régimen especial se expandió, se eliminaron las cuotas aplicables a unos 50 artículos y se incrementaron las cuotas restantes promedio en alrededor de un 25%, añadiéndose además algunas cláusulas de flexibilización para tomar en cuenta cambios en las tendencias de la moda. De esta manera, el acuerdo con México resulta uno de los menos restrictivos de los que aplica EE.UU.

Las restantes restricciones AMF mantenidas por EE.UU. respecto de países del hemisferio pueden reseñarse como sigue:

- Brasil: una treintena de límites específicos a productos individuales o combinados y un límite agregado a las exportaciones totales de textiles;
- Costa Rica: tres límites específicos acompañados de igual número de GALs para los mismos productos;
- Colombia: sólo un límite específico en su versión más reciente;
- República Dominicana: una docena de límites específicos con asignaciones de GALs para siete de dichos productos;
- El Salvador: sólo un límite específico;
- Guatemala: un límite específico acompañado de la respectiva asignación GAL;
- Haití: media docena de límites específicos y cuatro asignaciones GAL;
- Jamaica: unos quince límites específicos así como una docena de asignaciones GAL;
- Panamá: 2 límites específicos;
- Perú: una docena de límites específicos así como dos límites agregados para dos grupos de productos (respectivamente, todos los productos de algodón y todos los productos de lana);
- Trinidad y Tobago: una decena de límites específicos y un número similar de asignaciones GAL; y

- Uruguay: una media docena de límites específicos, en un caso estableciendo además sublímites para subconjuntos de uno de los productos en cuestión (tejidos cardados y tejidos peinados), concentrados esencialmente en productos de lana.

En cuanto a las restricciones AMF aplicadas por Canadá a Brasil y Uruguay, se refieren a un número reducido de productos (en el caso de Uruguay existe un único límite específico).

A fin de ubicar estas restricciones en el contexto de las aplicadas a otros proveedores, correspondería señalar que EE.UU. ha mantenido, particularmente con proveedores de Oriente, restricciones AMF de una cobertura mucho más generalizada, a lo que se agrega un número mayor de límites agregados para el conjunto o parte de los productos.

Típicamente, las restricciones AMF que EE.UU. aplica a los proveedores tradicionales de Oriente (Hong Kong, Taiwan, República de Corea y China) no sólo tienen mayor cobertura sino que contienen disposiciones que habilitan crecimientos menores de las cuotas así como menores posibilidades de flexibilización en el uso de las cuotas. Por cierto, se trata en general de las cuotas de mayor volumen en valores absolutos, por estar estos países entre los primeros proveedores que desencadenaron la aplicación de cuotas (históricamente el primero fue Japón, a mediados de la década de los años 50, precediendo la creación de los acuerdos internacionales sobre textiles).

No correspondería concluir sin más que la menor generalización de la cobertura es el elemento que permitiría caracterizar las restricciones AMF respecto de América Latina y el Caribe como menos rigurosas que las aplicadas a otros proveedores. En efecto, para países que se especializan en un rango relativamente reducido de productos, un número limitado de cuotas puede provocar efectos similares a los de una mayor universalización de las cuotas para un país proveedor más diversificado. Por otra parte, no puede subestimarse el impacto potencial de las disposiciones que posibilitan el llamado a consultas y la incorporación de un nuevo producto al régimen de cuotas cuando éste comienza a evidenciar una mayor penetración en el mercado.

Por otro lado no puede perderse de vista que mientras los cuatro proveedores más tradicionales de Oriente antes mencionados representan por lo menos 36% del total de las importaciones americanas de textiles y vestimentas, la totalidad de los países de América Latina y el Caribe llegan a menos de la mitad (16.5%). A su vez, del total de las exportaciones de textiles y de vestimenta de los países de América Latina algo más de la mitad son exportaciones originarias de países beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que cuentan en general con restricciones atenuadas a través de la asignación de GALs.

Cualquier intento para determinar el grado relativo de restricción inherente a los exportadores hemisféricos vis a vis los de Oriente, debería incluir el reciente análisis realizado por Erzan y Yeats (1992). Sobre la base de una metodología elaborada por Erzan et al (1990), concluyen que los

exportadores de textiles y vestimentas del hemisferio enfrentan restricciones menos severas que las aplicables a los principales proveedores de Oriente.

En todo caso, como concluyen Erzan y Yeats (1992), los beneficios del libre comercio con EE.UU. se verían seriamente limitados a menos que las barreras no arancelarias más significativas (*hard-core*), entre ellas las que afectan a textiles y vestimenta, resulten disminuidas o eliminadas.

II

EFFECTOS DE LA LIBERALIZACION DE LAS RESTRICCIONES DEL AMF

La presente sección tiene el propósito de analizar el impacto que tendría sobre los países del hemisferio una liberalización de las restricciones AMF exclusivamente en el marco del establecimiento de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental. La sección III agregará las consideraciones que habrá de merecer una casi simultánea liberalización multilateral.

En la sección anterior, al analizar el conjunto de restricciones AMF que afectan al comercio intrahemisférico, pudimos inferir algunos elementos de juicio iniciales:

- las restricciones AMF aplicadas por EE.UU. y, en menor medida, Canadá, inciden sobre las exportaciones de textiles y vestimentas de algo más de una docena de países de América Latina y el Caribe;
- las restricciones AMF aplicadas por EE.UU. a las exportaciones mexicanas se han visto liberalizadas recientemente e incorporan un régimen especial (como veremos en la Sección III, el ALCAN prevé una mayor liberalización de las mismas);
- los países incluidos en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe tienen un régimen más liberal que el normal merced al Programa Especial de Acceso y la asignación de GALs; y
- algunas estimaciones ponen en evidencia que el grado de rigor de las restricciones AMF a las exportaciones de América Latina y el Caribe es menor que el que incide sobre los principales proveedores de Oriente.

Para estar en condiciones de investigar el impacto de la liberalización de las restricciones AMF se reseñan, en primer lugar, la penetración alcanzada por los textiles y vestimentas de América Latina y el Caribe en el mercado de EE.UU., para luego pasar revista a las estimaciones que se han formulado en la literatura especializada sobre los efectos actuales de esas restricciones. En segundo lugar, se analizan las resultantes de una liberalización que, en el contexto de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental, abarcará conjuntamente a las restricciones AMF y al desmantelamiento arancelario.

Una primera consideración es dimensionar la participación que los países de América Latina y el Caribe tienen en el mercado americano (las restricciones aplicadas por Canadá; como se viera en la Sección I, son de alcance mucho menor y más particularizado en países y productos).

Las estadísticas americanas para los doce meses terminados en octubre 1992 (U.S. Department of Commerce, 1992b) muestran el conjunto de América Latina y el Caribe con una participación del 16.5% del total de las importaciones americanas de textiles y confecciones, de los que 8.7% corresponden a países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Entre los principales proveedores están México (séptimo en el ranking), República Dominicana (10o.), Brasil (15o.) y Costa Rica (19o.).

Si tomamos en cuenta exclusivamente la vestimenta, la proporción del total de países de América Latina y el Caribe llega al 21% y la de los países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en particular alcanzan al 15.6%. Entre los orígenes más importantes de la vestimenta importada por los EE.UU. se encuentran República Dominicana (5o.), México (8o.), Costa Rica (11o.), Guatemala (16o.), Jamaica (17o.) y Honduras (19o.).

Como resultaba presumible, son todos países que exportan empleando esencialmente programas especiales de acceso que configuran un grado relativamente reducido de rigor en las restricciones AMF. La única excepción es Honduras, a cuyas exportaciones no se estaban aplicando restricciones AMF.

En cuanto a las exportaciones de textiles diferentes a la vestimenta (e.g., hilados y tejidos), la caída de la región es sensible y se registra más que nada en los países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (las cifras de penetración son 11% y 2.09% respectivamente). Esto es congruente con la concentración de estos últimos países en la exportación de vestimenta a partir de tejidos hechos y cortados en EE.UU..

Aquí la participación de los principales proveedores regionales está más concentrada, con México (8o. proveedor) y Brasil (10o.) representando las tres cuartas partes del total exportado por los países de América Latina y el Caribe.

Si procuramos datos menos generales que tengan un mayor contenido de especificidad, podremos ver que en materia de, por ejemplo, vestimenta de lana, la participación de la región trepa al 23.3%, y la de los países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe al 16.5%. Los principales proveedores de la región comprenden a la República Dominicana (2o. en el ranking general), Guatemala (6o.), Colombia (9o.), Costa Rica (12o.), Uruguay (15o.) y México (17o.).

Estos no dejan de ser promedios de un número grande de productos y variantes de los mismos.

Teniendo en cuenta que el sistema de administración textil de EE.UU. clasifica los productos en cerca de un centenar de categorías, y que estos a su vez admiten diferenciaciones por segmentos de

mercado, estilos, estaciones, etc., un análisis más preciso debería hacerse a nivel de producto y variante individual. Aún al nivel relativamente agregado de una categoría textil, puede señalarse, por ejemplo, que los países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe tenían recientemente entre 45 y 50% del total de las importaciones de los EE.UU. en las categorías 352 (ropa interior de algodón), 633 (chaquetas de hombre, de fibras sintéticas y artificiales) y 639 (sostenes y similares), y entre 30 y 45% en las categorías 347 (pantalones de algodón para hombre), 435 (chaquetas de lana para damas), 651 (pijamas de fibras sintéticas y artificiales) y 652 (ropa interior masculina).

Cuando los niveles de penetración son importantes cabe concluir que se está en presencia de una producción competitiva en calidad y precio, una de las condiciones necesarias —aunque no suficientes— para esperar una expansión del comercio toda vez que se verifique una liberalización de las restricciones.

Para estar en condiciones de pronosticar con mayor precisión a nivel de producto o categoría cuáles serán aquellos que reciban un mayor impacto de la liberalización preferencial de las restricciones AMF, habría que examinar en cada momento (para tomar en cuenta variaciones de la moda y otros factores) los productos que reúnan por lo menos algunas de las siguientes condiciones:

- verificar un cierto grado de penetración de las exportaciones en cuestión que permita inferir la existencia de un mínimo de competitividad (los indicadores vistos anteriormente constituyan casi siempre agregados de varios productos diferentes);
- que los principales competidores en este rubro sean proveedores extrahemisféricos sujetos a restricciones AMF. En efecto, si los principales competidores pertenecen al hemisferio se reduce la posibilidad de derivar ventajas netas para la región como consecuencia de una zona de libre comercio; y si los competidores son extrahemisféricos pero no están sujetos a cuota (e.g. países desarrollados) entonces hay menor posibilidad de que la liberalización hemisférica cree condiciones notoriamente mejores de competitividad;
- que el derecho aduanero aplicable a terceros sea importante, a fin de reforzar la preferencia hemisférica derivada de la eliminación de las restricciones AMF;
- que las exportaciones actuales al mercado americano no estén ya preponderantemente al amparo de esquemas de liberalización parcial (como el régimen especial para México o el Programa Especial de Acceso para los países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe) porque, de lo contrario, los efectos de la liberalización se verían consecuentemente diluídos.

Otro elemento de juicio para los propósitos de esta sección es pasar revista a estimaciones de los efectos de las restricciones AMF que han sido realizadas en diferentes publicaciones especializadas.

Para una compilación de fuentes de estas estimaciones puede consultarse GATT (1990). Véanse asimismo Cable (1987), Erzan et al (1990), Hamilton (1990), Keesing and Wolf (1980) y Raffaelli (1990).

Veamos en primer lugar los aspectos cualitativos señalados en la literatura especializada. Quizá el premio a la concisión lo merezca Raffaelli al señalar que el AMF ha perjudicado a los consumidores de los países importadores por la vía de mayores precios y a los exportadores reduciendo sus egresos potenciales y sus posibilidades de empleo, llevando a una asignación subóptima de recursos tanto en los países importadores como los exportadores.

Explicitando los efectos a los países exportadores, Raffaelli evoca la limitación a las exportaciones competitivas, la desorganización de ciertas líneas de producción, la transferencia de recursos a líneas de producción menos eficientes, el desaliento y/o distorsión de la inversión, los cambios a productos más sofisticados y las mejoras de calidad (como respuesta a cuotas fijadas en volumen físico), la transferencia de producción a terceros países, la búsqueda de una garantía de acceso a través de la aceptación de restricciones, los problemas asociados con la administración y empleo de las cuotas y aún los costos políticos asociados a estas restricciones.

En términos cuantitativos, el estudio del GATT (1990) compila una estimación de ingresos globales perdidos por exportaciones no realizadas. Cita un estudio de la United States International Trade Commission (USITC) que indican que el valor de las exportaciones a EE.UU. de los proveedores sujetos a restricciones AMF aumentaría un 20.5% en el caso de los textiles, un 36.5% en el caso de las vestimentas y, globalmente un 35%. Cita asimismo otro estudio más general, publicado en la serie de IMF Staff Papers, según el cual las exportaciones de textiles de los países en desarrollo a los principales países de la OCDE podrían crecer hasta un 82% y las de vestimenta en un 93%.

Otro estudio citado en el documento GATT, a cargo de la UNCTAD, cifra los crecimientos en el 78 y 135% respectivamente para textiles y vestimenta, para el caso en que desaparecieran a la vez las contingencias y los aranceles. Por último, una estimación en un modelo de equilibrio general sugiere aumentos en las importaciones globales de textiles y prendas de vestir del orden de 244%, en los EE.UU. y 214% en Canadá, tomando al conjunto de los proveedores en vías de desarrollo.

Al aumento potencial de exportaciones que se producirá por un lado habría que contraponerle la reducción de ingresos que operaría como consecuencia de la pérdida de las rentas contingentes (al tratarse de cuotas administradas por los exportadores, les resulta posible a estos, en ciertas condiciones, apropiarse de la renta asociada con la existencia del cupo).

El mismo estudio de la USITC, citado en primer término, estima el incremento de las exportaciones en 5.800 a 6.000 millones de dólares, y la pérdida de rentas en 1.600 millones de dólares.

Habida cuenta de que una de las condiciones para que la renta contingente se materialice es estar en presencia de una cuota efectiva (binding), y que, como se viera en la sección anterior, esto ocurriría menos frecuentemente en América Latina y el Caribe que en ciertos proveedores de Oriente, esta suma sería para la región menos que proporcional a la participación hemisférica en el total de las importaciones americanas de textiles y vestimenta. En cualquier caso, cabe recordar que las rentas constituyen transferencias de ingresos y no son en consecuencia comparables con las exportaciones, que requieren recursos reales para su materialización.

Las estimaciones anteriores son más generales que las requeridas en el presente informe: en ocasiones se refieren a todos los países desarrollados y no sólo a EE.UU. y Canadá, o a todos los proveedores en desarrollo y no sólo a América Latina y el Caribe. Adicionalmente, se refieren a la liberalización erga omnes de las restricciones AMF, y no a un desmantelamiento preferencial en el marco de una zona hemisférica de libre comercio.

Por esa razón deben ser tomados sólo como punto de partida para estimaciones más precisas.

El estudio que enfoca más específicamente la problemática de la presente sección es el de Erzan y Yeats (1992). Se analizan allí las eventuales consecuencias de una liberalización de las restricciones AMF mantenidas por EE.UU. respecto a Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay.

Tomando hipótesis que resultan algo conservadoras, el estudio concluye que, en el corto plazo, no cabe esperar una explosión de exportaciones como consecuencia de la abolición de las restricciones AMF aplicadas por EE.UU. a las exportaciones de estos cinco países, aunque ocurrirán incrementos sustanciales sobre todo para los productos sujetos a cuotas efectivas.

No obstante, el estudio agrega con toda pertinencia que aún en los productos que no enfrentan cuotas efectivas, la expansión de las exportaciones habrá de ser considerable si además se eliminan los derechos de aduana, extremo éste inherente al emprendimiento de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental.

Los aranceles norteamericanos a los textiles y vestimentas son varias veces más altos que los aplicados a los demás productos industriales, presentando además una progresividad considerable. Véase al respecto Yeats (1987), donde se señala que la protección efectiva a los tejidos de lana en EE.UU. es del orden del 85.8%. Puede tratarse de un caso extremo, pues se verifica en el arancel aduanero americano una situación algo anómala en que los derechos anormalmente altos de los tejidos de lana (del orden del 34%) superan ampliamente incluso a los de las prendas confeccionadas con estos tejidos. Ilustra sobre este punto en particular el informe elaborado por Mudge Rose Guthrie Alexander & Ferdon e IBERC (1990).

Tomando en cuenta el desmantelamiento conjunto de cuotas y aranceles, el estudio de Erzan y Yeats concluye que habrán posibilidades considerables de expansión para las exportaciones.

Los elementos que llevan a amortiguar un excesivo optimismo al respecto son:

- por un lado la posibilidad de una liberalización multilateral, que erosionaría el valor de las ventajas preferenciales; y
- por otro, la eventualidad de que tal desmantelamiento vaya acompañado de algún tipo de disposición transitoria de salvaguardia específica para textiles y vestimentas.

Ambos elementos habrán de ser analizados en la próxima sección de este informe.

III

ANTECEDENTES PARA LAS NEGOCIACIONES

Esta sección está dedicada a examinar elementos de juicio pertinentes al objetivo del presente informe, que deberán tomarse en cuenta en la negociación del capítulo sobre textiles y vestimenta de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental.

Se analizarán aquí sucesivamente los posibles resultados de los esfuerzos multilaterales de liberalización del comercio de textiles y vestimenta en la Ronda Uruguay del GATT y luego se hará referencia al tratamiento del tema en la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN).

La referencia a los resultados de la Ronda Uruguay en materia textil resulta prácticamente obligatoria. En efecto, la liberalización de las restricciones AMF en el seno de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental debe tomar en cuenta la existencia de una liberalización multilateral a emprenderse con cierto grado de contemporaneidad.

Parece razonable postular que para que la liberalización en el seno de la Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental sea efectivamente preferencial (i.e., que otorgue tratamiento más favorable a los países miembros) ésta deberá ser más amplia, profunda y/o rápida que la que habrá de desarrollarse multilateralmente.

En esta sección se asume que la puesta en práctica del acuerdo de la Ronda Uruguay se llevará a cabo de acuerdo con el acta final (GATT 1993). La liberalización allí prevista toma como punto de partida la Declaración de Punta del Este que estableció como objetivo formular modalidades para la eventual integración del comercio de textiles y vestimenta en el GATT sobre la base de reglas y disciplinas fortalecidas. A ello se agrega la decisión adoptada a mitad de camino de la Ronda en el sentido

de que este proceso de integración debería comenzar apenas finalizada la Ronda y ser de naturaleza progresiva.

En consecuencia, lo esencial del programa de liberalización previsto comprende:

- el compromiso de no establecer nuevas restricciones adicionales a las existentes al comienzo de la vigencia del Acuerdo resultante de la Ronda, excepto de conformidad con ese resultado o con las reglas del GATT;
- a la entrada en vigencia del Acuerdo, la integración al GATT de productos que en 1990 representaron 16% del comercio de textiles y vestimenta. Esta liberalización, como las siguientes, debe incluir productos de todas las etapas de la cadena productiva (tops e hilados, tejidos, vestimenta, otras confecciones)(Artículo 2. párrafo 6);
- al comenzar 1997 se hará lo mismo con productos que en 1990 representaron 17% del comercio(Artículo 2 , párrafo 8.a);
- al comenzar el año 2001 se incorporará un 18% adicional(Artículo 2, párrafo 8.b);
- al comenzar el año 2004 se integrará la totalidad del sector de textiles y vestimentas al GATT, quedando eliminada toda restricción bajo el MF(Artículo 2, párrafo 8.c)
- durante la primera fase del Acuerdo (36 meses) el límite de cada restricción AMF se incrementará anualmente en 16 puntos porcentuales más que la tasa de crecimiento prevista originalmente (Artículo 2 , párrafo 13);
- en la segunda fase (entre el mes 37 y el 84) las restricciones remanentes verán su límite incrementado en un 25% adicional (Artículo 2, párrafo 14[i]); en la tercera fase (entre el mes 85 y el 120) el incremento adicional será del 27% (Artículo 2, párrafo 14[ii]);
- los signatarios se comprometen a colaborar para prevenir la circunvención del acuerdo a través de escapatorias complejas y declaraciones de origen falso (Artículo 5);- se establece un mecanismo específico de salvaguardia para el período de transición, que puede aplicarse a cualquier producto textil o de vestimenta excepto los que cada parte importadora haya integrado en las reglas del GATT. Se trata de una salvaguardia discriminatoria, específica para cada producto, con rasgos similares a las actuales restricciones AMF, aunque estaría rodeada de mayores condicionamientos para su adopción (ver artículo 6) y finalmente;
- el Acuerdo prevé, por último, que su vigencia terminará improrrogablemente al comenzar el año 2004, fecha en la que el sector de textiles y vestimenta quedará plenamente integrado en el GATT (artículo 9).

Por su parte, es también pertinente la referencia al tratamiento que el tema mereciera en las negociaciones para crear un Acuerdo de Libre Comercio en América del Norte (ALCAN) . Constituye el antecedente más inmediato en la materia, aún si la experiencia específicamente mexicana no resultase cien por ciento trasladable a un emprendimiento a nivel hemisférico (la sección I de este informe ilustra acerca de las características particulares de las restricciones AMF aplicadas por EE.UU. a las exportaciones mexicanas). Adicionalmente, cabe presumir que si la integración hemisférica no llega a adoptar un esquema de eje y rayos², entonces las disposiciones del ALCAN constituyen un antecedente de primera importancia. Ello no significa, como lo señala Weintraub (1995), una adopción *in toto* de lo ya negociado, y casi seguramente habrán de surgir diferencias en los arreglos relativos al período de transición.

Sin embargo, las disposiciones del Acuerdo prevalecerán sobre las del AMF y otros convenios internacionales. La liberalización del comercio comprende cuatro aspectos básicos: la eliminación de cuotas, desgravación de aranceles, establecimiento de normas de origen sectoriales y creación de una salvaguardia específica para textiles y vestimenta;

Cuotas

Al entrar en vigor el acuerdo, queda derogado el acuerdo bilateral México-EE.UU. por el que se establecieron las restricciones AMF existentes, para los productos mexicanos que satisfagan las condiciones de origen pactadas. Para los textiles y vestimentas elaborados en México pero que no cumplan las normas de origen del Acuerdo, se eliminan las cuotas en 97 de las 111 categorías actuales. Del remanente, 10 cuotas se eliminarán en siete años y cuatro en diez años. No podrán imponerse nuevas cuotas salvo con arreglo a las disposiciones del Acuerdo sobre salvaguardia específica;

Aranceles

Al entrar en vigor el acuerdo se eliminan los picos arancelarios de la tarifa de EE.UU. y no se aplicarán aranceles mayores al 20% a los textiles y vestimentas mexicanos. A partir de ese nivel se iniciará el desmantelamiento arancelario progresivo con un plazo máximo de diez años. Ya en el comienzo de ese proceso EE.UU. habrá de eliminar los aranceles para productos mexicanos que representan alrededor del 45% de las exportaciones hacia ese mercado.

2. El término (hub-and-spokes en el original) fue acuñado por R. Wonnacott en Canadá para denotar el caso de un socio central con libre acceso a las importaciones provenientes de varios países pero donde cada uno de estos países tendría ese acceso sólo para productos del socio central. Para las consecuencias de tal esquema véanse, inter alia, Krueger (1992) y Weintraub (1992).

Origen

Se establecen condiciones bastante estrictas. La mayoría de los textiles y confecciones se considerarán originarios si se manufacturan a partir de hilados fabricados en la región. En el caso de hilados y prendas de punto se requiere que la fibra sea producida en alguno de los países miembros.

Excepcionalmente, los productos de seda, lino o similares (materiales no producidos en América del Norte) alcanzarán tratamiento preferencial siempre que la última transformación se realice en uno de los países miembros. Se establece asimismo una revisión general de las normas de origen para textiles y vestimenta, antes de comienzos de 1998.

Complementariamente, para los productos producidos en México que no cumplan los requisitos de origen pactados para textiles y vestimenta, se establecen cupos de preferencia arancelaria para el acceso a EE.UU. y Canadá.³ De acuerdo a este esquema, el límite para las exportaciones mexicanas de confecciones es el equivalente a unos 78 millones de metros cuadrados de tejido y para textiles no confeccionados el límite es el equivalente de unos 31 millones de metros cuadrados de tejidos; se acordó asimismo un procedimiento para permitir ajustes anuales a los límites de los cupos de preferencia arancelaria.

Salvaguardias

Se establece un régimen para el período de transición, específico para el sector de textiles y vestimenta. De acuerdo con ese régimen, para los bienes que cumplan los requisitos de origen la salvaguardia consiste en el restablecimiento, hasta por tres años, del arancel al nivel previo a la entrada en vigencia del Acuerdo. Finalizado el período de aplicación de la salvaguardia se retorna al programa de desgravación arancelaria de modo de concluir el desmantelamiento de los derechos de aduana en el plazo establecido por el Acuerdo.

Esta salvaguardia aplicable a productos originarios sólo puede invocarse una vez para un producto dado, y el país que adopte esta salvaguardia deberá otorgar compensación al país exportador extendiéndole concesiones de valor equivalente en el propio sector de textiles y vestimentas.

En el caso de productos que no cumplan los requisitos de origen acordados, la salvaguardia consistirá en la imposición de cuotas (que deben respetar los niveles de comercio preexistentes a su establecimiento). Estas restricciones cuantitativas podrán mantenerse por hasta tres años, y no se aplicarán al comercio entre EE.UU. y Canadá. Así definidas, estas salvaguardias para los productos que no cumplan

3. El Acuerdo de Libre Comercio EE.UU.-Canadá incluía cupos similares para ambos países, y los cupos para Canadá fueron incrementados en oportunidad de las negociaciones del NAFTA.

con las normas de origen presentan un paralelo notable con las restricciones AMF que fueran caracterizadas en la Sección I de este informe.

Las reseñas precedentes contribuyen a proporcionar un marco de fondo para las negociaciones en materia de textiles y vestimentas en el contexto de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental.

IV

LIBRE COMERCIO EN EL HEMISFERIO Y EL AMF: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la presente sección se procurará inferir, a partir de los elementos aportados en las secciones precedentes, algunas orientaciones que podrían guiar las negociaciones en el sector de textiles y vestimenta —particularmente respecto de las restricciones AMF— en el marco de la concertación de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental.

Se trata de proporcionar puntos de referencia tomando como norte la liberalización del comercio en el hemisferio.

Un primer punto que corresponde subrayar se deriva de la posible contemporaneidad entre el proceso multilateral de liberalización de restricciones AMF y el regional.

Parece claro que el proceso regional preferencial sea, en primer lugar, por lo menos tan favorable como el multilateral. Esto significa, por un principio análogo al de la nación más favorecida, ir trasladando al proceso preferencial regional cualquier ventaja posterior que resulte del proceso multilateral. Esto, sin embargo, no alcanza para otorgar al proceso regional de libre comercio un carácter preferencial. Para ello deberá además encontrarse fórmulas que aseguren mayor rapidez, cobertura y/o profundidad al proceso regional de desmantelamiento de las restricciones AMF. En particular, este concepto significa que si la negociación regional finalizara antes que la liberalización multilateral, la primera deberá contener elementos que vinculen el progreso en la liberalización al ritmo de la segunda.

Un segundo punto que merece destacarse es la necesidad de ser muy cuidadosos con cualquier sistema transitorio de salvaguardia específica al sector de textiles y vestimenta que pueda acordarse.

Por un lado no resultaría razonable que el proceso de liberalización reintrodujera el potencial para virtualmente el mismo tipo de restricción que se busca desmantelar. En cualquier caso su uso debería estar rodeado de una mayor excepcionalidad y sujeto en tanto sea posible a criterios objetivos. Esta observación lleva de la mano a la necesidad de establecer mecanismos ágiles y efectivos de solución de controversias,

que hagan posible el manejo de criterios objetivos y limiten la discrecionalidad y posibilidad de discriminación muchas veces asociadas con los mecanismos especiales de salvaguardia.

Por otro lado, corresponderá observar como mínimo algún paralelismo con los mecanismos específicos de salvaguardia que se establezcan en una eventual liberalización multilateral. Esto significa, por ejemplo, que toda vez que determinado producto quedase integrado a las normas GATT en el proceso multilateral (con las consecuencias sobre salvaguardias ya vistas en la sección anterior) debería cesar la posibilidad de invocar, en el entorno regional, una salvaguardia más severa que la habilitada por el acuerdo multilateral.

Un tercer punto de importancia es la negociación de normas de origen. Ellas resultan indispensables para el concepto de zona de libre comercio. Son tanto más necesarias cuanto mayor es la preferencia otorgada, y por lo tanto, la tentación de circunvenir el espíritu del acuerdo preferencial. A este respecto debería decirse, por un lado, que debería preverse desde el comienzo la vigencia del criterio acumulativo de origen, i.e., que los insumos y componentes de todos y cada uno de los países miembros de la zona de libre comercio contribuyen al carácter de originario de un bien determinado. Este principio va en contra de la concepción de eje y rayos (hub-and-spokes) y posibilita que, por ejemplo, el algodón paraguayo sea hilado en Argentina, tejido en Brasil, confeccionado en Uruguay e ingrese libre de derechos y restricciones a EE.UU. (naturalmente, en el supuesto de que los países mencionados integren la zona de libre comercio). La concepción opuesta, que requeriría para cada par de países formado por, por ejemplo, EE.UU. y uno de los de América Latina y el Caribe, criterios bilaterales de origen, debería ser descartada. En primer lugar por las complicaciones innecesarias de su administración, pero más fundamentalmente por privilegiar sin razón los bienes intermedios de una de las partes y negar por esa vía las ventajas en materia de asignación de recursos que se buscan justamente a través de la zona de libre comercio.

Adicionalmente, cabría señalar que las normas de origen excesivamente estrictas pueden convertirse en poderoso instrumento de protección de aquellos bienes o procesos que resulten imprescindibles para conferir a un bien el carácter de originario. Principios simples, como los del cambio de posición arancelaria, no resultan suficientes en la cadena productiva textil cuando pueden cumplirse sin necesidad de operar modificaciones sustanciales a los insumos utilizados (e.g., transformar tejidos en sábanas). El reconocimiento de esta insuficiencia para algunos casos no debería llevarnos al extremo de negociar cláusulas restrictivas de origen para todos los productos textiles (nada menos que unos 800 agrupamientos a nivel de seis dígitos del sistema armonizado).

En cualquier caso, el rigor de las reglamentaciones de origen debería ir disminuyendo a medida que una eventual liberalización multilateral vaya erosionando la preferencia regional. En el supuesto de que ambos procesos desmantelen las restricciones AMF, la preferencia quedaría reducida entonces al terreno arancelario. Si bien su importancia es innegable, parece razonable prever desde el comienzo un rigor decreciente de los requisitos específicos de origen en materia de textiles y vestimenta.

Un cuarto punto, vinculado estrechamente con el anterior, es el de los contingentes arancelarios como los establecidos primero en las negociaciones EE.UU.-Canadá y más tarde en las del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (de los que se dio cuenta en la sección III supra). La existencia de estos contingentes preferenciales para productos que no cumplen las condiciones de origen estipuladas es justamente consecuencia del rigor de los requisitos de origen acordados. Con normas de origen excesivamente estrictas, estos contingentes son prácticamente imprescindibles, pero pueden llegar a ser superfluos con normas de origen razonables. Será necesario recordar que a menudo el establecimiento de contingentes conlleva la creación de intereses que buscarán perpetuarlos más allá de las consideraciones de interés general.

Finalmente, podría preverse un desmantelamiento de estos contingentes paralelamente con la disminución en el rigor de las normas de origen.

Un quinto punto que puede ser necesario tener en cuenta es el de las consideraciones de equidad vinculadas con la existencia de puntos de partida diferentes en el proceso de liberalización. En materia de restricciones AMF al comercio hemisférico, esto significa, por ejemplo, tomar en cuenta la diferencia entre el régimen aplicable en la actualidad a países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el correspondiente a estos países del hemisferio. El punto de partida relativamente ventajoso derivado del más liberal programa especial de acceso (descrito en la sección I supra) aplicado respecto de países del Caribe puede resultar un desincentivo inicial para estos países en la búsqueda de una mayor liberalización de las restricciones AMF. Si de una zona de libre comercio ha de tratarse, el punto de llegada del proceso habrá de ser un desmantelamiento aplicable a todos los miembros de esa zona, inevitablemente erosionando la ventaja existente en el punto de partida. Lo que puede considerarse, es el establecimiento de mecanismos transitorios que puedan preservar por algún tiempo, durante el período de transición, un cierto grado de preferencia. Ello habrá de lograrse no por la vía de retrasar artificialmente el proceso de liberalización en la región en su conjunto sino más bien buscando mecanismos para proporcionar mayor rapidez, amplitud o profundidad a la liberalización en favor de los países que parten con cierto grado de ventaja en este proceso.

Por último, corresponderá tener en cuenta que una zona de libre comercio es un emprendimiento de compromisos mutuos. Por ello, ciertos sectores en algunos países del hemisferio no deberían sorprenderse si, coetáneamente con la liberalización de las restricciones AMF, resultara necesario proceder a algún grado de liberalización de las importaciones de textiles y vestimenta en esos países. Es cierto que en el hemisferio, sólo EE.UU. y Canadá apelan a las restricciones AMF, pero en otros países, mecanismos diferentes han contribuido a mantener la producción local al abrigo de la competencia extranjera, incluida la de los propios vecinos del hemisferio.

En todo caso, poner fin en el seno del hemisferio a un estatuto excepcional de protección para la industria de textiles y vestimenta comportará beneficios para consumidores y productores y disminuirá algunas de las distorsiones más flagrantes.

Aún si se trata de una liberalización discriminatoria con respecto a los países extrahemisféricos, será un movimiento en la dirección correcta, particularmente si puede resultar acompañado de algún grado de liberalización multilateral de las restricciones del AMF.

La media docena de puntos someramente reseñados en esta sección (vínculo con la liberalización multilateral, salvaguardias específicas, normas de origen, contingentes arancelarios, existencia de puntos de partida diferentes y generalización de la liberalización) no pretenden agotar el elenco de materias que habrán de ocupar a los negociadores.

Pretende apenas subrayar los más salientes entre los puntos específicos al sector de textiles y vestimentas y el desmantelamiento de las restricciones AMF en el marco del establecimiento de una zona de libre comercio hemisférico.

Una negociación exitosa del capítulo de textiles y vestimenta constituirá sin duda una contribución importante al proceso global de liberalización de los intercambios entre los países americanos.

REFERENCIAS

- Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, (1992), descripción del proyecto elaborada por los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, Canadá y los Estados Unidos de América, (México).
- Agosin, Manuel R. (1992), Beneficios y Costos Potenciales de la Iniciativa para las Américas: El Caso de Chile. (Washington D.C.: BID - CEPAL, DT-CHO-9).
- Bagchi, Sanjoy (1990), "Textiles in the Uruguay Round: Alternative Modalities for Integration into GATT," Ch. 10 en Hamilton, ed., (1990), pp. 238-262.
- Butelmann, A. y A. Frohmann, (1992), Hacia un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos, (Santiago de Chile: FLACSO/CIEPLAN).
- Cable, V., (1987), "Textiles and clothing", Ch. 23 en Finger, J.M. y A. Olechowski ed., (1987), pp. 180-190.
- Cline, William R., (1990), Textile and Apparel Negotiations in the Uruguay Round: An evaluation of the proposals (revision of Chapter 12 of *The Future of World Trade in Textiles and Apparel*), (Washington, D.C.: Institute for International Economics).
- Erzan, R. y A. Yeats (1992). Free Trade Agreements with the United States. What's In It for Latin America?, (Washington D.C.: World Bank, WPS 827).
- Erzan, R. y P. Holmes (1990), An Evaluation of the Main Elements in the Leading Proposals to Phase Out the Multi-Fibre Arrangement, (Washington D.C.: World Bank, WPS 483).
- Erzan, R., J. Goto y P. Holmes (1990). "Effects of the Multi-Fibre Arrangement on Developing Countries" *Trade: An Empirical Investigation*", Ch. 4 en Hamilton, ed., (1990), pp. 63-102.
- Finger, J. M. y A. Olechowski editors, (1987), The Uruguay Round. A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations, (Washington D.C.: World Bank).
- Gass, L., K. Neundorfer y E.- H. Stahr, (1990), Forward Strategy for World Textile Trade, (Frankfurt/Main: Gesamttextil).
- GATT (1990), Consecuencias económicas de la liberalización del comercio mundial de textiles y vestido: estudio de la literatura empírica en la materia, (Ginebra, GATT, COM..TEX/W/223).

- GATT, (1993), Agreements on Textiles and Clothing, Final Act embodying the results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations(Ginebra, GATT, MTN.TNC/W/FA).
- Hamilton, Carl B., ed., (1990), Textiles Trade and the Developing Countries: Eliminating the Multi-Fibre Arrangement in the 1990s, (Washington D.C.: World Bank).
- International Business and Economic Research Corporation, (1993),Caribbean and Mexican report, - Quota management service, (Washington D.C.: IBERC).
- Keesing, D.B. y M. Wolf, (1980), Textile Quotas against Developing Countries, (London: Trade Policy Research Centre).
- Krueger, Anne O., (1992), Conditions for Maximizing the Gains from a Western Hemisphere Free Trade Agreement, (Washington D.C.: IDB - ECLAC, WP-TWH-6).
- Mudge Rose Guthrie Alexander & Ferdon y IBERC, (1990), Reduction of Duties in the Uruguay Round, Memorandum on behalf of Wool and Wool Blend Fabric Importers Association, (Washington).
- Núñez Reyes, G., (1991), Acuerdo de Libre Comercio Canadá-México-Estados Unidos, (Santiago de Chile: FLACSO/CIEPLAN).
- Raffaelli, Marcelo (1990), "Some Considerations on the Multi-Fibre Arrangement: Past, Present and Future," Ch. 11 en Hamilton, ed., (1990), pp. 263-291.
- Sampson, Gary y Wendy Takacs (1990), "Returning Textiles Trade to the Normal Workings of GATT: A Practical Proposal for Reform," Ch. 12 en Hamilton, ed., (1990) pp. 292-308.
- Serra Puche, Jaime, (1992), Presentación de los resultados de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos a la Honorable Cámara de Senadores, (México, agosto).
- Silberston, Aubrey, (1987), "Is there a Case for Protecting Western Industry?", en World Textiles into the 1990s, (London, Financial Times Conference).
- U.S. Department of Commerce, (1992a), Summary of agreements, (Washington D.C.: International Trade Administration, Office of Textiles y Apparel).
- U.S. Department of Commerce, (1992b), Major Shippers, (Washington D.C.: International Trade Administration, Office of Textiles and Apparel).

Weintraub, Sidney, (1992), contribución a esta publicación.

Yeats, A., (1987), "The escalation of trade barriers", Ch. 15 en Finger, J. M. y A. Olechowski ed., (1987), pp. 110-120.

Las salvaguardias en una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental

James H. Cassing

Introducción

El término "salvaguardias" en general se refiere a las acciones gubernamentales temporales destinadas a proteger la economía o las industrias de un país importador contra la afluencia de importación y otros factores imprevistos. Típicamente, se invocan una gama de restricciones a la importación sin recurrir a argumentos de "justicia" ni de "dumping". Antes bien, las sanciones están justificadas por varios conceptos legales y políticos que han evolucionado en reglas de comercio nacionales e internacionales a lo largo de décadas. De hecho, uno de tales precedentes, la "cláusula de excepción", descende directamente de un Acuerdo Comercial entre Estados Unidos y México de otra era. Otras formas de salvaguardias abarcan desde las disposiciones de varios artículos del GATT —en especial el artículo XIX— hasta las "áreas grises" de las restricciones voluntarias a las exportaciones y la panoplia de acuerdos de comercialización ordenada, tales como el poco menos que temporario Acuerdo Multifibras (AMF). Más recientemente, en especial durante las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), se descubrió algún terreno sin desbrozar, tal como las "salvaguardias," con respecto al impacto de las diferencias en los estándares ambientales.

En general, el concepto de salvaguardia continúa siendo un tema de tropiezo en las negociaciones de liberalización comercial no sólo a nivel regional —por ejemplo, el caso del ALCAN— sino también a nivel multilateral —como durante la Ronda Uruguay—, existiendo profundas divisiones entre los países desarrollados y los países en desarrollo. En parte, las divisiones reflejan la imprecisión de los artículos del GATT sobre salvaguardias. Pero, más específicamente, la misma noción de cuándo y cómo se deben forjar excepciones a los artículos del GATT o a las normas de los bloques comerciales, choca inmediatamente contra cuestiones de soberanía nacional y genera debates de política interna que no pueden ser disciplinados fácilmente por normas externas. Ciertamente, no está claro que las partes contratantes de los acuerdos de libre comercio lleguen a ponerse de acuerdo algún día sobre la forma de las excepciones a las normas sin la salvaguardia de "excepciones a las excepciones", etc. Es en este contexto que, a lo largo de los años, muchos comentaristas reiteran que la cuestión de las salvaguardias va directo al corazón de todo acuerdo exitoso de comercio más liberalizado.

En el marco de un acuerdo de comercio regional, como la Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental (ZOLCHO), subsisten todos los problemas que han frustrado a las comisiones de negociación sobre salvaguardias en las pasadas Rondas multilaterales del GATT, además de generarse algunos nuevos. El presente trabajo pretende tratar la cuestión de las salvaguardias dentro del contexto de los países del hemisferio occidental e identificar los lugares en que la cuestión probablemente ayude o entorpezca el proceso de acercamiento a una ZOLCHO. El tema esencial es exponer los conflictos potenciales en las políticas o posiciones existentes respecto de las salvaguardias y resaltar las posibilidades de resolución de conflictos. En este punto, podemos recurrir a algunas de las experiencias actuales y pasadas de las naciones del hemisferio occidental sobre la creación de distintos bloques de comercio

regional, así como a las posiciones adoptadas durante las pasadas Rondas del GATT.

La siguiente sección establece el marco de una breve revisión general sobre el pensamiento actual respecto de la justificación política y económica de las salvaguardias. Una cuestión que surge rápidamente es en qué medida las naciones de la ZOLCHO llegan a coincidir sobre el propósito mismo de las salvaguardias. En la sección II se trata la conveniencia de mantener las salvaguardias dentro del marco del GATT y las divisiones sobre el tema de salvaguardias dentro de la Ronda Uruguay, tales como selectividad, disminución gradual, supervisión y legitimación de las medidas en las "áreas grises". En esta sección también se discuten las salvaguardias en el ALCAN y en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC). Nuevamente, el enfoque es el de las distintas posiciones de las naciones de la ZOLCHO. Por último, en la sección III se consideran brevemente las salvaguardias en su sentido amplio —cuestiones ambientales, condiciones laborales, asistencia al ajuste comercial, etcétera— y se buscan los puntos de conflicto y consenso. En esta última Sección también se ofrecen un resumen y algunas conclusiones.

I

JUSTIFICACION ECONOMICA Y POLITICA DE LAS SALVAGUARDIAS EN LAS POSICIONES DE ALGUNOS PAISES DE LA ZOLCHO

Antes de que las naciones de la ZOLCHO puedan negociar una posición sobre salvaguardias, en primer lugar debe existir cierto acuerdo sobre el objetivo que las salvaguardias deben cumplir. Típicamente, los encargados de las políticas y los científicos sociales justifican las medidas de salvaguardia ante alteraciones del mercado —incluyendo razones relativas a la balanza de pagos— por motivos de eficiencia y equidad. (Ver, por ejemplo, Corden, 1974; Deardorff, 1987; o Mayer, 1991; y las referencias en tales trabajos). La defensa de la eficiencia, a su vez, puede incluir tanto la eficiencia económica, debido a los costos del ajuste, como la eficiencia política, relacionada con la ayuda necesaria para que los negociadores se pongan de acuerdo sobre un acuerdo de libre comercio que sea aceptable desde el punto de vista político (Pérez-López, 1991).

Resumiendo, los argumentos son los siguientes: El comercio internacional y el movimiento hacia un comercio más liberalizado, como por ejemplo mediante una ZOLCHO, presentan un desafío. Por un lado, la oportunidad de comerciar de acuerdo a líneas de ventaja comparativa internacionales ofrece una fuente de crecimiento y prosperidad. Las industrias relativamente más eficientes de cada país pueden expandirse a medida que se contraigan las industrias relativamente menos eficientes. El ingreso nacional real de cada país se incrementa a medida que las naciones adquieren por intercambio lo que producen con menos eficiencia relativa. Sin embargo, por otra parte, durante la transición hacia una ZOLCHO o luego de ella, se producirán algunos ajustes en la composición industrial debido al cambio en la economía internacional. Pero este ajuste no es gratis. Se puede esperar que surjan algunas voces de oposición a la liberalización del comercio y más generalmente al cambio de la ventaja comparativa, en especial cuando

se requiere un ajuste muy grande y repentino. Esto crea la posibilidad de justificar, por razones políticas o económicas, la disminución del ajuste necesario conforme al acuerdo inicial o, con posterioridad al acuerdo, ante picos de importación o dificultades en la balanza de pagos.

Aunque el pensamiento está cambiando, ciertamente los países de la ZOLCHO no han logrado un consenso sobre si la justificación de la protección de las salvaguardias es más política que económica o viceversa. Sin lugar a dudas, esto refleja algunas diferencias reales en las economías involucradas. Por una parte, existen antecedentes más importantes de propiedad estatal entre algunos países de Latinoamérica y el Caribe (LAC), por lo cual las señales potenciales del mercado pueden verse distorsionadas internamente en comparación con Estados Unidos y Canadá, por ejemplo. Esto bien puede reforzar el argumento de las salvaguardias en algunos países. Lo mismo puede decirse de los sindicatos de trabajadores por lo menos en Argentina y tal vez en Brasil.

Sin embargo, al mismo tiempo, las actitudes de los gobiernos latinoamericanos ante los bienes de propiedad estatal están cambiando. Por ejemplo, en la industria del acero, los países latinoamericanos fueron los primeros en abrazar la privatización completa como parte de la reforma del mercado. Y explícitamente se pusieron en vigencia varias salvaguardias a fin de aliviar la transición (USITC, 1992).

En todo caso, al menos los países de la ZOLCHO están de acuerdo en que la sociedad preferiría evitar alteraciones repentinas y amplias relacionadas con el comercio. (Para una discusión de las cuestiones teóricas, ver, por ejemplo, Corden, 1974; Cassing y Hillman, 1981; Deardorff, 1987; Mayer, 1992). Es posible que quienes deciden sobre las políticas a adoptar, consideren imposible suscribir un acuerdo de libre comercio sin la salvaguardia de poder relajar algunas normas en ciertas condiciones (Sykes, 1990). (Ver también Cassing, 1980; Swan, 1991). Por lo tanto, las salvaguardias están destinadas a formar parte integral de cualquier paquete de una ZOLCHO. Seguidamente, nos abocaremos a las cuestiones concretas, incluidos algunos antecedentes de las disposiciones sobre salvaguardias del GATT, especialmente en lo relacionado a acuerdos regionales de libre comercio.

II

NEGOCIACION DE UNA ZOLCHO EN UN MARCO COMPATIBLE CON EL GATT: EL TRATAMIENTO DE LAS GARANTIAS

Desde la Segunda Guerra Mundial, muchos países contratantes del GATT han celebrado acuerdos regionales de libre comercio y típicamente las negociaciones —ciertamente las relacionadas con Estados Unidos, Canadá y México— se han hecho en conformidad con las normas del GATT. Aunque es posible que la resistencia actual del MERCOSUR ante la solicitud de revisión por parte de Estados Unidos, conforme al artículo XXIV del GATT, pueda originar una cuestión contenciosa y cuestionar el papel del GATT en una posible ZOLCHO (GATT, 1992), esto parece muy improbable. En todo caso, en la presente sección se presume que la ZOLCHO será esencialmente compatible con el GATT. Tal ha sido

el caso tanto del ALC entre Canadá y Estados Unidos como del ALCAN.

Mientras que uno de los pilares del GATT es el principio de la nación más favorecida (NMF) de no discriminación (Artículo I) una importante excepción a este principio se encuentra en el artículo XXIV, el cual gobierna la creación y el funcionamiento de los acuerdos de comercio regional. Si la ZOLCHO es compatible con el GATT, cabe preguntar qué clase de salvaguardias son permisibles y en qué medida el idioma aceptable para el GATT es en realidad aceptable para las naciones de la ZOLCHO. Algunas divisiones tradicionales entre las naciones de la ZOLCHO sobre el uso y abuso de las salvaguardias del GATT constituyen una fuente de preocupación en este punto.

El artículo XXIV permite tanto las uniones aduaneras como las zonas de libre comercio. La lógica de los redactores fue, al menos en parte, el reconocimiento de que los acuerdos de comercio regional pueden servir de escalones hacia un comercio mundial más liberalizado. Al mismo tiempo, existía la preocupación de que las naciones utilizaran este Artículo para discriminar entre las naciones con las que comerciaban, respecto de unos productos solamente, los denominados "acuerdos preferenciales". Por lo tanto, el artículo XXIV requiere claramente que se eliminen las restricciones sobre "substancialmente todo el comercio" entre los países; aunque se permite la eliminación gradual de barreras, debe existir un cronograma para la finalización de las reducciones "dentro de un lapso razonable". Las barreras contra quienes no son miembros no deben elevarse a niveles superiores a los existentes antes del acuerdo.

A pesar de la preocupación sobre los acuerdos preferenciales, los redactores del GATT proveyeron seis excepciones a los requisitos del artículo XXIV, a saber, el artículo XI, que trata sobre cupos para la protección de los sostenes a la agricultura, los artículos XII, XIII, XIV y XV sobre restricciones a efectos de la balanza de pagos y el artículo XX, que permite restricciones por cuestiones de salud pública, seguridad y ejecución de la ley. Sorprendentemente, la "cláusula de excepción" tradicional, el artículo XIX, no se menciona. Sin embargo, discutiremos el papel del artículo XIX en una ZOLCHO y nos concentraremos especialmente en algunos de los marcados desacuerdos generados por este artículo. Asimismo, notamos al pasar que en el GATT también figuran los artículos XXVIII y XXV, los cuales tratan sobre la forma de revertir permanentemente una consolidación arancelaria y aprobar las dispensas votadas. Aunque estas dos últimas formas de salvaguardia podrían representar un papel en los países de la ZOLCHO, en la actualidad no existe ninguna controversia respecto de estos artículos.

II. 1. Restricciones comerciales ante los aumentos de importaciones

Aunque los economistas debatan el grado de eficiencia de las salvaguardias para aliviar los aumentos de importaciones temporarios, tales salvaguardias sí proveen una muleta política (o seguro) para que los estados soberanos suscriban acuerdos obligatorios. Ciertamente, la necesidad de tales seguros políticos es una posición prácticamente unánime entre los países de la ZOLCHO. La cuestión es entonces si existe acuerdo en la interpretación de las normas del GATT respecto a las salvaguardias de industrias

particulares.

Aunque el GATT contempla las salvaguardias en los artículos mencionados anteriormente, el artículo relevante a nivel industrial es el artículo XIX, el cual ha sido y continúa siendo el centro de gran parte del debate (Nuevamente, seguiremos el pensamiento legal actual y la práctica reciente en la interpretación del artículo XIX, según ha sido sancionada por el GATT para las zonas de libre comercio). El artículo XIX provee a los gobiernos una excepción de las obligaciones del GATT, al permitir barreras comerciales para proteger a los productores gravemente perjudicados por la liberalización del comercio. Asimismo, contiene una disposición de compensación extranjera o de medidas de represalia contra pérdidas posteriores incurridas por el país extranjero. No es sorprendente que el artículo XIX no trate el problema de la no discriminación según figura en el artículo I, ya que ésta es una cuestión espinosa para todo acuerdo de libre comercio.

Sin entrar en demasiados detalles, esta "cláusula de excepción" del GATT se activa de la siguiente manera:

1. Debe demostrarse que las importaciones de un producto están aumentando en términos absolutos o relativos, y que el aumento es causado por circunstancias imprevistas y las obligaciones conforme al GATT.
2. Debe demostrarse que los productores internos de productos competitivos sufren perjuicios graves o la amenaza de perjuicios graves, y que tales perjuicios o amenazas se deben al aumento de las importaciones.
3. Si se demuestran (1) y (2), el país importador tiene derecho a suspender "tal" obligación del GATT respecto de tal producto durante el tiempo necesario para prevenir o remediar el perjuicio.
4. Después, el país importador debe consultar con las partes contratantes que tengan un interés substancial como exportadores. Si no se llega a un acuerdo, las partes contratantes exportadoras tienen derecho a suspender "concesiones substancialmente equivalentes".
5. Conforme al GATT o a la legislación nacional, se definen distintos procedimientos. (Ver especialmente Jackson, 1989).

Como se discutió anteriormente, existe cierta lógica en todo esto. Pero en el GATT, lo que se ve raramente es lo que existe. El artículo XIX no siempre es interpretado en una forma congruente con la intención del texto. Al parecer, los abogados especialistas en comercio internacional consideran que el lenguaje del artículo XIX es "extraordinariamente oblicuo" y encuentran una explicación en el desarrollo histórico del lenguaje (Sampson, 1988; Jackson, 1969, 1989).

En suma, algunas de las primeras interpretaciones debilitaron en gran medida las condiciones estrictas para recurrir al artículo XIX. Por lo tanto, si el perjuicio se desvinculaba de la liberalización comercial, se le cedía al país importador gran parte del poder para determinar el perjuicio en exclusión de los exportadores, y se determinó que el perjuicio ocasionado por las importaciones podía ser grave aunque no existiera un aumento de las importaciones (Sampson, 1988; Jackson, 1989). Además de estar sumamente debilitado por estas interpretaciones, el artículo XIX no se aplica al comercio agrícola, el cual queda en su mayor parte fuera de su control. Asimismo, en muchas ocasiones, se lo ha invocado en casos que "evidentemente no llegaban a cumplir los requisitos del Artículo" (GATT, 1979). En el Cuadro 1 se enumeran los usos formales del artículo XIX por parte de los países de la ZOLCHO. Claramente, Estados Unidos y Canadá dan cuenta de la mayor parte de las acciones formales con el correr de los años y, con la CE, serían los principales presentadores de solicitudes en términos absolutos.

Para el final de la Ronda de Tokio, existía una insatisfacción general con la evolución del artículo XIX. Se formó un grupo especial para tratar el tema de las salvaguardias, el cual logró escaso consenso. Los países en desarrollo esperaban excepciones a las medidas de salvaguardia de los países desarrollados y los países desarrollados no podían ponerse de acuerdo sobre la legitimidad de la acción unilateral de parte de los importadores ni sobre la selectividad de países en la aplicación de las medidas. Poco logró resolverse y se estableció una comisión para trabajar con posterioridad a la Ronda de Tokio a fin de desarrollar un sistema con "mayor uniformidad y certidumbre" (GATT, 1980). En la Declaración de Punta del Este se consideró que un acuerdo sobre salvaguardias era "de especial importancia para fortalecer el sistema del GATT" y se solicitó un "criterio de acción objetivo" (GATT, 1986). Aunque en ocasiones el debate ha sido intenso, todavía no se ha logrado un consenso y la tarea parece particularmente formidable aún a estas horas tardías de la Ronda Uruguay.

Sin embargo, el lenguaje del ALC y del ALCAN retiene el marco del GATT para la acción mundial y a pesar de la discusión sobre lo que sería permisible conforme al artículo XXIV, también prevé medidas de acción bilaterales. Por lo tanto, todas las divisiones clave sobre salvaguardias se retienen conforme a las disposiciones del GATT sobre acciones mundiales y se amplían, debido a las acciones bilaterales (o trilaterales) permitidas, ya que los miembros del ALC reciben cierto tratamiento selectivo aún en caso de acciones mundiales. Seguidamente, agrupamos las cuestiones generales que podrían dividir a los países de la ZOLCHO en el tratamiento multilateral del GATT en general, el tratamiento de las naciones de la ZOLCHO durante el período de transición y con posterioridad a éste, y el tratamiento de los no miembros. En primer lugar nos referiremos especialmente a las negociaciones de la Ronda Uruguay, y luego al ALC y al ALCAN.

Conflicto potencial respecto al tratamiento del GATT en general: Las salvaguardias en la Ronda Uruguay

Entre los miembros del GATT en general —incluyendo las naciones de la ZOLCHO— las divisiones más obvias involucran a los países desarrollados que con más probabilidad invocarían las

salvaguardias, por una parte, y a los países en desarrollo y a los países no industrializados que con más probabilidad sufrirán los efectos negativos de las salvaguardias por la otra. Para ambos grupos, una preocupación clave es el equilibrio en el camino hacia criterios objetivos de acción y ajuste. Si los criterios son demasiado indulgentes, la transparencia y la certidumbre buscadas podrían obtenerse al costo de un fácil acceso a la protección. En realidad, si los recursos se extienden a fin de legitimar las denominadas "medidas de las áreas grises" o no establecen disposiciones de disminución gradual dignas de crédito para el ajuste, uno debe preguntarse qué queda fuera del GATT. Después de todo, el comercio internacional provee la oportunidad de ganancias mutuas mediante el ajuste y el cambio, no mediante la detención o el bloqueo del ajuste requerido.

En el otro extremo, si los criterios de salvaguardia son demasiado estrictos, las industrias simplemente circunvalarán las normas y buscarán un alivio mediante el proceso político interno, apelando a la soberanía nacional más allá del GATT. Esta circunvalación es lo que sucede ahora. De acuerdo con una estimación, el porcentaje de importaciones estadounidenses sujetas a restricciones (especialmente "voluntarias"), aumentó en la década de 1980 desde un octavo a un cuarto (*The Economist*, 1990). Las acciones mundiales figuran en el cuadro II (pg.308). Alternativamente, tal como sucede en la actualidad, se recurrirá a prácticas de "comercio desleal" y "dumping". Este último punto remarca el hecho de que nunca es suficiente observar un sólo código o acuerdo en forma aislada.

Desde el punto de vista del equilibrio, las piedras de tropiezo de la Ronda Uruguay proveen, como mínimo, una guía respecto de algunas de las potenciales divisiones de la ZOLCHO. Esencialmente, deben responderse tres preguntas:

1. ¿Debe ajustarse la disciplina del GATT y modificarse levemente el artículo XIX a fin de:
 - a. restringir las herramientas de restricción de las importaciones tales como las restricciones voluntarias a las exportaciones (RVE),
 - b. hacer cumplir la disminución gradual o
 - c. aumentar la supervisión?

o,

2. ¿Debe revisarse el Artículo XIX a fin de que refleje la realidad actual, lo cual implicaría una o dos de las siguientes opciones:
 - a. incorporar al GATT las RVEs u otras medidas de las "áreas grises" o,
 - b. legitimar las medidas restrictivas de países seleccionados?

y en cualquier caso,

3. ¿La ayuda al ajuste debe ser explícita cuando se aplican las salvaguardias?

Desde el punto de vista de los países de la ZOLCHO, así como entre la CE y otros miembros del GATT, existe escaso consenso sobre las respuestas a estas preguntas, a las que se enfrentan los miembros del GATT en la actualidad. Aunque los países de la ZOLCHO podrían estar de acuerdo al menos en alguna versión de los puntos (1b) y (1c), los demás puntos son potencialmente controvertidos. (Para una discusión, ver Wolff, 1983; Hoekman, 1989). Ahora nos ocuparemos de algunas de estas divisiones.

Selectividad

En la Ronda Uruguay, la CE presentó una propuesta que exige la aplicación de medidas de salvaguardia a países seleccionados. Esto ciertamente está en desacuerdo con las posiciones de los países de LAC. La posición estadounidense sobre la selectividad de los países fue ambigua. Parte de la confusión se debe al menos a que es difícil oponerse a la selectividad de países y estar a favor de las medidas de las áreas grises, tales como las RVE.

En busca de cierto consenso, los países de la ZOLCHO podrían coincidir en que sería una trampa potencial en cualquier negociación de libre comercio perder de vista el objetivo de las salvaguardias, en primer lugar. Aquí, la clave consiste en definir el "perjuicio" en términos económicos a fin de que estén representados los intereses nacionales. Las disposiciones apropiadas sobre salvaguardias deben trabajar en dirección del ajuste del comercio, según se discutió en la sección I, supra. Por lo tanto, todo acuerdo debe incluir y movilizar a quienes proponen el cambio, incluidos quienes están dentro de los países importadores, además de tratar el problema de las pérdidas de las industrias afectadas. A grandes rasgos, este primer grupo comprende a los consumidores y a los exportadores potenciales.

Desde esta perspectiva, la selectividad de países es ciertamente difícil de justificar. El Acuerdo Multi-Fibras prueba claramente que tales restricciones tienden a multiplicarse, mientras que los exportadores más eficientes son castigados sucesivamente. La selectividad tiende a debilitar a quienes proponen los cambios (en especial entre los países en desarrollo), debido a su enfoque de "divide y vencerás". Al menos, la no discriminación traslada nuevamente la carga del ajuste a donde debe estar, es decir, al país importador.

Medidas de áreas grises

Las medidas de las áreas grises, tales como las RVEs y los OMAs (Acuerdo de Comercialización Ordenada), son práctica e inherentemente discriminatorias y por lo tanto estarían en contradicción con las posiciones de los países que favorecen la aplicación no selectiva de las salvaguardias. Sin embargo, existe cierto apoyo al reconocimiento de las restricciones negociadas como una salvaguardia legítima. Algunos autores afirman que el tratamiento de las medidas de las áreas grises y su incorporación al GATT a efectos disciplinarios es esencial para el éxito de la Ronda (Patterson, 1988). Sea como sea, esta potencial legitimación de las medidas de las áreas grises en la actual Ronda Uruguay ha incorporado algunas ideas nuevas que podrían ser proseguidas en la ZOLCHO, tal como lo hicieron en la última ronda del GATT

algunos otros grupos de negociación. Por ejemplo, los miembros de la Junta Internacional de Textiles y Prendas de Vestir (*International Textiles and Clothing Bureau - ITCB*), la CE y la ASEAN (Asociación de Naciones del Asia Sud-oriental) presentaron tres propuestas para la eliminación gradual del AMF, reconociéndolo como una forma de salvaguardia y luego aplicando los requisitos de disminución gradual de las salvaguardias del GATT. La propuesta de la ITCB demanda un cambio del AMF al GATT, aumentando los cupos en un porcentaje hasta que las restricciones ya no sean obligatorias. Al mismo tiempo, esta propuesta implica una transacción entre el reconocimiento temporario del AMF por parte del GATT y la aceptación de medidas de salvaguardia transparentes para los países importadores afectados. La propuesta de la ASEAN es muy similar al proyecto de la ITCB, mientras que la propuesta de la CE exige muchas más salvaguardias, así como la incorporación del AMF al GATT. La propuesta de la CE también demandaba la legitimación de los acuerdos bilaterales negociados como salvaguardia (GATT, 1990). Entonces, la cuestión es el precio que debe pagarse en términos de asignaciones de salvaguardias. Será esencial un ajuste bien definido.

Casi todos los países en desarrollo, incluyendo los de Latinoamérica y el Caribe, desconfían del uso de las medidas de las áreas grises como salvaguardias transitorias. El AMF demuestra los costos de las medidas de las áreas grises que recaen sobre los países en desarrollo. Aunque los países exportadores reciben rentas sustanciales de los controles (Trela y Whalley, 1988; Hamilton, de Melo y Winters, 1992; Cassing y Hu, 1992), la administración del sistema en sí mismo ha probado ser cara y potencialmente sirve para desalentar a los productores más eficientes, que no siempre pueden obtener licencias. Muchas de estas salvaguardias pueden provocar dolores de cabeza y representar un gasto de recursos valiosos para los países en desarrollo, sea que tengan que defenderse en el exterior de acciones o que traten de administrar internamente un sistema complejo de restricciones impuestas por países desarrollados renuentes a ajustarse al cambio en la ventaja comparativa (Cassing y Parker, 1990).

Duración y disminución gradual

Supuestamente, las salvaguardias son transitorias y finalmente deben desaparecer. En las palabras del GATT, las partes deben aplicar las salvaguardias sólo "en la medida y por el lapso que sea necesario para evitar o remediar tal perjuicio". En la práctica, la interpretación difiere en los distintos países. En Estados Unidos, las salvaguardias deben eliminarse gradualmente durante un lapso de cinco años, con la posibilidad de una extensión de tres años. En el pasado, Canadá previó la disminución gradual de las medidas de salvaguardia. Al mismo tiempo, sin embargo, muchos países, entre los que se incluyen Estados Unidos y Canadá, han abrazado el concepto francés de "comercio libre organizado", el cual se concentra en la "penetración del mercado" y parece legitimar las medidas de las áreas grises que en realidad nunca serán derogadas.

Desde un punto de vista más general, Sampson (1988) ha señalado que la duración y la disminución gradual pueden ser engañosas. En la práctica, las duraciones máximas tienden a convertirse en mínimas, y la disminución gradual ha llevado a una protección inicial más alta que la que se hubiera aprobado de otro modo.

Supervisión

La cuestión de la supervisión consiste realmente en tratar de llegar a un acuerdo sobre qué constituye "perjuicio" y "causa" en un primer momento. Actualmente, cada nación evalúa el "perjuicio" a una industria o a la economía general en la forma prescrita por sus leyes comerciales. Por ejemplo, en Estados Unidos la "cláusula de excepción" está contemplada en la sección 201 de la Ley de Comercio de 1974, enmendada por la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988. A fin de obtener alivio temporal para una industria, debe demostrarse que las importaciones son una "causa substancial" del perjuicio a la industria interna. La determinación del perjuicio es realizada por la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, la cual a su vez se convierte en un obvio punto de presión en un caso de la sección 201. (Ver especialmente Swan, 1989; y Maruyama, 1989, para una discusión de la evolución e interpretación de la sección 201). Finalmente, la determinación de lo que ha sucedido en una industria en declinación queda a criterio de la legislación o las políticas nacionales. De más está decir que han existido numerosas interpretaciones contradictorias de los datos económicos.

Compensación

Una de las razones frecuentemente citadas para que las naciones no utilicen las salvaguardias sino recursos más dudosos, es la cláusula de compensación del artículo XIX.3. Esto ha llevado a que Nueva Zelandia proponga la eliminación de la compensación a cambio de una mayor disciplina respecto de la duración y de las respuestas permitidas. Sea cual sea el acuerdo final, no parece haber consenso entre los estudiosos y los encargados de las políticas, de que la cláusula de compensación haya recortado gravemente las aplicaciones legítimas de las salvaguardias. (Ver, por ejemplo, Tan, 1990; Schott, 1989; y varios trabajos de Baldwin y Richardson, 1991).

Asistencia al ajuste

Aunque algunas de las partes contratantes han propuesto asistencia explícita al ajuste cuando se apliquen las salvaguardias, la cuestión no es de mayor importancia en la Ronda Uruguay. Sin embargo, casi todos coinciden en que las salvaguardias no deben desalentar sino alentar el ajuste y algunos han argumentado que la asistencia al ajuste es un enfoque obvio. Sin embargo, hasta el momento esto ha sido considerado generalmente como una cuestión interna a ser resuelta en forma distinta por las partes contratantes. Aproximadamente lo mismo podría decirse de las negociaciones de la ZOLCHO. (Para una discusión sobre los méritos de una política de ajuste más proactiva, ver Lawrence y Litan, 1986; Richardson, 1982).

Conflicto potencial respecto al tratamiento de los miembros de la ZOLCHO:

Cuestiones de salvaguardia en el ALC, el ALCAN y con posterioridad

La formación de un bloque comercial regional crea una serie de cuestiones que van más allá de las tratadas en el GATT sobre las salvaguardias. Aquí asumiremos que la ZOLCHO, al igual que el ALC y el ALCAN, a grandes rasgos será congruente con el GATT, pero los países de la ZOLCHO tal vez desearían conservar las distintas interpretaciones que permite el GATT.

Asimismo, supondremos que la ZOLCHO incorporará alguna versión del artículo XIX, a pesar de la discusión sobre su legalidad en un acuerdo de libre comercio. En el ALC y en el ALCAN (en su versión del 17 de diciembre de 1992), Estados Unidos, Canadá y México han dejado en claro su posición sobre las salvaguardias en un acuerdo de libre comercio. Esta posición se divide entre acciones bilaterales —o de los miembros en este caso— y en acciones globales. Asimismo, existen acciones de emergencia de transición y acciones de emergencia continuas. El período de transición hacia el comercio libre va de cinco a diez años y en algunos casos es menor. La categorización de los temas es igual que supra.

Selectividad

El tratamiento de las salvaguardias del ALC y del ALCAN muestra varias de las cuestiones espinosas que enfrentará la ZOLCHO. (Ver el texto de los acuerdos en los apéndices 1 y 2). En primer lugar, el ALC permite recursos de salvaguardias bilaterales durante la transición cuando, como resultado de la reducción o eliminación de un arancel, las exportaciones de un país causan un perjuicio grave en una industria interna del otro país. Presumiblemente, tal acción de emergencia sólo puede ser puesta en ejecución como resultado de la creación de comercio neto y no de una simple desviación de comercio.

El ALCAN retiene en su mayor parte la redacción del ALC, pero algunos de los artículos son más estrictos para casos que involucren a los tres países. Por ejemplo, durante el período de transición del ALCAN, las salvaguardias pueden ser activadas contra un producto importado para "evitar un perjuicio", además de para "remediarlo" simplemente. Asimismo, los textiles y la ropa se tratan separadamente, como un caso especial. (Ver más adelante la discusión sobre las "áreas grises").

En la ZOLCHO, las salvaguardias transicionales son menos directas. ¿Se aplicarán los recursos selectivamente sólo a los miembros de la ZOLCHO que se determine hayan causado un perjuicio grave? ¿O se aplicarán los recursos a todos los miembros de la ZOLCHO? Esto es particularmente importante porque la existencia de otros acuerdos comerciales —MERCOSUR, CARICOM, ALADI, el Pacto Andino y CBI— significa que los aranceles no se aplican en forma uniforme en los países de la ZOLCHO, de modo que es probable que las reducciones generales generen comercio desde algunos miembros, aquéllos que tienen barreras altas en la actualidad, y no produzcan cambios esenciales en otros miembros, aquéllos que tienen acceso preferencial a los mercados de algunos miembros en la actualidad. Por lo tanto, la no selectividad perjudicaría a algunos miembros de la ZOLCHO con respecto a sus posiciones actuales. Sin embargo, en el GATT, la posición de la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe ha sido contraria a la selectividad debido a que facilita la estrategia de "divide y vencerás" de algunos países industriales desarrollados.

En el ALC entre Canadá y Estados Unidos las partes retienen los derechos del artículo XIX, pero deben excluir al otro miembro si se adopta una acción global y las importaciones del otro miembro están "en el rango del cinco por ciento al diez por ciento o menos". En la ZOLCHO, tal redacción podría imposibilitar las salvaguardias efectivas si, por ejemplo, el 80% de las importaciones de un miembro de la ZOLCHO proviene de 16 países de la ZOLCHO, cada uno con 5% del mercado de importación.

Asimismo, la apelación a acciones globales puede terminar por recaer desproporcionadamente sobre unos pocos miembros de la ZOLCHO.

El ALCAN reconoce este problema y lo resuelve con una nueva redacción. En particular, no se considera que una de las partes contribuya con una "parte sustancial" de las importaciones, si "no está entre los principales cinco proveedores del bien objeto del procedimiento, medido en términos de participación en la importación durante el período de tres años más reciente". Asimismo, la redacción del ALCAN permite la posibilidad de que en circunstancias excepcionales las importaciones de las dos partes se consideren conjuntamente para determinar su contribución a un perjuicio grave.

La ALADI permite que dos o más miembros negocien separadamente sus regímenes arancelarios. Sin embargo, se supone que las negociaciones están destinadas a su incorporación al sistema multilateral de la ALADI y por lo tanto, aunque se denominan acuerdos de "alcance parcial", al menos su espíritu es no selectivo.

El Grupo Andino permite salvaguardias de distinta clase, incluida la cláusula de "restablecimiento arancelario", que autoriza a un signatario a retirar las concesiones en circunstancias específicas. Esto es bastante similar a las disposiciones del ALC y del ALCAN y debería dar lugar a cierto consenso. La cuestión respecto de la selectividad parece relacionarse por el lado de la no selectividad.

El MERCOSUR es en gran medida no selectivo respecto de los miembros, pero ha adoptado algunos grupos de trabajo bilaterales para tratar problemas especiales durante el período de transición. El Mercado común de América Central (MCAC) está aproximadamente en la misma posición tras el difícil período de 1970, cuando Honduras exigió medidas de alivio especiales a causa de la guerra con El Salvador. De hecho, Honduras se retiró del grupo en diciembre de 1970 y con frecuencia insiste en la firma de acuerdos bilaterales. CARICOM aún está en la etapa de seguimiento de la discusión de enero de 1992; los líderes centroamericanos están dando cumplimiento a la propuesta de julio de 1991 para crear un mercado único.

Medidas de las áreas grises

Si la ZOLCHO no es compatible con el GATT, entonces la cuestión de permitir RVEs, etcétera, como salvaguardias está en las manos de los negociadores de la Ronda Uruguay o fuera de su alcance. De hecho, existen ciertos desacuerdos en la posición de los miembros de la ZOLCHO en este punto. Por ejemplo, Chile prohíbe por ley la participación en restricciones voluntarias de las exportaciones, aunque las empresas privadas son libres de hacer negocios en este aspecto (GATT, 1991). Sin embargo, algunas de las naciones de la ZOLCHO han adoptado activa y abiertamente la posición de compartir el mercado como parte de distintos intentos de integración regional. Por ejemplo, el Pacto de Integración Económica entre Argentina y Brasil (PIEAB) de julio de 1986, adoptó explícitamente un protocolo que demandaba medidas de salvaguardia a causa de aumentos de importaciones y déficits bilaterales. Aunque éste y otros acuerdos bilaterales son un avance respecto del ALC para Latinoamérica (ALCLA), el cual concluyó

definitivamente con la ALADI de 1980, todavía existe preocupación por los desequilibrios aún a nivel industrial. Aunque probablemente esto refleja la creencia antigua de que las economías de escala eran la razón de ser de los bloques regionales, persiste cierto compromiso hacia los "mercados ordenados" y el PIEAB ha visto varios acuerdos de comercialización en nombre de las salvaguardias, por ejemplo, el protocolo sobre acero, las excepciones alimenticias y las excepciones de la industria automotriz (Manzetti, 1990). (Más en general, ver también Bawa, 1980; Llerena, 1988).

La posición de Estados Unidos en el GATT, el ALC y el ALCAN en general ha sido opuesta a la aplicación de salvaguardias de las medidas de las áreas grises, las cuales son ilegales conforme al GATT; sin embargo, esto no significa que Estados Unidos siempre siga sus propios consejos. De hecho, la legislación comercial estadounidense es conservadora en el sentido de que tiene las mismas raíces que la "cláusula de excepción" del GATT. Los recursos residen en gran medida sólo en los aranceles y en los cupos arancelarios, aunque también se sancionan acuerdos de comercialización ordenada.

En los acuerdos del ALCAN, los textiles y la ropa reciben distinto tratamiento que las demás importaciones por razones de salvaguardias y están explícitamente exentos de las normas del capítulo 8 del ALCAN. Por supuesto, esto refleja la participación de Estados Unidos y Canadá en el Acuerdo Multi-Fibras y las preocupaciones sobre el potencial mexicano en esta área. Sin embargo, es una forma de legitimación del mundo de las áreas grises de las restricciones voluntarias a las exportaciones.

Duración y disminución gradual

Inicialmente, el ALC y el ALCAN permitieron una duración máxima de tres años para las salvaguardias aplicadas bilateralmente durante el período de transición. Las acciones mundiales están gobernadas por la ley vigente, tres años en el caso de Estados Unidos. En el ALC no se contempla explícitamente la disminución gradual, aunque sí figura en el ALCAN mediante el recurso de extensión de un año de las salvaguardias.

La cuestión principal en este punto es si los países de la ZOLCHO pueden ponerse de acuerdo sobre la duración máxima permisible para las salvaguardias y sobre un cronograma de eliminación gradual. Esta cuestión se suscita respecto al período de transición, así como al período posterior.

Otra cuestión importante suscitada en la ZOLCHO se relaciona con la cuestión de la selectividad. En la Ronda Uruguay, al igual que en las rondas previas del GATT, varios países de la ZOLCHO han solicitado tratamiento excepcional en calidad de países menos desarrollados, como se permite conforme al GATT. Pero esto origina la posibilidad de tratamiento preferencial respecto de la duración y la disminución gradual de las salvaguardias. Existen dos posibilidades: las excepciones a las salvaguardias podrían ser concedidas por unos países a otros o se podría permitir que las salvaguardias fueran de mayor duración para un país que para otro.

Estrechamente ligado al problema de la disminución gradual está la cuestión de las consolidaciones arancelarias. Por ejemplo, entre 1990 y 1991, Colombia redujo substancialmente sus aranceles, pero los nuevos derechos de importación no son obligatorios en el GATT y esto crea la posibilidad de que la elevación de los aranceles utilizada como "salvaguardia", sea bastante marcada inicialmente a fin de impedir la disminución gradual por un tiempo.

Supervisión

Nuevamente, la cuestión es qué constituye un perjuicio, ya que los países miembros de la ZOLCHO deben ser capaces de controlar el uso de las salvaguardias en distintas situaciones. El ALC sólo es explícito en el sentido de que adopta el lenguaje del GATT y de la legislación comercial estadounidense y canadiense actuales. Por lo tanto, se habla de "causa sustancial de un perjuicio grave" y las acciones se justifican "en la medida necesaria para remediar el perjuicio". Esto refleja la redacción estadounidense en la legislación comercial y deriva de la preocupación por los inventarios como fuente potencial de aumentos de importaciones. También puede ser fuente de problemas la preocupación demostrada por muchos países de Latinoamérica y el Caribe en acuerdos regionales de comercio por los "perjuicios" incurridos por problemas en la balanza de pagos, no atribuibles en general a los infortunios de una industria particular. Por ejemplo, en el PIEAB, los déficits bilaterales se utilizaron como medida de perjuicio y los déficits superiores al 10% eran suficientes para justificar algunas acciones. En 1986-87, Brasil aplicó unilateralmente "aranceles de la política de estabilización", mientras que Uruguay dilató su ingreso al PIEAB debido a un déficit comercial acumulativo tanto con Argentina como con Brasil.

Aunque la supervisión presenta muchas cuestiones espinosas, también puede proveer el formato para una muy necesaria discusión sobre las salvaguardias. En particular, existe la necesidad de adoptar una perspectiva económica general al evaluar el "perjuicio". Una institución útil sería la presentación de un informe sobre los efectos de las salvaguardias en todos los segmentos de las economías internas, de la ZOLCHO y de la economía mundial. Además, algunos consumidores internos deberían estar representados en la evaluación del "perjuicio".

En el ALCAN, las autoridades de investigación lo constituyen el Tribunal de Comercio Internacional de Canadá, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México y la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos. Por lo tanto, dadas las interpretaciones legales actuales y el desempeño del pasado, existe probablemente una representación deficiente de los intereses del consumidor. La redacción específica de lo que constituye un perjuicio puede encontrarse en los Apéndices del presente trabajo.

Compensación

La cuestión de la compensación se relaciona principalmente con las acciones de salvaguardia globales antes que con acciones entre los países de la ZOLCHO como parte de la transición hacia un comercio más liberalizado. En este punto, tanto el ALCAN como el ALC adoptan el lenguaje del GATT referido a concesiones "substancialmente equivalentes" como precio de la adopción de acciones de

salvaguardia. La cuestión que enfrentan las naciones de la ZOLCHO es si quieren o no ser tratadas como un bloque cuando los no-miembros deban compensarlas y si quieren o no compensar a sus miembros en forma distinta de los no miembros.

El ALCAN y el ALC no proveen compensaciones durante la transición, ya que las acciones de emergencia consisten en regresar a los aranceles previos de la NMF. Sin embargo, las naciones de la ZOLCHO podrían debatir la posibilidad de compensación durante la transición a un comercio más liberalizado, en cuyo caso surgiría la cuestión de la forma de la compensación y de si algunas naciones de la ZOLCHO deberían ser exceptuadas por razones de desarrollo o por alguna otra causa. Otra línea de acción consistiría en reducir la compensación debido a las salvaguardias y en su lugar procurar la compensación de parte de los países que recurren a las salvaguardias en una forma que viola las condiciones más estrictas de su uso. En la Ronda Uruguay, al menos Brasil ha hablado de la cuestión de la compensación y ha señalado una resurrección de alguna variante de la fórmula de Brasil-Uruguay de la década de 1960, la cual penalizaría a los violadores del código de salvaguardias exigiéndoles compensación financiera (Abreu y Fritsch, 1989).

Asistencia para el ajuste

Entre los países de la ZOLCHO, Estados Unidos tiene los programas de asistencia al ajuste más extensos, mientras que la mayoría de las naciones de la ZOLCHO tiene alguna versión —en ocasiones, ad hoc— del seguro de desempleo. Más allá de los argumentos a favor y en contra de la asistencia obligatoria al ajuste en la ZOLCHO, probablemente el tema no figure en las negociaciones iniciales debido a las complicaciones de unificar las condiciones en que se requiere asistencia para el ajuste. Ninguna nación de la ZOLCHO ha hecho de esta cuestión una prioridad en la Ronda Uruguay y la cuestión tampoco apareció en la versión definitiva del ALC ni en el documento suscrito del ALCAN. Sin embargo, el gobierno de Clinton ha aludido a pactos complementarios destinados a aliviar los ajustes en el mercado laboral como condición del ALCAN, de modo que la cuestión aún puede salir a relucir (*New York Times*, 22 de febrero de 1993).

Conflicto potencial con los países no miembros

La cuestión principal respecto a los no miembros es cómo reaccionarán ante una política de salvaguardias en una ZOLCHO o también, hacia la noción misma de una ZOLCHO. Si la ZOLCHO permanece esencialmente dentro de un marco compatible con el GATT, al menos existe un potencial reducido de conflicto. Sin embargo, aunque excede el marco del presente trabajo, es probable que la misma noción de bloques comerciales cree una actitud de "ellos vs. nosotros", lo cual complicaría los movimientos futuros hacia una liberalización del comercio a nivel mundial. Ciertamente, el ALCAN ha engendrado cierta consternación en el este y el sudeste asiático.

II. 2. Otras salvaguardias del GATT

Entre las disposiciones de salvaguardia sancionadas por el GATT fuera del artículo XIX existen disposiciones para la agricultura y los problemas en la balanza de pagos. Por ejemplo, en el pasado, Brasil ha justificado medidas de importación no arancelarias a causa de la balanza de pagos conforme al artículo XVIIIb. Muchos países de la ZOLCHO, incluyendo Estados Unidos y Canadá, han apelado distintamente a las excepciones para la agricultura en el GATT a fin de justificar "salvaguardias" para el sector agrícola y otros.

Existe la posibilidad de un profundo desacuerdo sobre algunas de estas salvaguardias. El problema esencial es que el GATT mismo tiene algunos rasgos que dividen inherentemente a los países desarrollados de los países en vías de desarrollo. Esto ha llevado a divisiones en las rondas multilaterales y seguramente provocará divisiones en la negociación de la ZOLCHO. El origen de estas divisiones reside en las primeras rondas del GATT. Básicamente, los países en desarrollo tenían escaso incentivo para participar ya que estaban excluidos de la reciprocidad, los principales productos agrícolas de exportación quedaban fuera de las negociaciones, se acordaba tratamiento "especial y diferencial" mediante el SGP y el GATT sancionó la protección de las industrias nacientes y de la balanza de pagos en el artículo XVIIIc y XVIIIb.

Probablemente, la principal cuestión aquí es si la ZOLCHO resulta compatible con el GATT, entonces los países de la ZOLCHO, a excepción de Canadá y Estados Unidos, tendrán el resguardo de muchos recursos de salvaguardia en nombre de los desequilibrios estructurales y de desarrollo de la economía. Tan recientemente como en la Ronda de Punta del Este, Brasil encabezó una coalición de países en desarrollo destinada a mantener el tratamiento del doble carril. Por lo tanto, podría surgir un conflicto marcado si se considera que las naciones podrían hacer concesiones para un comercio más liberalizado y luego respaldarse en el artículo XVIIIb ó XVIIIc para retirar las concesiones.

Al mismo tiempo, muchos de los productores agrícolas de los países de LAC han expresado su desilusión ante el tratamiento del comercio agrícola en el GATT. En particular, se considera que los países desarrollados utilizan las excepciones del GATT a las normas de comercialización usuales sólo para evitar las exportaciones agrícolas de los países menos desarrollados.

La solución parece ser que algunos países de la ZOLCHO deban consolidar sus aranceles aduaneros con más firmeza y aceptar limitaciones más estrictas al uso de las cláusulas de excepción de la balanza de pagos contenidas en el artículo XVIIIb. Algunos comentaristas han sugerido que la reducción del alcance de las acciones a adoptarse, conforme a la cláusula de excepción de la balanza de pagos, harían más factibles las negociaciones y mejorarían el proceso de adopción de políticas en los países en desarrollo (Fritsch, 1989). En el mismo espíritu, es posible que Estados Unidos y Canadá se vean forzados a re-examinar sus posiciones sobre la exclusión efectiva de los principales productos agrícolas del GATT.

Salvaguardias en la agricultura

Desde su inicio en 1947, el GATT ha relegado las cuestiones agrícolas a medida que Estados Unidos y la CE han obtenido el reconocimiento implícito de sus políticas internas respectivas. Esto incluiría el tratamiento de "salvaguardia" acordado a la agricultura mediante varias excepciones tal como el artículo XI, que permite la restricción de importaciones para poner en ejecución estándares o políticas internas de apoyo a la agricultura. En el ALCAN no fue posible llegar a un acuerdo trilateral sobre agricultura. En su lugar, Canadá firmó un acuerdo bilateral separado con México mientras que el ALC gobierna el comercio agrícola entre Estados Unidos y Canadá. Así, por ejemplo, Canadá retiene las disposiciones de restablecimiento de aranceles a fin de corregir las distorsiones del mercado en la agricultura. Asimismo, Canadá retiene la protección de sus sectores de productos lácteos y de granja (USITC, 1992).

Para las naciones de la ZOLCHO como Argentina, que son productoras de alimentos eficientes, estas excepciones son sorprendentes. Varias naciones de la ZOLCHO estarían rápidamente de acuerdo con Argentina, por ejemplo, Brasil, Colombia y Uruguay (los miembros del Grupo Cairns), así como México (Cirio y Otero, 1989). Sin embargo, dado el precedente del paso del ALC al ALCAN, se puede esperar que Estados Unidos y Canadá estén renuentes a realizar reformas internas significativas. Indudablemente, mucho de esto dependerá de la resolución final del acuerdo agrícola en la Ronda Uruguay.

Salvaguardias, la balanza de pagos y las industrias nacientes

Varios países de la ZOLCHO frecuentemente apelan a la protección de las salvaguardias por razones de sus balanzas de pagos. Por ejemplo, Brasil, que representa el 60% del PIB de Suramérica y el 36% de su comercio exterior, ha recurrido en el pasado al control de las importaciones para hacer frente a sus problemas en la balanza de pagos. Tales controles han incluido, por ejemplo, el Impuesto a las Operaciones Financieras (IOF) aplicado a los tipos de cambio relacionados con la importación, que efectivamente representa una sobrecarga del 15% a las importaciones (Naciones Unidas, 1985). Más recientemente, Argentina ha anunciado una serie de medidas para elevar los impuestos a las importaciones a fin de resolver algunas de las consecuencias de vincular el peso estrechamente al dólar estadounidense, como parte del plan antiinflacionario del Ministro de Economía Domingo Cavallo (Nash, 1992).

Desde un punto de vista más general, sin negar los beneficios potenciales de un comercio más liberalizado, tal vez no sea realista negociar una mayor liberalización comercial en una ZOLCHO, con las naciones gravemente endeudadas de Latinoamérica, sin un paquete financiero vinculado a algunas disposiciones en caso de que haya algunos efectos comerciales adversos en el corto y mediano plazo. Ciertamente, desde el punto de vista de la "eficiencia política" de las salvaguardias, a la que se aludió primeramente, es probable que alguna forma de acuerdo, respecto de las acciones comerciales temporarias relacionadas con la balanza de pagos, sea un *sine qua non* para una ZOLCHO. (Ver, por ejemplo, la

discusión en Abreu y Fischt, 1989).

Otra división potencial profunda entre los países de la ZOLCHO respecto a las salvaguardias, se relaciona con el uso de políticas comerciales y de otro tipo para promover la industrialización. Aunque las actitudes oficiales están cambiando en algunos países de LAC (Latinoamérica y el Caribe), no existe un apuro total por abandonar la "guía esclarecida" de la política gubernamental para nutrir ciertas industrias, justificada legalmente en el GATT por el argumento de la industria naciente. Aunque no es el tema central del presente trabajo, una de las tareas del código de supervisión de salvaguardias será controlar el uso del argumento de la industria naciente o, en el caso de Estados Unidos, el uso de las acciones de "política industrial" temporarias.

IV

LAS "NUEVAS SALVAGUARDIAS" Y ALGUNOS COMENTARIOS A MODO DE CONCLUSION

A medida que las economías dispares buscan diferentes áreas de libre comercio, ciertamente crecerán algunas tensiones. Una forma que han adoptado las negociaciones del ALCAN es la exigencia de "salvaguardias" respecto a normas ambientales o laborales laxas. Indudablemente, se suscitarán cuestiones similares respecto de las negociaciones de la ZOLCHO. Como ha señalado Pearson (1992), tales cuestiones se refieren en realidad a la política interna y probablemente sería mejor que quedaran fuera de las negociaciones. En sentido estricto, las salvaguardias no deberían ser permanentes y, ciertamente, no tienen por objetivo resguardar una industria de la fuente de la ventaja comparativa de otra nación, aunque de hecho esta ventaja se deba a niveles ambientales inferiores. Abrir estas cuestiones esencialmente internas sería ciertamente problemático para las negociaciones de la ZOLCHO. Sin embargo, la cuestión aún puede suscitarse si el gobierno de Clinton persigue salvaguardias ambientales como una condición previa al ALCAN (*New York Times*, Febrero 22, 1993).

Desde un punto de vista más general, la cuestión de las salvaguardias en una ZOLCHO está destinada a ser compleja, con poco consenso y mucho conflicto. En las negociaciones del GATT, el ALC y el ALCAN las salvaguardias han sido fuente de algunas divisiones con cierto consenso sobre supervisión y disminución gradual, pero sin un acuerdo general sobre las medidas de las áreas grises y otras cuestiones. Si la experiencia de estas negociaciones, así como la de varias otras negociaciones comerciales de los LAC, han de servir de guía, en primer lugar las naciones deberían buscar un acuerdo general sobre el objetivo de las salvaguardias. Por ejemplo, algunos criterios sobre ajuste, eficiencia, viabilidad y enfoque podrían servir para comenzar. Es importante remarcar que existe un consenso prácticamente universal sobre una cosa: sin la flexibilidad de las excepciones de salvaguardia, los negociadores de la ZOLCHO se verán gravemente restringidos en lo que puedan presentar y finalmente negociar.

REFERENCIAS

- Abreu, Marcelo de Paiva y Winston Fritsch (1989), en Developing Countries and the Global Trading System, J. Whalley, ed., University of Michigan Press, Ann Harbor.
- Baldwin, Robert y J. David Richardson, eds., (1991), The Uruguay Round and Beyond: Problems and Prospects, NBER, Cambridge, Mass.
- Bawa, Vasant Kuman (1980), Latin American Integration, Humanities Press, N.J.
- Cassing, James y Stephen Parker (1990), "Safeguards", in Towards the Closing of the Uruguay Round and Beyond, N. Sophee and J.B. Lum, eds., ISIS, Malasia.
- Cassing, James y Fei-Yu Hu (1990), "More Evidence on the Costs of the MFA and Liberalization Proposal from Exporter Viewpoint", procesado, Universidad de Pitsburgo.
- Cassing, James y Arye Hillman (1981), "A Social Safety Net for The Impact of Technical Change", Economic Record, septiembre, pp. 232-37.
- Cassing, James (1980), "Alternatives to Protectionism", en Western Economies in Transition: Structural Change and Adjustment Policies in Industrial Countries, I. Leveson y J.W. Wheeler, eds., Westview, Boulder.
- Cirio, Felix M. y Manuel Otero (1989), "Agricultural Trade in Argentina: Impacts on the Global Economy and Strategies for the GATT Megpotoatopms," en Developing Countries and the Global Trading System, J. Whalley, ed., University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Corden, W. Max (1974), Trade Policy and Economic Welfare, Oxford University Press, Oxford.
- Deardorff, Alan V. (1987), "Safeguards Policy and the Conservative Social Welfare Function", en Protection and Competition in International Trade, H. Kierzkowski, ed., Blackwell, New York.
- Fritsch, Winston (1989), "The New Minilateralism and Developing Countries", en Free Trade Areas and U.S. Trade Policy, J. Schott, IIE, Washington, D.C
- GATT (1979), The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Ginebra.
- GATT (1980), The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations: Supplementary Report, Ginebra.
- GATT (1986), Ministerial Declaration of the Uruguay Round, Ginebra.
- GATT (1990), *News of the Uruguay Round*, Ginebra.
- GATT (1992), "MERCOSUR Common Market", *GATT Focus*, enero/feb.
- GATT (1991), "Brazil Renounces BOP Cover on Trade Restrictions. *GATT Focus*, agosto.
- GATT (1992), Focus on MERCOSUR and GSP Extension", *GATT Focus*, julio.

- GATT (1991), "Chile", *GATT Focus*, agosto.
- Hamilton, Carl B., Jaime de Melo y L. Alan Winters, (1992), "Who Wins and Who Loses from Voluntary Export Restraints?" *The World Bank Research Observer*, pp. 17-33.
- Bernard M. (1989), "Services as a Quid Pro Quo for a Safeguards Code", *World Economy*, septiembre, pp. 203-15.
- Jackson, John (1969), World Trade and the Law of GATT, Bobbs - Merrill, Indianapolis.
- Jackson, John (1989), The World Trading System, MIT, Cambridge, Massachussets.
- Lawrence, Robert Z. y Robert Litan (1986), Saving Free Trade, Brookings, Washington, D.C.
- Llerena, Carlos (1988), "Divisas, aduanas y soberanía", *La Nación*, agosto 9, p.9.
- Manzetti, Luigi (1990), "Argentina - Brazilian Economic Integration", *Latin America Research Review*, no. 3, pp. 109-40.
- Maruyama, Warren (1989), "The Evolution of the Escape Clause — Section 201 of the Trade Act of 1974 as amended by the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988", *Bringham Young University Law Review*, primavera, pp. 393-429.
- Mayer, Wolfgang (1991), "Optimal Pursuit of Safeguard Actions Over Time", copia mimeográfica, Universidad de Cincinnati.
- New York Times* (22 de febrero de 1993), "U.S. Job Gains from Trade Pact Are Discounted".
- Nash, Nathaniel C. (1992), "Argentina Amid Crisis Over Economic Policies", *New York Times*, noviembre 16.
- Pearson, C. (1995), contribución a esta publicación.
- Olson, Ruth E. (1989), "GATT-Legal Applications of Safeguards in the Context of Regional Trade Arrangements and its Implications for the Canada-United States Free Trade Agreement", *Minnesota Law Review*, vol. 73:1488, pp. 1488-1520.
- Patterson, Gardner (1989), "Gray Area Measures; An Even Greater Threat?" en Free Trade Areas and U.S. Trade Policy, J. Schott, ed., IE, Washington, D.C.
- Pérez-López, Jorge F. (1991), "GATT Safeguards: A Critical Review of Article XIX and Its Implementation in Selected Countries", *Case Western Reserve Journal of International Law*, verano, pp. 517-92.
- Richardson, J. David (1982), "Trade Adjustment Assistance under the United States Trade Act of 1974: An Analytical Examination and Worker Survey", en Import of Competition and Response, J. Bhagwati, ed., University of Chicago Press, Chicago.

- Sampson, Gary (1988), "Safeguards", in The Uruguay Round, J.M. Finger y A. Olechowski, eds., Banco Mundial, Washington, D.C.
- Schoot, Jeffrey J., ed. (1989), Free Trade Areas and U.S. Policy, IIE, Washington, D.C.
- Swan, Alan C. (1989), "The 'Escape Clause' and the Safeguards Wrangle", *Brigham Young University Law Review*, primavera, pp. 431-48.
- Sykes, Alan O. (1991), "Protectionism as a 'Safeguard': A Positive Analysis of the GATT 'Escape Clause' with Normative Speculations", *University of Chicago Law Review*, invierno, pp. 255-305.
- Tan, Augustine (1989), "Payment Imbalances, Sudden Surges and Safeguards", *World Economy*, septiembre, pp. 325-38.
- The Economist (1990), julio 14, p. 32, London.
- Trela, Irene, y John Whalley (1988), "Do Developing Countries Lose from the MFA?" NBER documento de trabajo no. 2618.
- United Nations (1985), Trade Relations Between Brazil and the United States, Naciones Unidas, Santiago.
- USITC (1992), Steel: Semiannual Monitoring Report -- Special Focus: Privatization in the Latin American Steel Industry, no. 2558, Washington, D.C.
- USITC (1992), U.S. Market Access in Latin America: Recent Liberalization Measures and Remaining Barriers, no. 2521, Washington, D.C.
- USITC (1991), Operation of the Trade Agreements Program, no. 2403, Washington, D.C.
- Wolff, Alan Wm. (1983), "The Need for New GATT Rules to Govern Safeguard Actions", en Trade Policy in the 1980's, W.R. Cline, ed., IIE, Washington, D.C.

Cuadro I
ACCIONES CONFORME AL ARTICULO XIX NOTIFICADAS AL GATT, 1950-1988 (PAISES DE LA ZOLCHO)

PARTE SOLICITANTE	PRODUCTO	FECHA DE PRESENTACION
EE.UU.	Armazones y sombreros de fieltro y piel para mujer	1 diciembre 1950
EE.UU.	Piel para sombreros	9 febrero 1952
EE.UU.	Higos secos	30 agosto 1952
EE.UU.	Semilla de trébol híbrido	1 julio 1954
EE.UU.	Bicicletas	19 agosto 1955
EE.UU.	Toalla de lino, cañamo o ramina	26 julio 1956
EE.UU.	Ganchos de ropa de resorte	9 noviembre 1957
EE.UU.	Alfileres de seguridad	29 noviembre 1957
Canadá	Arvejas (chícharos) congelados	12 febrero 1958
EE.UU.	Termómetros clínicos	22 mayo 1958
EE.UU.	Plomo y zinc	1 octubre 1958
EE.UU.	Cubiertos de acero inoxidable	1 noviembre 1959
EE.UU.	Cinta de algodón para máquinas de escribir	22 septiembre 1960
EE.UU.	Vidrio (especialmente para ventanas)	17 junio 1962
EE.UU.	Alfombras de Bruselas y de seda	17 junio 1962
Perú	Arseniato de plomo y válvulas	23 febrero 1963
Canadá	Pavos	17 noviembre 1967
Canadá	Papas	12 septiembre 1968
Canadá	Maíz	30 octubre 1968
EE.UU.	Pianos	21 febrero 1970
Canadá	Gasolina para automóviles	7 mayo 1970
Canadá	Camisas de hilo para hombre y niño	2 junio 1970
Canadá	Fresas frescas y preservadas	21 mayo 1971
Canadá	Camisas tejidas o hiladas para hombre y niño	30 noviembre 1971
EE.UU.	Loza para la mesa	1 mayo 1972

Canadá	Cerezas frescas	30 junio 1973
EE.UU.	Cojinetes	1 mayo 1974
Canadá	Ganado y carne de res	12 agosto 1974
Canadá	Hilados acrílicos peinados	1 enero 1976
EE.UU.	Acero especial	14 junio 1976
Canadá	Guantes de trabajo	1 julio 1976
Canadá	Poliéster con textura	7 julio 1976
Canadá	Telas de tejido doble	8 octubre 1976
Canadá	Carne de res	18 octubre 1976
Canadá	Varios artículos de vestir	29 noviembre 1976
EE.UU.	Calzado que no sea de plástico	28 junio 1977
EE.UU.	Televisores de color	1 julio 1977
Canadá	Calzado	5 diciembre 1977
EE.UU.	Radios	11 abril 1978
EE.UU.	Ferrocromo de alto contenido de carbono	11 noviembre 1978
EE.UU.	Cerros industriales	26 diciembre 1978
EE.UU.	Ganchos de ropa	23 febrero 1979
EE.UU.	Ollas de porcelana sobre acero	1 enero 1980
EE.UU.	Hongos preparados o preservados	2 diciembre 1980
Canadá	Calzado que no sea de cuero	24 noviembre 1981
Canadá	Calzado de cuero	9 julio 1982
Canadá	Cebollas amarillas	27 octubre 1982
EE.UU.	Motocicletas	16 abril 1983
EE.UU.	Acero especial	20 julio 1983
Chile	Azúcar	26 julio 1984
Chile	Trigo	
Canadá	Carne de res fresca, enfriada y congelada	1 enero 1985
Chile	Aceites vegetales comestibles	28 septiembre 1985

Cuadro II
ACUERDOS DE RESTRICCIÓN VOLUNTARIA DE LAS EXPORTACIONES, 1987

PRODUCTO	PAISES IMPORTADORES	PAISES EXPORTADORES
ACERO	COMUNIDAD EUROPEA	AUSTRALIA, AUSTRIA, BRASIL, BULGARIA, CHECOSLOVAQUIA, FINLANDIA, HUNGRÍA, JAPON, COREA DEL SUR, NORUEGA, POLONIA, RUMANIA, SUR AFRICA, SUECIA, VENEZUELA
	ESTADOS UNIDOS	ARGENTINA, AUSTRALIA, AUSTRIA, BRASIL, BULGARIA, CHECOSLOVAQUIA, COMUNIDAD EUROPEA, ALEMANIA ORIENTAL, FINLANDIA, HUNGRÍA, JAPON, COREA DEL SUR, MEXICO, NORUEGA, POLONIA, PORTUGAL, RUMANIA, SUR AFRICA, ESPAÑA, VENEZUELA, YUGOSLAVIA, TAIWAN
MAQUINAS HERRAMIENTA	COMUNIDAD EUROPEA ESTADOS UNIDOS	JAPON ALEMANIA OCCIDENTAL, JAPON, SUIZA, TAIWAN
VEHICULOS MOTORIZADOS	CANADA COMUNIDAD EUROPEA NORUEGA ESTADOS UNIDOS	JAPON, COREA DEL SUR JAPON COREA DEL SUR JAPON
TELEVISORES	COMUNIDAD EUROPEA ESTADOS UNIDOS	JAPON, COREA DEL SUR COREA DEL SUR
VIDEOCINTAS Y GRABADORAS DE CINTAS	COMUNIDAD EUROPEA ESTADOS UNIDOS	JAPON, COREA DEL SUR COREA DEL SUR
CALZADO	CANADA NORUEGA REINO UNIDO	COREA DEL SUR, ITALIA, ESPAÑA, TAIWAN JAPON, COREA DEL SUR COREA DEL SUR, TAIWAN
TEXTILES Y SOPA	AUSTRIA CANADA. COMUNIDAD EUROPEA FINLANDIA JAPON NORUEGA ESTADOS UNIDOS	SINGAPUR MALDIVAS, PAKISTAN, VIETNAM, MARRUECOS, TUNEZ, TURQUIA CHINA, PAKISTAN CHINA, COREA DEL SUR, PAKISTAN CHINA CHINA, COSTA RICA, EGIPTO, ISRAEL, MALDIVAS, MAURICIO, PAKISTAN, SUR AFRICA
PRODUCTOS AGRICOLAS	COMUNIDAD EUROPEA	ARGENTINA, AUSTRALIA, AUSTRIA, BRASIL, BULGARIA, CANADA, CHILE, CHINA, CHECOSLOVAQUIA, HUNGRÍA, ISLANDIA, INDONESIA, NUEVA ZELANDIA, POLONIA, RUMANIA, SUR AFRICA, TAILANDIA, URUGUAY, YUGOSLAVIA
CUBIERTOS DE ACERO INOXIDABLE	ALEMANIA OCCIDENTAL REINO UNIDO	COREA DEL SUR COREA DEL SUR
ROPA DE CUERO	NORUEGA	COREA DEL SUR
MADERA	ESTADOS UNIDOS	CANADA

**Solución de controversias
en una
Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental**

Blair Hankey

Introducción

El propósito de este trabajo es esclarecer el rol potencial y la forma de solución de controversias en una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental (ZOLCHO).

Después de destacar las diversas formas genéricas de solución de controversias internacionales, este documento examina la estructura y el funcionamiento de los mecanismos de solución de controversias en los acuerdos comerciales regionales existentes en el hemisferio. Luego explora varios temas pertinentes a la solución de controversias en una ZOLCHO. Finalmente, este documento considera si se debería aplicar alguna forma de solución de controversias en el hemisferio, sobre una base interina, antes de la formación de un ALC hemisférico.

**I
PERSPECTIVA GENERAL**

Los mecanismos de solución de controversias dentro de los acuerdos comerciales existentes en el hemisferio, varían desde el permanente Tribunal del Mercado Común Andino, el cual cuenta con poderes para emitir decisiones de cumplimiento obligatorio con aplicación directa, hasta los procedimientos de arbitraje minimalistas de la Comunidad del Caribe, la cual cuenta con poderes para emitir solamente opiniones de asesoría, carentes de obligatoriedad. Los acuerdos comerciales, de los cuales forman parte estos mecanismos, incluyen varias uniones aduaneras, las cuales se supone que evolucionarán, con el tiempo, hacia mercados comunes, al igual que diversos acuerdos de libre comercio.

En general, la forma o la arquitectura de los acuerdos internacionales deberían ser apropiados a su función. Aplicando este principio a los procedimientos de solución de controversias, se obtiene que la naturaleza de tales procedimientos debería ser apropiada a las reglas que interpretan y aplican. Cuanto más amplias, detalladas e intrusivas (dentro de un tema considerado generalmente nacional) sean las reglas, tanto más formales, automáticos y obligatorios serán los procedimientos para la solución de controversias. Puesto que los acuerdos comerciales modernos demuestran, en forma creciente, las características ya mencionadas, no es sorprendente que se dedique más y más atención a la solución de controversias, en cuanto a su negociación e implementación.

Además del movimiento general hacia mecanismos de solución de controversias más formales, automáticos y obligatorios, dentro de los acuerdos comerciales internacionales, existen circunstancias particulares en el Hemisferio Occidental, proclives a realzar la importancia de la solución de controversias en cualquier acuerdo comercial del hemisferio. Estas circunstancias incluyen la asimetría en poder,

tamaño y bienestar entre los Estados Unidos y los otros países del hemisferio; las significativas diferencias en las tradiciones culturales, políticas y legales entre los Estados Unidos y América Latina, y la compleja, difusa, estructura de poder de los Estados Unidos. Tomados en conjunto, estos factores hacen altamente improbable que los Estados Unidos participe en un arreglo comercial hemisférico que comprenda un conjunto elaborado de instituciones supranacionales, tal como aquéllas de la Comunidad Europea ("CE").

La ausencia de procedimientos formales de solución de controversias dentro de un acuerdo internacional, deja que el poder relativo de las partes permanezca esencialmente inalterado, desde la situación anterior a la negociación del acuerdo. Donde quiera que exista una gran diferencia en el poder relativo de las partes, o toda vez que un acuerdo sea mucho más importante para unas partes que para otras, las partes más débiles podrían abrigar la inquietud de que, en ausencia de fuertes procedimientos de solución de controversias, ellas padecerían las mismas desventajas, en una controversia que surgiera después del acuerdo, que las que padecieron antes de que hubiera un acuerdo. Tales circunstancias se encuentran obviamente presentes en este hemisferio, donde la economía de los Estados Unidos sobrepasa grandemente en magnitud, a las economías combinadas de todos los otros países del hemisferio. Esto significa que el comercio efectuado entre los Estados Unidos y cualquier otro país del hemisferio, será siempre, relativamente mucho más importante para el otro país que para los Estados Unidos, puesto que la actividad económica generada por ese comercio, constituirá siempre una porción relativamente más grande de la economía del otro país que de la economía de los Estados Unidos.

Ilustran este punto, las relaciones comerciales dentro de Norteamérica. El PIB de los Estados Unidos es aproximadamente diez veces el de Canadá, y treinta veces el de México. Así, mientras que el comercio bilateral entre los Estados Unidos y Canadá como México se encuentra en equilibrio precario, ese comercio es diez veces más importante para Canadá, de lo que lo es para los Estados Unidos, y es treinta veces más importante para México. Por ello, cualquier acción de represalia tendría un impacto mucho más grande en Canadá o México que el que tendría en los Estados Unidos. Estas diferencias resultan en un poder de negociación mucho más débil para las partes más pequeñas, en ausencia de procedimientos para la solución de controversias. Tales procedimientos, por lo menos en teoría, otorgan a las partes un peso igual bajo la ley del acuerdo y, por ello, deberían neutralizar el poder diferencial que existe entre ellas. Es precisamente este carácter neutralizador de los procedimientos de solución de controversias, que los constituye en un tan atractivo e incluso crucial aspecto de los acuerdos comerciales para los socios menores.

Mientras que el liderazgo político de los Estados Unidos, particularmente los miembros del poder legislativo, podrían, instintivamente, mostrarse reacios a resignar las ventajas que fluyen naturalmente del bienestar y el poder, otras consideraciones impelen a los Estados Unidos a aceptar alguna clase de mecanismos formales para la solución de controversias, en los acuerdos con socios comerciales del hemisferio. Una consideración semejante constituye el deseo general de mantener relaciones económicas y políticas amistosas y mutuamente beneficiosas. Los mecanismos de solución de controversias pueden facilitar tales relaciones al evitar la escalada de los diferendos comerciales que, potencialmente, podrían

complicar e interrumpir las relaciones bilaterales. Al resolver las diferencias de una manera rutinaria y estandarizada, la solución de controversias impide la escalada de la retórica, la espiral de acciones de represalia comercial o la vinculación con otros asuntos que podrían amargar la relación total.

Otra consideración es el deseo de predecibilidad, común a los intereses de negocios en todos los países, incluyendo los Estados Unidos. Mientras que algunos hombres de negocios de los Estados Unidos preferirán, sin duda, contar con la superior fuerza negociadora de los Estados Unidos para proteger sus intereses, muchos otros compartirán el interés en minimizar el riesgo de que una disputa particular sobrepase un cierto punto. Mientras que las controversias comerciales involucran, típicamente, a una sola industria, las medidas de represalia afectan, frecuentemente, a otras industrias a más de aquéllas envueltas en el diferendo. Esto se debe a que el país que adopta represalias, a menudo no importa cantidades importantes del producto en cuestión, del país que está siendo objeto de la represalia. Así, los resultados y objetivos de la represalia son inherentemente impredecibles.¹

En el período transcurrido desde la Segunda Guerra Mundial, los intereses de seguridad comunes de las principales naciones comerciantes, particularmente los Estados Unidos, actuaron como una importante influencia refrenadora sobre el uso de la fuerza económica, para forzar la resolución de litigios comerciales. Con el colapso de la Unión Soviética y el surgimiento en la agenda internacional de asuntos económicos relativos a la preocupación sobre seguridad, los Estados Unidos pueden sentirse menos restringidos para usar su influencia económica en las controversias con los socios comerciales del hemisferio. Hasta el punto, sin embargo, en que la rivalidad política con la antigua Unión Soviética pueda ser reemplazada por la rivalidad económica con la CE y Japón, los Estados Unidos todavía pueden hallar prudente no atenerse demasiado frecuentemente al uso de su fuerza económica para resolver los litigios comerciales dentro del hemisferio. Esta observación se aplica particularmente a las relaciones con los países, tales como los del cono sur, cuyo comercio con la CE u otros socios comerciales puede ser más importante que el comercio con los Estados Unidos.

II

TIPOS DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS

No todos los conflictos entre los gobiernos pueden ser clasificados como disputas. La mayor parte de las diferencias que surgen entre los gobiernos, relacionadas con el comercio, se tratan a través de los contactos diplomáticos y otros contactos intergubernamentales y no llegan a transformarse en disputas. Muchos acuerdos comerciales, incluyendo, por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio EE.UU.-Canadá,

1. Esta observación se aplica a las sanciones impuestas por los Estados Unidos, bajo la Sección 301. Ver Johnson y Winner, "Section 301: A New Direction in U.S. Trade Policy?" en *Private Investors Abroad - Problems and Solutions in International Business in 1987*. (Southwestern Legal Foundation, 1987) 5-9.

contienen diversas cláusulas de notificación y consulta, cuyo objetivo es impedir que las pequeñas diferencias se transformen en disputas serias.²

De acuerdo al propósito de este trabajo, nos preocuparemos por las diferencias que se volvieron "definidas, controvertidas y serias, en contraste con otros tipos de fricciones, preocupaciones, agravios, quejas o diferencias, más amorfos, menos concentrados y menos serios".³ Una controversia tal puede definirse como "un desacuerdo específico respecto a un hecho, ley o política, en el cual, una queja o aseveración hecha por una parte, se topa con una negativa, una contrademanda o una desmentida de la otra parte."⁴

Las estipulaciones para la solución de controversias, que están contenidas en los acuerdos internacionales, incluyen una gama de mecanismos o procedimientos, que van desde la notificación y la consulta, hasta el fallo coercitivo, de fuerza obligatoria, dictaminado por una tercera parte. Estos procedimientos pueden ser clasificados como (a) de consulta, (b) conciliatorios, (c) de asesoría, por ej., arbitraje sin fuerza obligatoria, y (d) arbitraje con fuerza obligatoria o fallo.

II. 1. a) Notificación, Consulta y Negociación

Los acuerdos internacionales incluyen, frecuentemente, cláusulas que requieren que una parte notifique a la(s) otra(s) de cualquier acción o medida que pudiera afectar el funcionamiento del acuerdo y que entren en consulta sobre el asunto. Las consultas pueden estar sujetas a un límite de tiempo que puede extenderse, solamente por acuerdo de las partes. En esta etapa, los gobiernos pueden buscar la resolución del asunto a través de las negociaciones directas; el fracaso de las negociaciones, acredita a menudo a la parte agraviada a proceder a una etapa ulterior de la solución de controversias, que comprende, típicamente, la introducción de una tercera parte en el proceso.

Aun cuando las partes tienden a favorecer esta técnica, debido al control casi absoluto que ellas ejercen tanto sobre el proceso como sobre la solución, ésta presenta a veces la considerable desventaja de estar basada inevitablemente en concesiones que pueden involucrar otros factores distintos a los méritos del caso. Esta desventaja puede verse magnificada si una parte es substancialmente más débil que la otra, o si una parte percibe que posee el mejor caso en los méritos legales u otros.

2. Ver M. Jean Anderson y Jonathon T. Fried "Dispute Settlement Between Governments: the U.S. Canada Free Trade Agreement in Operation", XVII Canada-U.S. Law Journal 1991.

3. Ver Richard B. Bildner, "When Neighbours Quarrel: Canada-U.S. Dispute - Settlement Experience" (Institute for Legal Studies, 1987) en 9.

4. Id.

II. 2. b) Conciliación/Mediación⁵

Algunos acuerdos requieren que cuando las partes sean incapaces de alcanzar una resolución negociada dentro de los límites de tiempo fijados, cualquiera de las dos partes podría remitir el litigio a la mediación o conciliación de una tercera parte. Los procedimientos de conciliación adoptan diversas formas y técnicas. Los acuerdos que estipulan la conciliación, generalmente fijan una comisión permanente que facilita las negociaciones y que actúa como, o designa, un mediador. Los procedimientos de mediación incluyen algunas veces la pronunciación de una exposición neutral de los hechos. Los gobiernos que se encuentran bajo la presión de intereses privados, pueden encontrar útil el poder atenerse al enfoque imparcial de una tercera parte, para justificar un arreglo ante sus propios conciudadanos.

Frecuentemente, sin embargo, tales consultas son llevadas a cabo sobre una base confidencial. Si bien tal procedimiento puede evitar la vergüenza política que podría resultar de una negociación o arbitraje público, puede no exigir la atención de la parte transgresora. Además, es probable que una solución se base más en la concesión que en el principio, y con ello no neutralizaría efectivamente, las diferencias en poder de negociación.

II. 3. c) Arbitraje asesor (sin fuerza obligatoria)

La diferencia esencial entre la conciliación/mediación y el arbitraje asesor sin fuerza obligatoria es que, mientras que un mediador, típicamente, no emite otro dictamen a más de, quizá, una exposición neutral de los hechos, un árbitro expide, por lo general, un informe que asigna la culpa a una parte y que recomienda una solución. Esta diferencia es crucial porque, aún cuando, legalmente, un informe de arbitraje puede no tener fuerza obligatoria, altera fundamentalmente las posiciones relativas de las partes con respecto a la disputa. Expedir un juicio sobre los méritos tiende a hacer más factible, políticamente, que la parte transgresora corrija sus procedimientos. Ciertamente, para la parte agraviada, se torna más fácil tomar represalias. El asunto cambia de, si una medida dada viola el acuerdo, a si la parte transgresora cumplirá sus obligaciones internacionales. Se proporciona a la parte transgresora una razón fundamental objetiva para modificar su conducta, sin que se la vea como sucumbiendo a la presión ejercida por la otra parte.

Los procedimientos del GATT para la solución de controversias caen en la categoría de los que carecen de fuerza obligatoria, ya que los informes del panel se tornan obligatorios para las partes solamente después de que estos hubieran sido adoptados por las Partes Contratantes actuantes, a través del Consejo del GATT. Puesto que el Consejo funciona por consenso en tales asuntos, cualquier Parte Contratante, incluyendo una parte en la disputa, puede impedir la adopción de un informe del panel.

5. Los términos conciliación y mediación se usan alternativamente en este documento.

II. 4. d) Arbitraje con fuerza obligatoria o Fallo⁶

Los acuerdos que contemplan procedimientos coercitivos y con fuerza obligatoria para la solución de controversias, representan una capitulación importante del poder soberano, puesto que las partes no sólo asumen obligaciones, sino que confieren también a la tercera parte, el poder para interpretar sus obligaciones y para ordenar remedios que hagan que la parte transgresora acate esas obligaciones.

La estipulación de un arbitraje coercitivo, de fuerza obligatoria —el equivalente internacional de litigio— tiende a alentar a los gobiernos para que resuelvan sus desaveniencias a través de la negociación, puesto que el arbitraje acarrea muchas de las mismas desventajas que el litigio doméstico. El arbitraje con fuerza obligatoria y, particularmente el fallo, quitan, tanto el proceso como la solución, de las manos de las partes involucradas y puede resultar fácilmente en una resolución que, por mucho que se conforme a las reglas de un acuerdo, satisfaga en menor medida los intereses prácticos de ambas partes, que lo que lo hubiera hecho una solución negociada, la cual hubiera sido elaborada de acuerdo a las circunstancias particulares de las partes y del asunto en cuestión.

Puesto que el arbitraje con fuerza obligatoria va más lejos en la neutralización de las diferencias de poder, tiende a ser preferido por los estados pequeños que tienen todo por ganar, al sujetar sus relaciones internacionales a un fuerte orden legal.⁷

6. El término "arbitraje" se aplica generalmente a un procedimiento de solución de controversias de tercera parte, donde se constituye el tribunal o panel con objeto de tratar un conflicto o un grupo de litigios específicos, y luego se lo disuelve. El fallo se refiere, generalmente, a una solución de controversias de tercera parte, por una corte o tribunal permanente.

7. La Corte de Justicia de las Comunidades Europeas representa el ejemplo más completo y altamente desarrollado de un fallo coercitivo, con fuerza de obligatoriedad, en acuerdos comerciales internacionales. Las demandas pueden ser llevadas ante la Corte, por la Comisión de la CE, por estados miembros, por instituciones de la Comunidad o por partes privadas. Sus fallos tienen aplicación directa, esto es, que tienen fuerza legal obligatoria sobre las partes involucradas en el caso, sin lugar a una demanda judicial, legislativa o ejecutiva, por parte de otros organismos nacionales o de la Comunidad. Sus juicios no solamente resuelven las controversias particulares que se le presentan, pero también constituyen un cuerpo de jurisprudencia que construye y elabora estipulaciones cuestionadas de los acuerdos de la CE y de la legislación secundaria. La Corte emite también, a pedido, reglamentos preliminares y obligatorios, sobre cuestiones concernientes a la ley de la Comunidad, que le son remitidas por los tribunales domésticos de los estados miembros.

III
PROCEDIMIENTOS PARA LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS
EN ACUERDOS COMERCIALES YA EXISTENTES
EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

Existen diversos acuerdos comerciales bilaterales y sub-regionales que establecen arreglos de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes, entre los países del Hemisferio Occidental. Todos estos acuerdos contienen alguna variante de los procedimientos de consulta y conciliación, que fueron identificados en la sección precedente. Estos acuerdos estipulan también alguna forma de procedimiento de arbitraje asesor o de fuerza obligatoria. Es este aspecto de la solución de controversias, a saber, el rol que desempeña el arbitraje de la tercera parte en todo el proceso, lo que constituye el meollo de este trabajo.

El análisis de estos procedimientos en los acuerdos comerciales ya en vigencia en el hemisferio, se ve restringido debido a diversos factores.

Primero, aparte de las estipulaciones para la solución de controversias del Capítulo 19, del Acuerdo de Libre Comercio ("ALC") EE.UU.-Canadá, y en mucha menor medida, de las cláusulas para la solución de controversias del Mercado Común Andino, estas estipulaciones parecen haber sido raramente invocadas. Consecuentemente, existe poca historia o jurisprudencia que se pueda examinar.

Segundo, aparte nuevamente de los mecanismos para la solución de controversias del ALC EE.UU.-Canadá, existe una escasez extrema de material publicado, sobre la historia negociadora o el funcionamiento de estos mecanismos. Parece no encontrarse disponible tal literatura en inglés. Por ello, la exposición está limitada, esencialmente, a un examen de los textos legales que establecen el rol y la competencia de estos tribunales.

Finalmente, debido a que, virtualmente, todos los acuerdos comerciales subregionales y bilaterales están actualmente en proceso de redacción o de renegociación, las cláusulas pertinentes a la solución de controversias que se encuentran en los textos publicados de estos acuerdos, resultan ya obsoletas o a punto de serlo.

Un examen de estos textos revela una gama considerable en las clases de procedimientos de arbitraje o de sentencia contenidos en los acuerdos comerciales del hemisferio. En el análisis siguiente, estos mecanismos son catalogados según su carácter coercitivo y obligatorio. En un extremo del espectro —esto es, donde tenemos la jurisdicción más coercitiva— se encuentra el Tribunal o Corte de Justicia Andino, mientras que en el otro extremo del espectro —esto es, donde se tiene la jurisdicción más consensual— está el mecanismo de solución de controversias del Mercado Común Caribeño ("CARICOM").

III. 1. La Corte de Justicia Andina

La Corte de Justicia Andina o Tribunal Andino, constituye el tribunal permanente del Mercado Común Andino ("ANCOM").⁸ El tratado que establece la Corte fué firmado en 1979 y entró en vigencia en 1983.⁹

La Corte está compuesta por cinco jueces, uno por cada uno de los cinco estados miembros del ANCOM. El papel esencial de la Corte es la interpretación de la ley del ANCOM.¹⁰ La Corte tiene tres funciones: 1) anular las decisiones de otros organismos de la Comunidad que hayan infringido el Acuerdo de Cartagena, 2) emitir laudos de incumplimiento y órdenes suspendiendo o restringiendo los beneficios de los estados miembros que no acaten las normas jurisdiccionales de la ley de la Comunidad, y 3) pronunciar opiniones consultivas sobre cuestiones de la ley de la Comunidad que le hubieran sido remitidas por las cortes nacionales de los estados miembros.

1) Anulación de las Decisiones de la Comunidad

Las partes que pueden iniciar demandas de anulación incluyen a los estados miembros, la Comisión, la Junta,¹¹ y las personas nacionales o jurídicas que hubieran sido perjudicadas por las leyes o regulaciones emitidas por los organismos de la Comunidad.¹² Una vez que la Corte hubiera expedido una orden de anulamiento, el organismo de la Comunidad en cuestión (por ej. la Comisión o Junta) deberá adoptar las medidas necesarias para implementar la decisión de la Corte.¹³

8. Acuerdo sobre Integración Subregional (The Cartagena Agreement), efectuado en Mayo 26, 1969, 8 I.L.M. 910 (1969). Los signatarios originales del Acuerdo de Cartagena fueron Chile, Colombia, Perú, Ecuador, y Bolivia. Venezuela se unió, subsiguientemente, en 1973. Chile se retiró del Acuerdo en 1976. Decisión 102 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Octubre 30, 1976.

9. Tratado que crea la Corte de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Mayo 23, 1979, 18 I.L.M. 1203 (1979) (entró en vigencia en Mayo 7, 1983). El asiento permanente de la Corte es Quito, Ecuador. La Corte programó su primera reunión para Diciembre de 1983. Venezuela aprobó el tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, INTEGRACION LATINOAMERICANA, Septiembre 1983, en 63.

10. Esta ley consta de cuatro elementos: El Acuerdo de Cartagena, el Tratado de la Corte de Justicia Andina, las Decisiones de la Comisión, y las Resoluciones de la Junta. Tratado de la Corte de Justicia Andina, Art. 1.

11. La Junta es el concejo gobernante, conformado por representates de los gobiernos de los estados miembros.

12. Id., Art. 17, 19.

13. Id., Art. 22.

2) Acciones contra los Estados Miembros

Un país miembro deberá primero presentar una demanda de incumplimiento contra otro país miembro de la Junta. Si la parte transgresora no acatara la decisión emitida por la Junta, ésta podría remitir el caso a la Corte, la cual emitirá una decisión que podría incluir sanciones por incumplimiento.¹⁴ Los estados miembros pueden también presentar demandas contra otros estados miembros, **directamente** ante la Corte, si la Junta no tomara acción respecto de la demanda o fallara en favor del país acusado.¹⁵ Si un estado miembro no acatara, después de tres meses, la decisión que la Corte expidiera contra él, la Corte podría restringir o suspender los beneficios que disfruta bajo el acuerdo, la parte incumplidora, después de considerar el parecer de la Junta.¹⁶

3) Opiniones consultivas

Las cortes nacionales de los estados miembros pueden remitir a la Corte, para su interpretación, los asuntos referentes a la ley de la Comunidad.¹⁷ Si la decisión de la corte nacional no estuviera sujeta a apelación, el procedimiento deberá ser pospuesto hasta que la Corte Andina se hubiera pronunciado. Las decisiones de la Corte Andina que interpretan la ley comunitaria tienen fuerza obligatoria sobre las cortes nacionales.¹⁸

La jurisdicción de la Corte Andina está diseñada según el modelo de la Corte Europea de Justicia. El ANCOM, al igual que la CE, tiene por objetivo crear un mercado común, y está dotado de un conjunto de instituciones supranacionales similares. Desafortunadamente, el ANCOM estuvo en estado de crisis a través de la mayor parte de los años '80 y, hasta muy recientemente, había hecho muy poco progreso en la formación de un mercado común. Mientras que una evaluación de la experiencia del ANCOM se encuentra fuera del alcance de este trabajo, parecería que el fracaso experimentado hasta ahora por el ANCOM para lograr sus objetivos, constituye el resultado, mayormente, de factores políticos y económicos, antes que de debilidades institucionales.

La Corte Andina es una institución con una constitución y jurisdicción dignas de los ambiciosos objetivos del ANCOM. Infortunadamente, el pequeño número de casos que la Corte Andina ha juzgado, y la naturaleza sumaria y abstracta de la narración publicada de esos casos, no permite ninguna

14. Id., Art. 23.

15. Id.

16. Id., Art. 25.

17. Id., Art. 28, 29.

18. Id., Art. 31.

evaluación, digna de consideración, de la jurisprudencia de la Corte o de su funcionamiento dentro del sistema Andino.

III. 2. Otros acuerdos comerciales latinoamericanos

Cuatro acuerdos comerciales celebrados entre países latinoamericanos poseen mecanismos de solución de controversias que son similares en sus características esenciales. Estos acuerdos son: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), a la que le sucediera la Asociación Latinoamericana de Integración, conocida generalmente por su sigla en español: ALADI; el Mercado Común Centroamericano; el MERCOSUR y el Acuerdo de Libre Comercio México-Chile.

Los mecanismos para la solución de controversias que figuran en cada uno de estos acuerdos, comparten las siguientes características. Primero, los procedimientos para la solución de controversias incluyen el arbitraje ante un panel *ad hoc*. (El número de árbitros, el método de su nombramiento y las cláusulas para las reglas de procedimiento y costos varían algo de un acuerdo a otro). Segundo, la jurisdicción del arbitraje es de carácter obligatorio. En el caso de que no se llegara a un acuerdo a través de la negociación directa o merced a los buenos oficios del cuerpo gobernante del acuerdo, la parte agraviada tiene el derecho de remitir la disputa a arbitraje. No se requiere el consentimiento de la otra parte o del cuerpo gobernante para remitir el asunto a arbitraje. Tercero, la decisión del panel de arbitraje tiene fuerza obligatoria. La decisión del panel no tiene que ser adoptada o ratificada por el cuerpo gobernante para volverse obligatoria, y la parte agraviada no requiere la autorización del cuerpo gobernante para tomar medidas compensatorias.

La naturaleza del remedio estipulado para la parte prevalente en el arbitraje difiere entre los diversos acuerdos. El Acuerdo del Mercado Común Centroamericano no especifica la naturaleza del remedio, pero establece, simplemente, que "la decisión del tribunal de arbitraje...deberá tener el efecto de *res judicata* para todas las partes contratantes, en lo que se refiere a cualquier aspecto de la interpretación o aplicación de las cláusulas de este Acuerdo".¹⁹ El Protocolo del ALALC para la solución de controversias estipula que, en el caso de que una parte no acatara la decisión de un panel de arbitraje, la parte afectada por tal falta de acatamiento, podría "limitar o suspender concesiones ... a la parte incumplidora".²⁰ El Protocolo del MERCOSUR, sobre la solución de controversias estipula que, si una parte no acatara una decisión arbitral, la otra parte podría aplicar medidas compensatorias, tales

19. Véase el Artículo XXVI, Acuerdo General sobre la Integración Económica Centro Americana, en *Basic Documents on International Economic Law*, Stephen Zamora y Ronald A. Branc, 1990 en 529-543. Las estipulaciones para la resolución de controversias del acuerdo que establece el Mercado Común Centro Americano, se encuentran ahora bajo renegociación y revisión.

20. Véase Acuerdo de Montevideo, que crea una Zona de Libre Comercio Latinoamericana, *id.* at 549-568.

como la suspensión de concesiones.²¹ El Acuerdo de Libre Comercio Chile-México estipula una sanción draconiana en el caso de no acatamiento: la otra parte podría suspender la operación del acuerdo.²²

Los procedimientos de solución de controversias de estos acuerdos se aplican solamente entre los estados que forman parte de los acuerdos. Aparte del ANCOM, ninguno de los otros acuerdos comerciales latinoamericanos estipula un "estancamiento" o el derecho de acceder a los paneles de solución de controversias, por otras partes ajenas a los estados miembros. Más aún, ninguno de estos acuerdos estipula la aplicación directa de las decisiones de los tribunales. El remedio deberá ser implementado, en todo caso, por una legislación ulterior o una acción ejecutiva del gobierno de un estado-parte.

III. 3. Acuerdo de Libre Comercio EE.UU.-Canadá

El Acuerdo de Libre Comercio EE.UU.-Canadá (ALC) estipula dos clases principales de solución de controversias. Estas son, primero, un mecanismo general para la solución de controversias, que figura bajo el Capítulo Dieciocho del Acuerdo, y, segundo, un mecanismo de solución de controversias para asuntos de antidumping y de derecho compensatorio, que figura bajo el Capítulo Diecinueve del Acuerdo. El mecanismo del Capítulo Dieciocho incluye procedimientos de arbitraje sin fuerza obligatoria, similares a aquéllos que se encuentran en muchos otros acuerdos comerciales, conformados tomando como modelo los procedimientos del GATT. El procedimiento del Capítulo Diecinueve, sin embargo, es único al ALC y representa una innovación importante en la solución de controversias internacional.

El Capítulo Dieciocho estipula un arbitraje asesor por paneles *ad hoc*, para cualquier controversia que pudiera surgir bajo el Acuerdo, que no pudiera ser resuelta por medio de negociaciones bilaterales o por la Comisión.²³ Si bien el arbitraje realizado por los paneles es coercitivo en el sentido de que éste debe proceder si lo requiriera cualquiera de las dos partes, carece de fuerza obligatoria, a menos que las partes lo hubieran acordado de antemano, en relación a una controversia particular.²⁴ La única excepción son las disputas sobre medidas de seguridad, ya que los dictámenes presentados por los paneles sobre los asuntos de seguridad tienen fuerza obligatoria y no se requiere el consentimiento previo de las partes para

21. MERCOSUR: Protocolo para la Resolución de Controversias, efectuado en Brasilia, 16 de diciembre, 1991, texto no publicado.

22. Artículo 33, Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México, texto no publicado.

23. La Comisión está compuesta por el Representante Comercial de Los Estados Unidos y el Ministro canadiense de Comercio Internacional, o las personas designadas en su lugar.

24. Esta opción de un arbitraje con fuerza obligatoria no ha sido utilizada aún.

conferir esta jurisdicción de obligatoriedad. En todos los otros casos, los dictámenes de los paneles son de carácter asesor.

El acuerdo estipula que:

Después de recibido el dictámen final del panel, la Comisión deberá acordar sobre la resolución de la controversia, la cual, normalmente, deberá conformarse a la recomendación del panel. Siempre que fuera posible, la solución deberá ser la no implementación o la remoción de una medida que no se conformara con este Acuerdo o que causara anulación o menoscabo... o, de fracasar una solución, la compensación.²⁵

Si la Comisión no hubiera convenido en una resolución dentro de los 30 días después de recibido el dictamen del panel, y una parte considerara que sus derechos "fundamentales" o los beneficios de que disfrutaba bajo el acuerdo hubieran sido menoscabados por la medida en disputa, la parte se encuentra entonces en libertad de suspender la aplicación de los beneficios de efecto equivalente.²⁶

El procedimiento del Capítulo Diecinueve para la solución de controversias sobre medidas antidumping y de derecho compensatorio, constituye otro documento de esta serie,²⁷ y será tratado aquí sólo brevemente. Bajo el Capítulo Diecinueve, los paneles binacionales reemplazan a la revisión judicial —realizada por las cortes nacionales— de las determinaciones hechas por agencias administrativas nacionales sobre antidumping y derecho compensatorio. Estos paneles aplican la ley de la parte cuya medida se cuestiona. Cualquiera de las dos partes tienen derecho a desafiar, ante un panel, las

25. Art. 1807.8.

26. Art. 1807.9. Al escribir esto, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) entre los Estados Unidos, Canadá y México, había sido firmado, pero eran inciertas las perspectivas de que se adoptara una legislación que la implementara en los Estados Unidos. El texto del ALCAN adopta un régimen general para la solución de controversias similar a aquél que aparece en el Capítulo Dieciocho del ALC, pero con algunos ajustes importantes, mayormente en el método por el cual se conforman las nóminas de panelistas (único, nómina por consenso, en lugar de una nómina nacional separada -- ver Art. 2009) y paneles seleccionados ("selección revertida" por la cual un país debe seleccionar de entre los ciudadanos de otros países que figuran en la nómina - ver Art. 2011). También, a diferencia del ALC, el ALCAN permitiría que hubieran presidentes de panel provenientes de un tercer país y no del país. *Id.* Además, bajo el ALCAN, se encuentra a disposición un mecanismo de solución de controversias de carácter obligatorio, para determinar si la adopción de represalias de un país, en respuesta al no acatamiento del dictámen de un panel por parte de otro país, es en sí "manifiestamente excusable". Ver Art. 2019.

27. Ver documento escrito por Gilbert Winham, en esta publicación.

determinaciones finales de las agencias administrativas de las otras partes, y las decisiones de los paneles son finales y detentan fuerza obligatoria.

Puesto que las partes no fueron capaces de llegar a un acuerdo, durante las negociaciones del ALC sobre asuntos de dumping, subsidios o derechos compensatorios, no existe una ley substantiva del acuerdo que pueda ser aplicada. De este modo, el mecanismo para la solución de controversias del Capítulo Diecinueve representa, esencialmente, una solución procesal para un tema sobre el cual las partes fueron incapaces de llegar a un acuerdo substantivo. Puesto que algunas disposiciones sobre estos asuntos constituyen una condición política *sine qua non* para que Canadá entrara en el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, esta solución procesal constituyó un medio de permitir que el acuerdo avanzara.

Los objetivos principales del procedimiento del Capítulo Diecinueve son estipular una aplicación imparcial de las leyes nacionales respectivas y obtener una resolución final más expeditiva que la estipulada por los sistemas nacionales de revisión judicial de etapas múltiples. Debido a varias medidas de derecho compensatorio, comercialmente importantes y altamente politizadas, que los EE.UU. impusieron a las importaciones canadienses, durante e inmediatamente antes de las negociaciones del ALC, el público canadiense, la comunidad de negocios y los gobiernos federal y provincial, se encontraban extremadamente sensibles ante los alegatos de que las decisiones de derecho compensatorio y antidumping hechas por las agencias administrativas y quasi-judiciales de los EE.UU., se hallaban sujetas a la influencia política de los productores nacionales, canalizada a través de sus representantes en el Congreso.

Se suponía que el procedimiento para la solución de controversias del Capítulo Diecinueve era sólo una medida transitoria (por cinco o siete años) quedando pendiente un acuerdo substancial sobre las cuestiones de dumping, subsidios y compensaciones. Sin embargo, la mayor parte de los observadores están de acuerdo en que el procedimiento está funcionando bien²⁸ y muchos electores de ambos países están a favor de que el procedimiento pase a ser una función permanente del ALC (o de su sucesor el ALCAN), en caso de no llegar a un acuerdo sobre los asuntos subyacentes.

III. 4. Mercado Común del Caribe

El procedimiento de solución de controversias del Mercado Común de la Comunidad Caribeña (CARICOM) está confeccionado siguiendo de muy cerca el modelo del procedimiento pre-1988 del

28. Véase, por ejemplo, Andreas F. Lowenfeld, *Binational Dispute Settlement under Chapters 18 and 19 of the Canada-United States: An Interim Appraisal* (Diciembre, 1990), Administrative Conference of the United States; y Andreas F. Lowenfeld, *Binational Dispute Settlement under Chapters 18 and 19 of the Canada-United States: An Update* (Abril, 1991), Administrative Conference of the United States.

GATT, para la solución de controversias, y semeja, en sus rasgos generales, los procedimientos de resolución del Capítulo Dieciocho del Acuerdo de Libre Comercio EE.UU.-Canadá.

El Consejo (el cuerpo gobernante compuesto de representantes de los estados miembros) **deberá** remitir cualquier disputa a un tribunal *ad hoc* a requerimiento de cualquier estado miembro "interesado". Si el Consejo o Tribunal encuentra que cualquier objetivo o beneficio contemplados bajo el acuerdo está siendo frustrado, el Consejo "puede", por mayoría de votos, hacer al estado miembro interesado las "recomendaciones" que considerara apropiadas. Si el estado miembro no acatara la recomendación del Consejo, el Consejo "podría" por mayoría de votos, autorizar a cualquier estado miembro, que suspenda tales obligaciones, en relación al estado infractor, según el Consejo lo considerara apropiado.²⁹

Este procedimiento es coercitivo, en que el Consejo debe remitir el asunto al tribunal, a pedido de cualquier parte interesada. Sin embargo, la decisión del arbitraje es de carácter asesor, en que el Consejo, no el tribunal, formula y "recomienda" el remedio y autoriza las medidas de represalia.

Este procedimiento representa una mejora sobre el procedimiento del GATT, ya que, por lo menos en teoría, el Consejo actúa por mayoría de votos —no por consenso, como en el GATT— y por ello, una parte actuante en la controversia, no puede bloquear la formulación y adopción de un remedio que esté en consonancia con el dictamen del tribunal. El procedimiento semeja al procedimiento del ALC EE.UU.-Canadá, en el carácter no obligatorio de las decisiones del tribunal. Se lo podría considerar como que tiene un carácter de mayor fuerza obligatoria que el ALC, puesto que el Consejo actúa por mayoría de votos, un procedimiento que resulta inoperable en un acuerdo bilateral, donde ambos estados son necesariamente parte de cualquier controversia, y donde una mayoría no constituye un concepto operativo. El procedimiento del CARICOM es claramente inferior al del ALC y al procedimiento post-1988 del GATT, en la ausencia de límites de tiempo fijados para las diversas etapas del proceso de solución de controversias. A este respecto, el acuerdo Caribeño exhibe su cosecha (1973). El acuerdo, incluyendo sus cláusulas para la solución de controversias está siendo revisado actualmente.

IV

TEMAS ESPECIFICOS

IV. 1. La ley pertinente y la relación con el GATT

Se podría esperar que la ley pertinente que figura bajo los procedimientos de solución de controversias de un acuerdo comercial internacional, podría ser la ley del acuerdo, esto es, las reglas que constituyen su esencia. Sin embargo, esto no es siempre así, ya que aunque las reglas substantivas

29. Artículo 11 del Anexo al Tratado que establece la Comunidad Caribeña en Basic Documents on International Economic Law, supra note 20, Vol. II en 664.

contenidas en el acuerdo formarán casi siempre una fuente para las normas que se aplican en un procedimiento de solución de controversias que figura bajo un acuerdo, estas reglas no constituyen la única fuente o, no son siquiera necesariamente la fuente más importante de la ley pertinente.

Algunos acuerdos comerciales internacionales bilaterales y regionales, son esencialmente acuerdos "GATT-más". Ellos añaden —y ocasionalmente substraen— del cuerpo de reglas comerciales internacionales comprendidas por el GATT y sus acuerdos subsidiarios. El GATT, por ejemplo, forma parte de la ley de la CE. El ALC EE.UU.-Canadá afirma los derechos y obligaciones de las partes, unas con otras, bajo los acuerdos internacionales preexistentes, de los cuales ambos forman parte incluyendo, por implicancia, el GATT.³⁰ Además, ciertos artículos del ALC "afirman" o "incorporan" dentro del acuerdo, cláusulas específicas del GATT.³¹

El CARICOM y los diversos acuerdos latinoamericanos que se revisan aquí, carecen de la estructura explícita GATT-más, del ALC. Esto puede ser, en parte, porque los objetivos de estos acuerdos son mucho más ambiciosos que aquellos del ALC. Sin embargo, es posible que la incorporación específica a estos acuerdos, de las obligaciones del GATT, fortalezca su estructura legal y política.

En el acuerdo del MERCOSUR, los estados partes "se comprometen a acatar los compromisos adquiridos anteriormente a la fecha de la firma del acuerdo". Mientras sólo se mencionan los acuerdos negociados dentro del marco de la Asociación Latinoamericana De Integración (ALADI), este compromiso general incluye también, presumiblemente, al GATT.³²

El ALC Chile-México estipula que los paneles de arbitraje deberán tomar en consideración las cláusulas del acuerdo, así como las reglas y principios de otros acuerdos internacionales, cuando lleguen a una decisión.³³ Así, el GATT parecería haber sido incorporado, por lo menos como una fuente subsidiaria de normas legales, dentro del proceso de solución de controversias.

La incorporación por uno u otro medio de otras reglas del GATT, dentro de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, y el uso de las reglas del GATT en los procedimientos para la solución de controversias que figuran bajo estos acuerdos, presentan una cantidad de asuntos interesantes.

30. Art. 104

31. Los Artículos 501 (tratamiento nacional) y 1201 (excepciones) "incorporan" cláusulas específicas del GATT; los Artículos 602 (normas técnicas) y 1302 "afirman" las obligaciones existentes bajo cláusulas específicas del GATT y sus Códigos subsidiarios; el Artículo 1902.2(d) (1) excluye cambios a la ley nacional antidumping o de derecho compensatorio, que no estén en consonancia con las estipulaciones destacadas del GATT y con los Códigos Antidumping y de Subsidios.

32. Art. 8.

33. Art. 33.

El más importante de estos resulta la relación entre, por un lado, la ley del GATT, como la interpretan los paneles de solución de controversias del GATT y, por otra parte, la ley del GATT, según es interpretada por los paneles para la solución de controversias, bajo acuerdos bilaterales y regionales, y aplicada por sus cuerpos gobernantes y estados miembros. Uno bien puede imaginarse la clase de problemas que surgirán, casi con seguridad, en algún punto donde las obligaciones del GATT sean interpretadas y aplicadas, primero, de una manera, bajo un acuerdo regional bilateral tal como el ALC EE.UU.-Canadá, y luego interpretadas y aplicadas de otra manera dentro del mismo GATT.

Por ejemplo, en 1987, un panel del GATT, establecido a pedido de los Estados Unidos, emitió un informe dictaminando que las prohibiciones canadienses a la exportación, sobre el salmón y el arenque de exportación no procesado, violaban el GATT. El Canadá reemplazó, subsiguientemente, las regulaciones transgresoras con un requisito de desembarco que tenía el mismo efecto práctico que la prohibición a la exportación. Entonces, Los Estados Unidos desafiaron los requisitos de desembarco canadiense, ante el primer panel para la solución de controversias del Capítulo Dieciocho iniciado bajo el ALC, alegando que los nuevos requisitos de desembarco canadienses también violaban las objeciones al GATT del Canadá, que habían sido incorporadas al ALC. El panel del ALC encontró que los requisitos canadienses para el desembarco, como se implementaban entonces, también violaban el GATT, pero recomendó una solución —que aplicaron las partes finalmente, en una forma algo alterada— la cual modificaba, en lugar de derogar, las regulaciones canadienses. No resulta inconcebible que una tercera parte con interés en el asunto, tal como Japón (el cual importa grandes cantidades del pescado en cuestión), pudiera llegarse al GATT y obtener una interpretación de las obligaciones del GATT más estrictas que las emitidas por el panel del ALC. En ese caso, es improbable que los Estados Unidos pudieran quedar contentos con la interpretación más liberal del panel del ALC.

La incorporación de las obligaciones del GATT dentro de otros acuerdos, trae a colación el asunto de la elección del foro. El ALC EE.UU.-Canadá estipula que las disputas que surgieran tanto bajo el ALC como el GATT y sus acuerdos subsidiarios, pueden ser resueltas en cualquiera de los dos foros, a discreción de la parte demandante.³⁴ Sin embargo, una vez que las estipulaciones para la solución de controversias del Capítulo Dieciocho del ALC o del GATT se hubieran iniciado con respecto a cualquier asunto, el procedimiento iniciado deberá ser usado "con exclusión de cualquier otro". Desde que el ALC entrara en vigor, ambas partes llevaron a la otra parte a la solución de controversias bajo los procedimientos del ALC, con respecto a ciertas diferencias que comprendían las obligaciones del GATT, y bajo los procedimientos del GATT, en otros diferendos que comprendían obligaciones similares a las del GATT. En ciertos casos, los factores que tuvieron influencia en la elección del foro, pudieron ser técnicos, por ejemplo, si la medida infractora fue iniciada antes o después de que el ALC entrara en vigencia. En otros casos, sin embargo, una parte parece haber sido motivada por consideraciones tácticas y políticas, relacionadas con el resultado de procedimiento. Al extremo de que se pensara que la medida transgresora hubiera sido considerada con desaprobación por las otras Partes Contratantes del GATT, una

34. Art. 1806.

parte conformante del ALC podría considerar ventajoso acudir a ese foro. Por lo menos un acuerdo comercial internacional del hemisferio —el Mercado Común Andino— estipula que su procedimiento de fallo, que es la Corte Andina de Justicia, tiene jurisdicción exclusiva sobre los diferendos que surgieran bajo el acuerdo, de manera que, salir de compras a buscar un foro, no está permitido.

El GATT, por supuesto, no constituye el único acuerdo internacional que puede aplicarse en los procedimientos de solución de controversias. Por ejemplo, como se mencionara ya, el MERCOSUR requiere específicamente a sus miembros que "respeten los compromisos adquiridos en acuerdos previos firmados en el marco" del ALADI.³⁵ Por ello, presumiblemente, los tribunales para la solución de controversias formados bajo el MERCOSUR pueden volverse hacia estos acuerdos, como fuentes de la legislación a aplicar.

Según los acuerdos comerciales van invadiendo más áreas políticas, tales como el medio ambiente, surgirán, cada vez más interrogantes sobre si los procedimientos para la solución de controversias comerciales internacionales, no deberían buscar fuentes de leyes fuera de los acuerdos comerciales, tales como los acuerdos concernientes al medio ambiente.³⁶

Una fuente final de normas legales, aplicada algunas veces en los procedimientos internacionales de solución de controversias, lo constituyen las leyes de las partes en disputa. En ciertas instancias, tales como el procedimiento del Capítulo Diecinueve, que figura bajo el ALC EE.UU.-Canadá, el acuerdo requiere explícitamente la aplicación de la ley nacional. En otras instancias, por ejemplo, donde se presentaran en el acuerdo internacional, lagunas o ambigüedades sobre algún asunto, los paneles para la solución de controversias se dirigirán a las leyes nacionales como presuntas indicaciones de obligaciones internacionales.

IV. 2. Estructura de los procedimientos de resolución de controversias

Consistentemente con el principio de que la forma debe seguir a la substancia, la estructura de los procedimientos para la solución de controversias debería, en grado considerable, reflejar los objetivos de los acuerdos y el contenido de las reglas que interpretan. Cuanto más penetrantes e intrusivas las reglas, y cuanto más ambiciosos los objetivos del acuerdo, tanto más coercitivos y obligatorios serán los procedimientos para la solución de controversias.

35. Art. 8.

36. Varias decisiones recientes del panel del GATT, tales como la controversia EE.UU.-México delfín/atún, han sido criticadas enérgicamente por los grupos ambientalistas de los EE.UU. y de otras partes, por ignorar las consideraciones ambientales en sus decisiones.

Si las partes tienen como objetivo crear un acuerdo con un amplio alcance y obligaciones intrusivas, tenderán a desear un mecanismo para la solución de controversias que tenga la estatura y continuidad necesaria para participar activamente, a través de su jurisprudencia, en el desarrollo de la estructura jurídica del acuerdo. En general, los procedimientos para la solución de controversias que figuran en los arreglos comerciales existentes del hemisferio, parecen ser consistentes con los objetivos de estos acuerdos, o, por lo menos, con la etapa actual de realización de esos objetivos. La excepción principal parecería ser el CARICOM, el cual posee actualmente, un débil y, según dicen, virtualmente no utilizado procedimiento para solución de controversias, en relación a sus ambiciosas metas.

Un asunto estructural que debe ser tratado tanto en los acuerdos existentes como en cualquier ZOLCHO, es el de los procedimientos de sentencia versus los procedimientos de arbitraje. La ventaja principal de un tribunal permanente es que está mejor capacitado de lo que lo están los paneles de arbitraje *ad hoc*, para desarrollar una jurisprudencia consistente, sobre un período de tiempo más largo. Una jurisprudencia tal, no sólo incrementa la claridad del acuerdo; ésta desarrolla eficazmente el acuerdo, ciertamente, en términos de su precisión y en términos de su alcance. Así, la sentencia puede desempeñar una función en los acuerdos internacionales, análoga al rol del poder judicial en los sistemas legales nacionales. El carácter permanente de un tribunal puede también añadir peso y prestigio a sus decisiones. La Corte Europea de Justicia constituye el ejemplo principal del rol dinámico que el cuerpo judicial puede desempeñar en construir una entidad económica supranacional eficaz.

Sin embargo, la ventaja principal de un cuerpo judicial permanente —su capacidad de desarrollar una jurisprudencia consistente— puede ser también una desventaja mayor. Puesto que un panel *ad hoc* se disuelve, normalmente, después de haber decidido una controversia única, tiene un poder limitado y, por ello, una oportunidad limitada para ofender a las partes o dañar el funcionamiento del acuerdo. Un tribunal permanente, sin embargo, podría desarrollar potencialmente, una línea de jurisprudencia que podría perjudicar seriamente los intereses de una o más de las partes, y hacer que todo el acuerdo sea inaceptable para ellos. Por ello, el potencial de daño, así como de desarrollo constructivo, es considerable.

Un punto medio entre un panel puramente *ad hoc* y un tribunal permanente, es un panel seleccionado de una nómina de panelistas pre-establecida.³⁷ Cuanto más se seleccione la nómina por consenso, menor será la lista, y cuanto más automático sea el sistema de selección del panel (por ejemplo, rotación o sorteo de grupos, en lugar de negociación, selección unilateral o señalamientos de prioridad), tanto más se aproximará el procedimiento a la sentencia.

Un factor a considerar para decidir entre arbitraje de fallo o arbitraje *ad hoc*, es el número, longitud y complejidad de los casos que se presentarán ante el tribunal. ¿Tendrá un tribunal permanente

37. Este es el sistema usado en la mayoría de los acuerdos comerciales internacionales, incluyendo el ALC EE.UU.-Canadá.

suficiente trabajo como para mantener ocupados a sus miembros? Esta objeción potencial es encarada a veces, permitiendo a los miembros del tribunal otras ciertas formas de empleo, tales como los nombramientos académicos,

En caso de formarse alguna clase de ZOLCHO, es sumamente improbable, por lo menos en sus etapas iniciales, que el alcance, contenido y nivel de obligaciones que éste establece, garantice la creación de un tribunal permanente.

IV. 3. Derecho Consuetudinario versus Derecho Civil

Los países de América Latina poseen todos, sistemas legales y administrativos basados en las tradiciones del Código Napoleónico o Derecho Civil. Por otra parte, Los Estados Unidos, Canadá, y los países del Caribe anglo-parlante, poseen sistemas legales y administrativos basados en la tradición anglosajona o de derecho consuetudinario. En tanto estas tradiciones han contribuido al desarrollo de diferentes culturas legales y administrativas, no se debe exagerar la importancia de estas diferencias para el manejo de los mecanismos de controversias en los acuerdos comerciales internacionales.

Estas diferencias no presentaron nunca obstáculos insuperables o ni siquiera substanciales para el funcionamiento de los mecanismos de solución de controversias, en cuanto tales mecanismos aplican alguna forma de derecho internacional, tal como la ley del acuerdo mismo y/o la ley de otros acuerdos internacionales, tales como el GATT. El derecho internacional podría ser considerado, generalmente, como un híbrido de las tradiciones del derecho consuetudinario y civil, mientras que semeja, más de cerca, los sistemas del derecho civil.

La coexistencia de los sistemas de derecho consuetudinario y civil de los estados miembros de la CE, no parece haber constituido un problema en el funcionamiento de la Corte Europea de Justicia. Más aún, es de advertir que los sistemas de derecho civil y consuetudinario co-existen con bastante éxito en ciertas jurisdicciones, tales como el Canadá y Luisiana.

Es más probable que surjan problemas cuando la ley que está siendo aplicada es la ley nacional de una de las partes en disputa, como sucede algunas veces en los arbitrajes internacionales de inversión o comerciales. Tales problemas podrían también producirse si se tuviera que aplicar un procedimiento análogo a aquél del Capítulo Diecinueve del ALC EE.UU.-Canadá.

Un asunto relacionado es la importancia, si la tiene, de la Doctrina Calvo, a la cual han adherido la mayoría de los gobiernos latinoamericanos. Esta doctrina sostiene que los ciudadanos de estados extranjeros deben atenerse exclusivamente al sistema judicial nacional del estado anfitrión, para resolver disputas sobre inversiones y otras controversias, y que, por consiguiente, no existe y no es menester

garantizar, en tales casos, el derecho a procedimientos internacionales de solución de controversias.³⁸ La Doctrina Calvo, sin embargo, se aplica a controversias donde por lo menos una de las partes es una persona privada (natural o legal). No se aplica a las disputas intergubernamentales. Los estados latinoamericanos han recurrido frecuentemente a procedimientos de arbitraje con fuerza obligatoria en controversias entre ellos. Además, es digno de mención que todos los acuerdos comerciales entre los estados latinoamericanos, que se examinan en este trabajo, incluyan procedimientos de solución de controversias con fuerza obligatoria, mientras que los dos acuerdos entre los países con tradiciones de derecho consuetudinario (El ALC EE.UU.-Canadá y CARICOM), contienen procedimientos generales para la solución de controversias, de carácter no obligatorio.

La Doctrina Calvo podría adquirir mayor importancia, si fueran a ser incluidos en un acuerdo comercial los procedimientos de solución de controversias, para diferendos que involucraran a partes privadas. La política de los EE.UU. es insistir en la inclusión, en todos los Acuerdos de Inversión Bilaterales ("BITS"),³⁹ de los procedimientos de solución de controversias, para pleitos de inversión que involucraran a ciudadanos norteamericanos. Debe advertirse, sin embargo, que las cláusulas de inversión del ALC EE.UU.-Canadá se encuentran excluidas específicamente de las estipulaciones de solución de controversias de tal acuerdo.

IV. 4. Un rol integrativo para la solución de controversias

Se ha planteado la interrogante de si un sistema hemisférico común de solución de controversias, podría promover la integración entre las asociaciones comerciales sub-regionales, tales como el ANCOM, CARICOM, MERCOSUR, el Mercado Común Centroamericano, y un futuro ALCAN, y por ello, desempeñar un papel catalizador en la evolución hacia una ZOLCHO.

Como la exposición de este trabajo descansa en la premisa de que los procedimientos para la solución de controversias deben ser apropiados a los acuerdos que ellos interpretan y aplican, parecería no tener mucho sentido crear un mecanismo general para la solución de controversias, en ausencia de un acuerdo que cuente con reglas substantivas que gobiernen el comercio entre las partes. Es posible, por

38. La doctrina, formulada primero por el jurista argentino Carlos Calvo, estipula *strictu sensu* que un gobierno no está obligado a indemnizar a los extranjeros por las pérdidas o daños que les acaeciera, como consecuencia de disturbios internos o guerra civil, donde el estado no se encontraría en falta, y que por ello, los estados extranjeros no estarían justificados para intervenir, por fuerza o de otro modo, para asegurar la resolución de las demandas de sus connacionales, respecto de las pérdidas o daños. Véase *Black's Law Dictionary*, sexta Edición, 1990 página 205. La doctrina ha sido asociada con una prohibición general contra los procedimientos internacionales de resolución de controversias en diferendos que comprenden a partes privadas.

39. Véase Jesswald W. Salacuse, "BIT by BIT: The Growth of Bilateral Investment Treaties and Their Impact on Developing Countries " en XXIV *The International Lawyer* 1990, 665 en 672-673.

supuesto, que los países del hemisferio desearan tener un procedimiento de solución de controversias de alcance hemisférico, que aplique la ley del GATT entre ellos mismos. Un arreglo tal, sin embargo, parecería ofrecer pocas o ninguna ventaja y muchas desventajas, la principal de las cuales es la ausencia de una razón fundamental para la interposición de un nivel de solución de controversias, aplicando la ley del GATT entre el GATT mismo y los diversos acuerdos comerciales sub-regionales.

Mientras que un mecanismo de solución de controversias para el hemisferio debería, probablemente, esperar que se concluyera un acuerdo comercial hemisférico substantivo, valdría la pena considerar si alguna clase de arreglo para la revisión arbitral internacional de la aplicación de las leyes comerciales nacionales podría preceder, provechosamente, a la conclusión de un acuerdo general para todo el hemisferio. Este arreglo comprendería un procedimiento similar al empleado bajo el Capítulo Diecinueve del ALC EE.UU.-Canadá.

El mecanismo del Capítulo Diecinueve se aplica solamente a las medidas antidumping y de derecho compensatorio. Un arreglo hemisférico se aplicaría de manera similar a las medidas nacionales de antidumping y de derecho compensatorio, pero se podría aplicar también a otras medidas adoptadas bajo las leyes nacionales que afectan a la inversión o al comercio internacional. Estas incluirían salvaguardias y réditos aduaneros, así como el comercio relacionado con la propiedad intelectual, la inversión y las utilidades por servicios.

El objetivo principal de un sistema semejante sería asegurar que las leyes nacionales que afectan a los intereses de otros socios comerciales en el hemisferio sean aplicadas de manera justa e imparcial. Un objetivo secundario sería asegurar que los que no son nativos, obtengan una resolución expedita a sus reclamos de que se aplican contra ellos las medidas administrativas nacionales, de una manera inconsistente con las leyes nacionales aplicables. Estos objetivos —acceso a paneles neutrales, binacionales o multinacionales, que asegurarían que las leyes nacionales que cubren ciertos temas, se apliquen de manera justa, objetiva, expedita y libre de influencias políticas locales a los no-ciudadanos— representarían, por supuesto, un cambio mayor en la manera en que trabajan actualmente, los sistemas judiciales nacionales. Aunque la idea es radical, sus resultados podrían ser muy beneficiosos para promover las clases de cambios básicos en sus estructuras económicas y políticas, que muchos gobiernos latinoamericanos y otros electorados parecen estar buscando.

En principio, por lo menos, un arreglo semejante podría dejar inalteradas las estructuras administrativas nacionales, aunque el hecho de que su trabajo se encontraría sujeto a revisión por parte de tribunales binacionales o multinacionales tendría, sin duda, un impacto muy significativo en la manera en que las autoridades nacionales apliquen sus leyes en asuntos que afecten los intereses de los no ciudadanos. Lo que cambiaría, y lo haría de manera substancial, serían los sistemas judiciales, puesto que los sistemas judiciales nacionales perderían su jurisdicción sobre todos los casos que trataran con ciertos temas que involucraran a no ciudadanos.

La mayor ventaja de un sistema tal es que aumentaría grandemente la confianza entre los inversores, comerciantes, proveedores de servicios y otros intereses de negocios foráneos, y con ello, promoverían una mayor participación por parte de los intereses foráneos en el desarrollo económico de América Latina. La preocupación acerca de la falta del debido proceso y consideración imparcial de las demandas, bajo los sistemas administrativo y judicial existentes, ha producido un cierto enfriamiento en las inversiones y el comercio. El sistema propuesto aquí podría ayudar a disipar esas dudas.

Otra ventaja consiste en que reuniría a los funcionarios comerciales, abogados, jueces y consultores, y los familiarizaría con las estructuras legales y administrativas y con las maneras de operar en otros países. Un proceso tal podría conducir, a largo plazo, hacia alguna armonización de las culturas administrativa y judicial del hemisferio.

Por supuesto, cierta medida de armonización de la ley administrativa, debería preceder al establecimiento de un sistema tal, pues se necesitaría que hubiera alguna equivalencia aproximada en los poderes de revisión judicial, entre los países que participan en el sistema hemisférico de revisión. El país A no estaría preparado para someter las medidas adoptadas bajo sus procedimientos administrativos nacionales a la revisión binacional o multinacional, a instancias de un ciudadano extranjero del Estado B, a menos que la relación entre el sistema administrativo y judicial del país B, considerara un proceso importante hacer una revisión similar de las medidas adoptadas bajo los procedimientos administrativos nacionales del Estado B.

El Capítulo Diecinueve del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte estipula que, el sistema administrativo mexicano de aplicación de medidas antidumping y de derecho compensatorio, así como el sistema para proporcionar revisión judicial de tales decisiones administrativas, debe someterse a un cambio radical, para hacer que el sistema mexicano sea susceptible a los procedimientos de solución de controversias, que fueran adaptados del Capítulo Diecinueve, del ALC EE.UU.-Canadá.⁴⁰ Es posible que algunos países latinoamericanos se encuentren menos interesados en hacer esa clase de cambios extensos en sus sistemas administrativos y judiciales, para tener acceso a tal procedimiento. Este sería el caso, en particular, de países tales como los del cono sur, cuyas economías se encuentran vinculadas no tan fuertemente con los Estados Unidos, como lo están las economías de Centroamérica y el Caribe.

Podría ser que los ciudadanos de algunos países latinoamericanos tuvieran más confianza en los procedimientos administrativos y judiciales de los Estados Unidos y Canadá que vice-versa, y por ello, podrían no creer que un sistema de revisión de arbitraje hemisférico pudiera beneficiar sus intereses. Sin embargo, no es imposible que las comunidades de negocios de Latinoamérica vieran en tal sistema un medio de abrirse y de reformar sus propios sistemas administrativos y judiciales.

40. Ver NAFTA (ALCAN) Art. 1904.15 y Anexo 1904.15, programa de México.

Obviamente, la idea es radical en sus implicaciones de cambio en el hemisferio, y necesitaría de mayor estudio y discusión, antes de que se pudiera determinar si tiene algún interés potencial para los gobiernos.

Si la idea demuestra tener mérito, sería prudente comenzar por adoptar el sistema para un tema específico, más bien estrecho, tal como las medidas antidumping y de derecho compensatorio. Puesto que los mecanismos actuales de barreras fronterizas, tales como aranceles altos, cuotas y sistemas de licencias, están siendo abolidos o reducidos, los estados de América Latina están destinados a volverse hacia las medidas de protección contingente, tales como las medidas antidumping y de derechos compensatorios y/o de salvaguardia. La imposición de tales medidas, probablemente las lleve a entrar en conflicto con otras partes comerciantes. Los países del hemisferio podrían, por ello, encontrarse pronto, en una situación donde un mecanismo del tipo del Capítulo Diecinueve gozara de un atractivo considerable. El proceso de negociación de un acuerdo, para establecer un sistema de revisión arbitral hemisférico, tendría, por sí mismo, un efecto muy benéfico en cuanto a que educaría a los abogados, funcionarios y hombres de negocios, sobre los sistemas administrativos y legales de otros países.

Antes de embarcarse en una consideración activa de un sistema semejante, otros países del hemisferio querrán, sin duda, esperar la implementación del ALCAN, y ver cómo se aplica y funciona, en y para México, el mecanismo del Capítulo Diecinueve.

Las preocupaciones nacionalistas latinoamericanas relacionadas con la Doctrina Calvo, se alzarán, con seguridad, ante esta idea, y podrían ser lo suficientemente fuertes como para derrotarla. Es también muy posible que Estados Unidos no se encuentre deseoso de conceder a los otros países del hemisferio, la clase de arreglo que ha ofrecido a sus vecinos más próximos.

CONCLUSION

Los mecanismos para la solución de controversias que se encuentran en los acuerdos comerciales bilaterales sub-regionales, ya existentes en el hemisferio, difieren notablemente en cuanto a su carácter coercitivo y obligatorio. En general, el nivel de obligación que las partes deben al procedimiento de solución de controversias, parece reflejar el nivel de integración económica buscado bajo los diversos acuerdos. El fracaso, hasta la fecha, de los diversos movimientos de integración latinoamericanos y caribeños, para lograr sus ambiciosas metas, no parece ser atribuible a la ausencia de mecanismos de solución de controversias adecuados.

Si, y cuando los países del hemisferio decidieran formar un acuerdo de libre comercio hemisférico, los mecanismos de solución de controversias que ellos podrían adoptar serán, sin duda, apropiados al nivel de integración que ellos busquen. El mecanismo de solución de controversias será, probablemente, la más importante de las instituciones supranacionales que actúen bajo dicho acuerdo, porque no es probable que

los Estados Unidos accedan a someter su soberanía ni a un secretariado internacional ni a un cuerpo legislativo intergubernamental, en el cual pudiera ser derrotado por mayoría de votos, por las otras partes participantes en el acuerdo. Sin embargo, ha accedido a diversas formas neutrales, objetivas, de solución de controversias, por medio de tribunales bi- o multi-nacionales, de los cuales, el ALC EE.UU.-Canadá constituye el de mayor relevancia para este estudio. Por ello, un mecanismo efectivo para la solución de controversias, cuidadosamente confeccionado, sería la más promisorio de las varias instituciones que podrían ayudar a igualar la influencia económica dispar, en las relaciones hemisféricas, y promover el desarrollo de los regímenes legales supranacionales, que gobiernan el comercio y otras relaciones económicas entre los países del Hemisferio Occidental.

**El libre comercio en el hemisferio occidental
y las leyes comerciales de los EE.UU.
El rol de la Sección 301**

Steven Husted

Introducción

La formación de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental (ZOLCHO) plantea varios desafíos a sus negociadores. Entre estos, uno de los más importantes es cómo se tratarán las leyes comerciales estadounidenses ya existentes, que permanecerán inalteradas y que pueden afectar a las relaciones comerciales entre Estados Unidos y los demás países miembros, aún después de haber llegado a un acuerdo. Una de estas leyes está contenida en la Sección 301 del Acta Comercial de 1974. La Sección 301 es la porción de la ley comercial de EE.UU. que otorga al Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR) la facultad de negociar, con amenazas de represalias comerciales, la reducción de trabas e impedimentos comerciales impuestos por gobiernos extranjeros. El uso de esta ley, bautizada por algunos expertos en política exterior como "unilateralismo agresivo," ha aumentado en la última década, siendo estimulado mayormente por el Congreso de los EE.UU. donde el apoyo al fortalecimiento de ciertos elementos de este estatuto es significativo. Los países latinoamericanos, por otro lado, han tenido una considerable experiencia con la Sección 301. Es más, en 1975, Guatemala fué objeto del primer caso presentado con base en la Sección 301. A partir de esa instancia, nueve casos adicionales han sido iniciados en contra de países de la región, mientras que varios otros están pendientes. Por lo demás, en el primer año de existencia de la disposición 301 suplementaria, conocida como Super 301, se incluyó al gobierno de Brasil entre los únicos tres países escogidos para las negociaciones de acceso a los mercados; hubo otro caso basado en la Sección 301 auto-iniciado por el Representante Comercial de los EE.UU. (USTR).

El aumento en el uso de la Sección 301 ha causado controversias y conflictos a la comunidad internacional. Las acciones emprendidas bajo esta ley son percibidas a menudo por algunos países como intromisiones injustificadas en sus políticas¹. Uno de los objetivos principales de Canadá durante la negociación del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EE.UU. (ALC Canadá-EE.UU.) fué la exclusión de ciertas leyes comerciales, entre ellas la Sección 301. Canadá consiguió en esa oportunidad que se estableciera un mecanismo de solución de controversias a fin de lograr soluciones en forma eficiente a los problemas y desacuerdos que pudieran surgir entre ambos países. Este mecanismo ofrece distintos canales para la solución de controversias como, por ejemplo, consultas, mediación, arbitraje con aceptación obligatoria del fallo, y la facultad de recurrir a expertos y paneles externos. Los negociadores del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) aceptaron un formato similar.

La existencia del mecanismo de solución de controversias del CUSTA (Canada United States Trade Agreement), de ninguna manera tiene precedencia sobre la facultad otorgada al Representante

1. Véase Moreira (1990) para un ejemplo de la perspectiva brasileña sobre la Sección 301.

Comercial de los EE.UU. (USTR). Es más, desde la firma del acuerdo comercial entre los dos países, se han iniciado ya dos casos basados en la Sección 301 en contra del gobierno del Canadá, uno de los cuales resultó en la aplicación de represalias comerciales. Un tercer caso fué resuelto usando el mecanismo de solución de controversias recientemente creado. La Sección 301 ha sido cuestionada en otros foros. La Comunidad Europea (CE), más recientemente, incluyó la eliminación de la Sección 301 entre los objetivos a negociar en la Ronda Uruguay². Los negociadores de EE.UU. se opusieron aduciendo que, probablemente, el Congreso estadounidense se negaría a ratificar un acuerdo que excluyera dicha sección.

Cabe la posibilidad de que, a falta de acuerdos explícitos dentro del contexto de una ZOLCHO, aumente el uso de la Sección 301 en relación con los países de la región. En primer lugar, en caso de que tenga éxito la ZOLCHO, el comercio entre los países miembros aumentará y la inversión extranjera directa de EE.UU. en ellos seguramente también aumentará. Mientras esto sucede, las empresas estadounidenses sin duda encontrarán dificultades en los estatutos locales de ciertas prácticas gubernamentales, y otros asuntos semejantes, lo cual bien puede inducirlos a buscar remedio o compensación bajo la Sección 301.

Cuanto mayor sea el volumen del comercio en disputa, más probable será que el Congreso de EE.UU. sea objeto de presiones políticas para que apoye los reclamos. Por lo demás, si el acuerdo logra aumentar las exportaciones latinoamericanas a EE.UU., los negociadores comerciales estadounidenses tendrán un mayor poder de negociación en futuras negociaciones y controversias bilaterales. Esta última característica plantea la eventualidad de un mayor número de quejas y disputas. Por último, dada la improbabilidad de un acuerdo en la actual Ronda Uruguay sobre la reducción de barreras no-arancelarias, es bastante plausible que el Congreso y varios grupos exportadores estadounidenses ejerzan más presión aún para lograr una mayor reducción de aranceles en el contexto de los acuerdos comerciales regionales. En caso de fracasar esta iniciativa, se perfila como único recurso disponible el uso unilateral de la Sección 301. En resumen, existen buenas razones para que los países miembros de una ZOLCHO consideren seriamente el impacto que su realización pueda tener sobre el uso de la Sección 301.

El propósito de este documento es examinar el rol que la Sección 301 desempeña en las relaciones comerciales existentes entre EE.UU. y los demás países miembros de una ZOLCHO. Asimismo, este documento se propone considerar y analizar las diversas opciones al alcance de dichos países en relación con esta ley. Este documento reseñará la historia de la Sección 301 haciendo especial referencia a las controversias entre EE.UU. y los demás países miembros; también estudiará el enfoque EE.UU.-Canadá para la solución de controversias, y finalmente proporcionará algunas opciones para la ZOLCHO.

2. Véase Julie Wolf, "EC Seeks Removal of U.S. Trade Law as Part of Accord ", *The Wall Street Journal*, Noviembre 5, 1991, pag. A14, columna 3.

I

LA SECCION 301 COMO INSTRUMENTO DE LA POLITICA COMERCIAL DE EE.UU.

I. 1. Definición de Procedimientos Estatutarios y Administrativos

La Sección 301 del Acta Comercial de 1974, como fué enmendada por el Acta de Acuerdos Comerciales de 1979 y más adelante por el Acta Ómnibus de Competitividad y Comercio de 1988, otorga al Representante Comercial de EE.UU. (USTR) plena autoridad para negociar la eliminación de cualquier acción, política o práctica de un gobierno extranjero que sea considerada (a) incompatible con las disposiciones de cualquier acuerdo comercial existente, o bien niegue a los EE.UU. los beneficios contemplados en los mismos, o (b) una carga o restricción injustificable, no razonable, o discriminatoria para el comercio de EE.UU. De no alcanzar la meta deseada durante las negociaciones, el Representante Comercial de EE.UU. posee la facultad acordada por este estatuto de tomar represalias en contra de las prácticas en disputa mediante sanciones comerciales, la suspensión o el retiro de concesiones comerciales otorgadas por EE.UU.

Esta disposición fue incorporada a la legislación comercial de EE.UU. a fin de proveer un mecanismo que hiciera posible el acceso de las empresas estadounidenses a los mecanismos de consulta y solución de controversias previstos por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)³. Con posterioridad, dichas disposiciones fueron modificadas de manera tal que actualmente su radio de acción en materia de disputas supera los límites establecidos por el GATT. Por ejemplo, de acuerdo con la ley en su forma actual, el comercio de EE.UU. incluye el intercambio internacional de bienes y servicios y también la inversión directa por parte de ciudadanos de EE.UU. en el extranjero si tiene relación con el comercio de bienes o servicios.

La ley registra en detalle los tipos de políticas, acciones y prácticas que según su mandato el Representante Comercial de EE.UU. debe eliminar. Las prácticas "injustificables," por ejemplo, son aquéllas que violan o son incompatibles con los derechos que las disposiciones internacionales le reconocen a EE.UU. Las prácticas "discriminatorias" son aquéllas que deniegan el trato de nación más favorecida al comercio de EE.UU. El término "no razonable" se refiere a las acciones, políticas o prácticas que no son necesariamente ilegales o incompatibles con los derechos internacionales de EE.UU., pero que son consideradas injustas. Ejemplos de este tipo de prácticas se registran en la enmienda de 1988 a la Sección 301. Incluyen el rechazo *inter alia* a toda oportunidad de inversión o comercio; la falta de protección adecuada de los derechos de propiedad intelectual; la tolerancia de actividades anti-competitivas sistemáticas por parte de empresas extranjeras; la exportación selectiva; y las prácticas extranjeras consideradas como antilaborales, como las leyes que restringen el derecho de los sindicatos a organizarse o negociar colectivamente, o las leyes que permiten el trabajo forzado o de menores, o bien

3. Para más información sobre la relación entre la Sección 301 y el mecanismo de solución de controversias provisto por el GATT, véase Feketekuty (1990).

la ausencia de acción gubernamental para fijar normas que regulen el salario mínimo, las horas de trabajo, y la seguridad y salud ocupacional.

Hay sólo dos formas de plantear un caso basado en la Sección 301. Puede iniciarse con una petición al Representante Comercial de EE.UU. acompañada de la correspondiente sustentación. El Representante Comercial cuenta con 45 días para decidir si iniciar la investigación. La segunda alternativa es que el Representante Comercial por propia iniciativa o por mandato del Presidente comience la investigación. En ambos casos, una vez iniciado el trámite, la ley dispone en detalle los límites de tiempo que deben cumplirse en el proceso de implementación de represalias.

Al inicio de una investigación, se le exige al Representante Comercial que solicite al país en cuestión que se efectúen consultas sobre el caso. El objetivo final de estas consultas es la negociación de un acuerdo de cumplimiento obligatorio a fin de eliminar la práctica o política que interfiere con el comercio estadounidense, o bien un acuerdo que contemple una debida compensación al sector afectado de los EE.UU. por la política o práctica ofensiva. Si el país es signatario conjuntamente con EE.UU. de un acuerdo comercial como el GATT o el CUSTA, y si las consultas no conducen a ningún tipo de entendimiento, el caso deberá ser sometido al procedimiento formal de solución de controversias previsto por el acuerdo. Esto se hará al fin del período de consulta especificado en el acuerdo o bien después de transcurridos 150 días del inicio de las consultas, teniendo prevalencia el plazo menor.

Independientemente de si se recurre a la resolución formal de controversias, el Representante Comercial de EE.UU. tiene un límite de tiempo para anunciar su decisión sobre el fundamento del caso y las acciones a emprender si las consultas fracasan. Cuando se deba recurrir a la resolución formal de controversias, el plazo expira al término de los 30 días posteriores a la finalización de los procedimientos formales de solución de controversias, o bien al término de 18 meses después de iniciada la investigación. En la mayoría de los demás casos, el plazo es de 12 meses a partir del inicio, a excepción de los litigios sobre la falta de protección de los derechos de propiedad intelectual, en relación a los cuales el plazo es de seis meses desde el inicio. Cualquier acción de EE.UU. en contra de gobiernos recalcitrantes debe ser usualmente emprendida dentro de los 30 días contados a partir del anuncio del Representante Comercial, aunque es posible que ocurran atrasos.

Bajo las disposiciones más recientes del acta, las represalias son obligatorias si el Representante Comercial determina que han sido denegados los derechos de EE.UU. bajo un acuerdo comercial, o bien si las prácticas extranjeras representan una carga o restricción injustificable al comercio estadounidense. Las represalias pueden asumir distintas formas, incluyendo la suspensión o retiro de concesiones comerciales, imposición de derechos aduaneros u otras restricciones comerciales. Existen varias excepciones a la acción estipulada. Estas incluyen los casos en que EE.UU. ha sido objeto de un fallo desfavorable bajo el GATT u otro proceso de solución de controversias previsto por otro acuerdo comercial, así como los casos en que el Representante Comercial decida si un país extranjero está adoptando medidas para la superación del problema o para otorgar debida compensación. Y por último,

los casos en que la aplicación de represalias pudiera afectar adversamente a la economía estadounidense o a su seguridad nacional.

Si el Representante Comercial de los EE.UU. determina que la práctica foránea es poco razonable o discriminatoria, la acción no es obligatoria. Sin embargo, de acuerdo con la ley, el Representante Comercial debe tomar "toda acción apropiada y factible" para lograr la eliminación de la política o práctica ofensiva. La ley concede al Representante Comercial la facultad de tomar acción, si así lo decidiera, en forma de represalias y suspensión o retiro de concesiones comerciales.

I. 2. Casos basados en la Sección 301

Hasta principios de 1992, un total de 88 casos habían sido iniciados por el USTR⁴ con base en la Sección 301. El Cuadro 1 provee información sobre cada uno de dichos casos. El primero de ellos, involucró al gobierno de Guatemala el 1 de julio de 1975. El peticionante, Delta Steamship Lines, Inc., alegó que Guatemala discriminaba en contra de las compañías navieras extranjeras al exigir que algunas cargas con destino a dicho país fueran transportadas en embarcaciones guatemaltecas. Tras negociaciones entre el peticionante y la Línea Naviera Nacional de Guatemala, se llegó a un acuerdo, dándose por terminado el caso hacia el verano de 1976.

Los países asiáticos han sido el objetivo más importante de la Sección 301: 13 casos fueron iniciados en contra de Japón; ocho en contra de Korea; seis en contra de Taiwan; cuatro en contra de la India; tres en contra de Tailandia; y dos en contra de la República Popular de China. Los países europeos fueron el segundo objetivo más importante⁵ sumando veintinueve casos en contra de uno o más miembros de la Comunidad Europea. Austria, Noruega, Suecia, Suiza, y la ex-Unión Soviética también han sido objeto de acciones basadas en la Sección 301.

Los países latinoamericanos son el tercer objetivo más frecuente de las acciones basadas en la Sección 301, sumando once casos desde 1975. Además del caso de Guatemala ya mencionado, Brasil y

4. Dicho total incluye reclamos basados en la Sección 301 elevados en forma habitual y autoiniciados así como las iniciativas autoiniciadas basadas en las disposiciones Super 301 y Especial 301. En el cuadro 1 (página 358); el caso número 10 se incluye en el total de la Comunidad Europea y el de Japón.

5. Tres de los reclamos presentados contra Japón (Casos número 74, 75 y 76) y dos presentados contra India (Casos número 77 y 78) fueron auto-iniciados por el USTR en base a la disposición Super 301 prevista en el Acta Omnibus de Competitividad y Comercio de 1988.

Argentina fueron respectivamente objeto de cinco reclamos⁶. Canadá es el otro país sancionado por acciones basadas en la Sección 301, contando con un historial de ocho casos⁷.

El uso de la Sección 301 aumentó drásticamente durante la Administración Reagan, en parte debido a un cambio de política comercial llevado a cabo en 1985. En ese entonces, Estados Unidos había estado experimentando déficits comerciales récord por varios años y, en consecuencia, crecía en el Congreso el clamor por una mayor protección. A fin de aplacar las consiguientes exigencias, el Presidente Reagan anunció una nueva política en el área de comercio internacional. Esta subrayaba la necesidad de una coordinación macroeconómica internacional para facilitar la disminución del valor del dólar, que ultimamente había alcanzado niveles preocupantes. La nueva política exhortaba a las empresas estadounidenses a que lucharan en contra del comercio "desleal", valiéndose de la legislación antidumping o bien de derechos compensatorios. Por su parte, el gobierno estadounidense prometió que no vacilaría en aplicar con mayor vigor la Sección 301 a fin de abrir mercados a los productos estadounidenses. En clara demostración de su adhesión a este cambio de política, el gobierno estadounidense auto-inició casos en contra de Japón, Corea y Brasil, entre otros. Al establecer el precedente del auto-inicio de casos, el gobierno de EE.UU. confirmó su interés en la resolución satisfactoria de estas disputas, aumentando así la importancia del proceso de negociación. Estos fueron los primeros casos iniciados por el USTR. Desde entonces, el Representante Comercial de EE.UU. ha auto-iniciado 19 casos adicionales. Acumulativamente, dichos casos representan actualmente más del 25 % de las acciones basadas en la Sección 301.

Varios de los reclamos auto-iniciados más recientemente surgieron debido al fortalecimiento de la Sección 301 en la nueva legislación comercial. En 1989, bajo el auspicio de las disposiciones de la Super 301 del Acta Omnibus de Competitividad y Comercio de 1988, el Representante Comercial anunció que había identificado prioridades en varias prácticas perjudiciales en tres países —Japón, Brasil e India— que restringían el comercio estadounidense⁸. Dichas prácticas incluían la imposición por parte de la India de barreras a la inversión y venta de seguros extranjeros; régimen de licencias de importación por parte de Brasil; y procedimientos de adquisición por parte del gobierno nipón que afectaban a la exportación estadounidense de supercomputadoras y satélites. La aprobación y subsiguiente aplicación de la disposición Super 301 motivó fuertes protestas de los países que mantienen relaciones comerciales con

6. Uno de los reclamos contra el Brasil (Caso número 73) fue parte de la iniciativa Super 301.

7. Uno de estos casos (Caso número 58) no recurrió a consultas bilaterales al derivarse de un arreglo concertado entre Estados Unidos y Canadá relativo a las exportaciones de madera blanda a Estados Unidos. La Sección 301 hizo posible que el Presidente impusiera una tarifa a las importaciones de madera blanda canadiense. Dicha tarifa fue inmediatamente revocada luego de que Canadá instituyera un arancel de exportación previamente negociado sobre el mismo producto. Para mayor información en este caso, véase abajo.

Dos casos (número 80 y 87) han sido iniciados desde la formación del CUSTA.

8. Korea y Taiwan eludieron la designación de país sancionable prioritario al acordar a último momento la reducción de barreras comerciales que afectaban las exportaciones estadounidenses.

Unidos, quienes reclamaron que esas acciones constituían violaciones del derecho internacional⁹. Ciertamente, ninguno de los tres países calificados como comerciantes "desleales" accedieron al comienzo siquiera a negociar con Estados Unidos. Los tres casos han sido ya resueltos, aunque es cuestionable el papel que la disposición Super 301 desempeñó en el logro de estos resultados. En mayo de 1990, por ejemplo, la Representante Comercial de EE.UU., Carla Hills, anunció su decisión de dar por terminado el caso en contra de Brasil debido a los cambios instituidos en la política comercial brasileña por el nuevo gobierno electo. En Junio de 1990, a raíz de la negociación de acuerdos bilaterales de comercio con Japón y de la conclusión de los diálogos de la Iniciativa de Impedimentos Estructurales, se dieron por terminados varios casos en contra de dicho país. En el mismo mes, Hills dió también por terminados los dos casos en contra de la India basados en la disposición Super 301, alegando que los temas relativos a la inversión y a los servicios estaban siendo negociados en la Ronda Uruguay.

Otra disposición de la ley comercial de 1988, conocida como Especial 301, ha resultado en un mayor número de casos auto-iniciados. La misma exige al Representante Comercial de EE.UU. que identifique los países que no protegen adecuadamente los derechos de propiedad intelectual. En mayo 1 de 1991, Carla Hills auto-inició reclamos basados en la disposición Especial 301 en contra de la India y la República Popular de China. Dichos casos no han sido todavía resueltos.

I. 3. Casos que involucran a Latinoamérica

Como se mencionara anteriormente, la experiencia latinoamericana con la Sección 301 se limita virtualmente a las disputas comerciales entre EE.UU. y Argentina o Brasil. Muchos de estos reclamos, en sí bastante contenciosos, no produjeron resolución alguna y por último, condujeron a la aplicación de represalias por parte de Estados Unidos. Esta sección describirá en mayor detalle varios de los casos latinoamericanos basados en la Sección 301.

Caso #24: Cueros de Argentina

En Octubre de 1981, el Consejo Nacional de Curtidores de EE.UU. (NTC) presentó un reclamo al Representante Comercial denunciando la violación por parte de la Argentina del acuerdo bilateral de cueros. Dicho instrumento establecía que EE.UU. otorgaría concesiones a la importación de cecina de vaca (corned beef) y quesos argentinos, así como la reducción de aranceles para el cuero vacuno del mismo origen. A cambio, Argentina acordó convertir la prohibición a la exportación de cueros vacunos en una tarifa de exportación (inicialmente del 20%) y luego adoptar una serie de medidas destinadas a reducirla, eliminándola por completo hacia Octubre de 1981. El Consejo Nacional de Curtidores argumentó que Argentina no había cumplido el compromiso de llevar a la práctica las dos últimas reducciones, violando

9. Para una evaluación crítica de la Sección 301 y de la disposición Super 301, véase Bhagwati (1990). Para una defensa de dichas políticas, véase Feketekuty (1990).

así el acuerdo. También acusaron a Argentina de mantener un precio mínimo para el cuero de exportación Mayor que su precio de transacción, computando de tal modo una Mayor tasa impositiva a las exportaciones de cuero vacuno y erigiendo, de esta forma, una barrera adicional a la exportación de cueros argentinos.

El efecto de esta prácticas, según la argumentación del NTC, fue el de proporcionar a los curtidores argentinos una fuente artificialmente barata de cueros crudos, lo cual le confería una ventaja desleal en el mercado de EE.UU. y demás países. El Representante Comercial de EE.UU. emprendió una investigación en noviembre de 1981, manteniendo consultas con el gobierno argentino en dos oportunidades. A pesar de estos diálogos, no se produjo ningún entendimiento, razón por la cual el Presidente Reagan, en Octubre de 1982, dio por terminado el acuerdo y aumentó los aranceles estadounidenses a las importaciones de cueros argentinos.

Caso #49: Informática Brasileña

En Septiembre de 1985, como parte de la nueva política comercial del Presidente Reagan, el Representante Comercial de EE.UU. auto-inició un reclamo basado en la Sección 301 en contra de las políticas informáticas del Brasil¹⁰. El caso se inició en reacción a la ley Brasileña de 1984 que codificaba y extendía la política de los años 70 de promoción de una industria informática nacional. El Representante Comercial enunció cuatro elementos de la nueva ley informática que debían ser eliminados: una política de reserva de mercado que restringe la producción y venta de ciertos productos a las empresas brasileñas; recargos administrativos incluyendo largas inspecciones de productos importados o la negación de su introducción al mercado brasileño; prohibiciones a la inversión extranjera en ciertos sectores de la informática; y falta de protección a los derechos de propiedad intelectual para los programas de computación extranjeros. En la documentación inicial del caso, el Representante Comercial estimó que la política brasileña les había causado pérdidas de venta a los productores de computadoras y programas de computación equivalentes a un monto de 340/450 millones.

Luego de cuatro negociaciones bilaterales sin resultado alguno, el Presidente Reagan resolvió, en Octubre de 1986, que la política informática brasileña era "no razonable" y ordenó al Representante Comercial notificar al GATT de la intención estadounidense de suspender concesiones arancelarias a Brasil y de ponerlas en vigor cuando lo considerara apropiado. Sin embargo, el Presidente Reagan postergó la aplicación de la represalia hasta el 30 de diciembre, en cuya fecha el Representante Comercial de EE.UU. suspendió el caso citando cambios positivos por parte del Brasil en las áreas de reserva de mercado y recargos administrativos a las importaciones. Sin embargo, el Presidente Reagan amenazó con represalias

10. La informática se refiere a aquellas industrias que hacen uso de tecnología digital, incluyendo computadoras, accesorios de las mismas, equipo conmutador para comunicaciones, instrumentos, controles de proceso, componentes ópticos y electrónicos, y software.

si en seis meses no se lograban resultados positivos en las áreas de protección de propiedad intelectual e inversión extranjera.

El 30 de junio 1987, el Representante Comercial suspendió la porción del caso relacionada con la protección de la propiedad intelectual debido a la promulgación en el Brasil de una ley que reconocería esos derechos a los programas de computación. En Noviembre del mismo año, sin embargo, surgieron malentendidos que hicieron fracasar nuevamente las negociaciones. El Presidente anunció su intención de prohibir la importación de productos informáticos brasileños y de elevar los derechos aduaneros (hasta el 100%) aplicables a un volumen de importación de productos brasileños por valor de \$EU 105 millones. Antes de que estas amenazas fueran materializadas, el legislativo brasileño promulgó una nueva ley de protección de los derechos de propiedad intelectual de los programas de computación. Hacia Febrero de 1988 la represalia había sido postergada indefinidamente. Pero más avanzado en el año, el Representante Comercial anunció que, si bien no era su intención aplicar represalias, continuaría controlando de cerca las prácticas brasileñas que afectan a las empresas norteamericanas.

Caso #53: Soya y Productos de Soya Argentinos

En Abril de 1986, la Asociación Nacional de Procesadores de Semilla de Soya (NSPA) de E. U. presentó un reclamo en contra de las prácticas impositivas del gobierno Argentino en relación con las exportaciones de soya y sus derivados. La queja presentada por el NSPA hacía hincapié en el **diferencial** de los impuestos de exportación evaluados en base a la soya cruda y en base a los productos de soya procesados; en 1986 el impuesto a la exportación de soya era del 28.5 por ciento mientras que para el aceite y la harina de soya era de sólo el 16.5 por ciento. La Asociación Nacional de Procesadores de Soya (NSPA) sostuvo que el impuesto más elevado sobre la soya cruda desalentaba su exportación, además de reducir artificialmente el precio dentro de Argentina. Según la NSPA, esto constituía un subsidio implícito a los procesadores de soya y un factor importante que contribuía a la tendencia decreciente de la participación de esos productos de EE.UU. en los mercados de terceros países. La finalidad del reclamo del NSPA era la reducción de dicho diferencial. También la asociación de cultivadores de soya apoyó el reclamo del NSPA y exhortó al Representante Comercial a que en las negociaciones pidiera la eliminación de dicho diferencial, elevando el impuesto más bajo al nivel del impuesto más elevado.

Luego de diálogos bilaterales, y tras la promesa argentina de eliminar los impuestos a la exportación a corto plazo, el Presidente Reagan decidió suspender la investigación en Mayo de 1987. En Febrero de 1988, fiel a su promesa, Argentina redujo el diferencial en tres puntos. Sin embargo, posteriormente en ese año, Argentina instituyó un esquema de reducción impositiva a los productos de soya para la exportación, y, en consecuencia, se reiniciaron las consultas. El plan de reducción impositiva fue suspendido en Diciembre de 1988. Desde comienzos del 1992, el diferencial impositivo de exportación ha seguido en pie, siendo de 6 por ciento y el Representante Comercial de EE.UU. ha continuado las consultas con Argentina sobre su política relativa a la industria procesadora de soya.

Caso #61: Fármacos Brasileños

En Junio de 1987, la Asociación de Fabricantes de Productos Farmacéuticos (PMA) de EE.UU. presentó un reclamo denunciando la falta de protección a la patente y al procesamiento de los productos farmacéuticos, por parte de Brasil. En particular, los productos farmacéuticos no eran patentables en Brasil desde 1945, y en 1969, el proceso de elaboración quedó excluido de la protección a las patentes. El PMA sostuvo en su reclamo que esta falta de protección estimulaba a los productores piratas a importar y/o copiar materia prima, así como productos acabados, sin la necesidad de pagar el correspondiente costo de innovación. Por lo demás, y a fin de obstaculizar más aún a los productores extranjeros, Brasil restringía las importaciones de productos extranjeros cuando los productos pirateados se encontraban disponibles en el mercado local; prohibía la inversión extranjera que pudiera competir con las empresas farmacéuticas de propiedad brasileña; y establecía estrictos controles de precios sobre muchos fármacos. El PMA estimó el costo de estas políticas, en términos de exportaciones perdidas, en unos \$EU 204 millones, durante el período de 1979/1986.

El Representante Comercial de EE.UU. inició una investigación en Julio de 1987 solicitando consultas bilaterales. Las conversaciones no se llevaron a cabo, sino hasta el mes de Febrero siguiente y no produjeron progreso alguno. En Julio de 1988, el Presidente Reagan declaró que la política de Brasil no era razonable, y que perjudicaba el comercio estadounidense. En Octubre de 1988, como represalia, se impusieron aranceles *ad valorem* del 100 % a un volumen de productos brasileños, exportados a los EE.UU., equivalentes a \$EU 39 millones incluyendo productos papeleros, drogas no bencenoides, y productos electrónicos domésticos. En Junio de 1990, el gobierno brasileño anunció que procuraría introducir medidas legislativas a fin de proteger las patentes de los productos farmacéuticos así como su proceso de elaboración. Un día mas tarde, el Representante Comercial respondió a la iniciativa brasileña suspendiendo las represalias a la mercadería brasileña. En Mayo de 1991, sin embargo, el Representante Comercial informó que, a pesar de que el gobierno brasileño había presentado un proyecto de ley a su Congreso, la propuesta adolecía de ciertas deficiencias.

Estos cuatro casos ilustran varios aspectos interesantes de la política de comercio basada en la Sección 301. En primer lugar, no es sorprendente que las disputas comerciales más acaloradas hayan surgido entre Estados Unidos y Brasil y Argentina. Estos últimos países son importantes mercados en América Latina. Ambos, hasta recientemente, han aplicado políticas de desarrollo basadas en la sustitución de importaciones con efectos adversos para las exportaciones de EE.UU. Por lo demás, ambos países comparten ventajas comparativas con los Estados Unidos en ciertos productos agrícolas. Así, cualquier política adoptada por cualquiera de los tres países que llegase a afectar a sus propias exportaciones agrícolas podría repercutir en los mercados mundiales, para los otros países. Este hecho explica porqué la política comercial hace énfasis en los dos países mencionados.

En segundo lugar, el alcance de las acciones que pueden motivar reclamos están fuera de las prácticas proscriptas por el GATT. Ciertamente, ninguno de los cuatro casos fue visto como una violación

del GATT ni condujo al uso del mecanismo de solución de controversias previsto por dicho acuerdo. Dos de ellos, Informática Brasileña y Fármacos Brasileños, involucraron disputas en materia de inversión y derecho de propiedad intelectual donde los códigos de conducta internacional están siendo negociados en la Ronda Uruguay. Así, el uso de la Sección 301, en estos casos, demuestra claramente la creciente voluntad por parte de Estados Unidos de anticiparse a los resultados de las negociaciones del GATT, estableciendo sus propias reglas de conducta "aceptable" en este aspecto de la política comercial e intentando imponer a los demás países el acatamiento de las mismas.

El caso de la Soya Argentina indica que Estados Unidos está totalmente dispuesto a dictar a otros países reglas que rutinariamente viola en su propio ámbito. La queja principal estadounidense radicaba en el arancel diferencial de exportación impuesto por la Argentina. Este diferencial claramente concuerda con el principio de mantener tasas positivas y efectivas de protección a los productos con Mayor valor agregado; un principio idéntico al régimen de crecientes aranceles de importación siguiendo las etapas del procesamiento. Dicho escalonamiento arancelario es común en los Estados Unidos¹¹.

El caso de la Soya Argentina es interesante por varias otras razones. En primer lugar, ilustra de la falta de análisis económico en la elaboración de un caso o en la decisión de iniciar una investigación. Recuérdese que el reclamo consistía Mayormente en que el sistema argentino de **aranceles de exportación** contribuía a la pérdida de participación por EE.UU. en el mercado de terceros países. Pero si los empresarios argentinos hubieran podido colocar sus productos a precios más bajos que los de las empresas estadounidenses a pesar de tener que pagar un 16.5 % de tarifa de exportación, la lógica indica que los productores argentinos podrían haber aspirado a una participación aún Mayor en ausencia de dichas tarifas. Aun si este dudoso análisis teórico por parte del NSPA poseyera algún mérito, el hecho es que el USTR inició una investigación sin la evidencia empírica que estableciera una relación entre las políticas tarifarias argentinas y las condiciones del mercado mundial. Es más, la ley ni siquiera exige que dicha evidencia sea proporcionada por los demandantes.

En segundo lugar, el caso ilustra la capacidad de sectores poderosos de la economía de Estados Unidos de influir en la política nacional. El apoyo del grupo de presión de los cultivadores de soya residía en que se abogara, como objetivo primordial de las negociaciones, por el cierre del arancel diferencial mediante el incremento del menor de los dos aranceles, convirtiendo así la imposición de restricciones "voluntarias" a las exportaciones argentinas en una meta implícita de la demanda del sector privado. Los intereses de dicho grupo de presión dieron forma a algunos de los primeros objetivos de las consultas bilaterales. Sin embargo, resulta irónico que la resolución final del caso vía la disminución de los impuestos de exportación (y, por ende, su diferencial) ayudara claramente a la economía argentina mientras que perjudicó tanto a los cultivadores como a los elaboradores de soya de los Estados Unidos.

11. Véase, por ejemplo, el Cuadro 6.7 en Husted y Melvin (1990, pag. 178).

Por último, los ejemplos ya mencionados ilustran un aspecto de la política comercial de EE.UU. Los temas planteados por el gobierno estadounidense claramente produjeron asperezas en ambas partes. La atmósfera circundante fué acalorada, con la parte de EE.UU. reclamando que las promesas hechas habían sido quebrantadas más tarde. En estos casos, EE.UU. estuvo dispuesto a exacerbar los intereses en juego mediante la auto-iniciación de reclamos y formuló en repetidas oportunidades amenazas de represalias, las que en varias ocasiones aplicó. Por último, EE.UU. se ha rehusado a que factores como el nivel de desarrollo económico del país acusado de prácticas "desleales" sean tomados en cuenta como justificaciones de las políticas que considera injustas.

I. 4. Análisis Económico de la Sección 301

A pesar de su prominencia como instrumento de la política comercial de EE.UU., se ha dedicado relativamente poco análisis teórico o empírico a la Sección 301. Una excepción a esta norma es McMillan (1990) quien argumenta que tanto el efecto distributivo como el impacto del factor eficiencia de la Sección 301 pueden ser entendidos en el contexto de un simple juego de cómo dividir un dólar¹². Supongamos que existen dos negociadores, A y B, que buscan dividirse la suma de \$EU 1. Si llegan a un acuerdo, A recibe z , que valora en rz ($r > 0$) mientras que B recibe $1-z$, que B valora en $1-z$. La negociación procede en secuencia: A hace una oferta, seguida por una contraoferta de B si B rechaza la primera oferta. El proceso de ofertas alternadas puede continuar indefinidamente. En cada etapa, sin embargo, existe la pequeña probabilidad, Mayor que cero, de que la negociación se interrumpa por completo y fracase. Si esto sucede, los niveles de utilidad de base para A y B son f_a y f_b , respectivamente.

Si cada jugador es completamente racional en sus expectativas sobre la conducta del otro y la información de ambas partes es perfecta, el único resultado equilibrado en dicho juego será que A recibe una retribución de $(r + f_a - rf_b)/r$ y B una retribución de $[1 + f_b - (f_a/r)]/2$. Como se desprende de este juego de equilibrio, la retribución de cada negociador aumenta conforme Mayor sea su utilidad de base y decrece cuanto Mayor sea la utilidad de base de su rival. Es decir, las opciones disponibles en el evento de un colapso de las negociaciones afectan los términos del acuerdo. Esto ilustra cómo la autoridad para tomar represalias, conferida al USTR por la Sección 301, está diseñada a fin de mejorar la posición negociadora de Estados Unidos. Esto es, la represalia del país A, en la eventualidad de un fracaso de las negociaciones, haría disminuir a f_b , mejorando así la posición negociadora de A. Por otro lado, una contra-represalia de B haría bajar f_a y la retribución final de A. Como lo demuestra claramente el modelo, cuanto más valore A su retribución en este juego (es decir, cuanto mayor sea r) más firme será su posición negociadora.

Estos resultados de estática comparativa contribuyen a nuestra comprensión de los alcances del uso de la Sección 301. En primer lugar, la proporción relativamente grande de casos basados en la Sección

12. McMillan atribuye dicho juego a Binmore, Rubenstein, y Wolinsky (1986).

301 que han recaído sobre países latinoamericanos y varios países asiáticos en vías de desarrollo, puede explicarse debido a que una parte desproporcionadamente grande de su producción se exporta a Estados Unidos. Así, una represalia de EE.UU. contra estos países, dañaría claramente su posición de base. Los países en vías de desarrollo, por otro lado, poseen una capacidad limitada para instrumentar contra-represalias serias en contra del comercio de los EE.UU. Por lo tanto, al iniciar la disputa, Estados Unidos está consciente de su posición de fuerza y está preparado a ejercerla a fin de lograr sus metas. Dicho modelo también sugiere que es más probable que Estados Unidos tenga mayor éxito si escoge objetivos donde el costo de suspender la práctica objetada sea relativamente pequeño para el país cuestionado. Como observa McMillan, este hecho podría conducir a la negociación de soluciones bilaterales que canalicen el comercio en favor de EE.UU. en lugar de cumplir con la meta de abrir mercados a la competencia global¹³.

Una suposición importante del modelo arriba mencionado es que la información es perfecta. En el terreno de la realidad, sin embargo, es improbable que éste sea el caso. Varios modelos de juegos teóricos sobre el ejercicio de la negociación, demuestran que cuando las partes poseen información privada, aumenta la probabilidad de que las negociaciones fracasen, o bien que se prolongue el período requerido para llegar a un acuerdo. Esto se debe a que los negociadores intentan aprovechar y sacar partido de su propia información privada. De este modo, la existencia de información privada, puede conducir a un resultado ineficaz, incluyendo represalias.

Eaton y Engers (1992) han realizado el análisis teórico más reciente sobre los mecanismos de la política del tipo de los de la Sección 301. Dicho análisis provee un modelo de cómo las amenazas y/o la imposición de sanciones internacionales afectan el comportamiento del país receptor. Más precisamente, el documento supone la existencia de un país, S, que intenta producir un tipo de comportamiento, a, en otro país, T, recurriendo a amenazas y posiblemente a sanciones económicas, s. La utilidad de S (sobre T) es una función creciente (decreciente) de a. Ambas utilidades decrecen con s. Las partes interactúan alternando jugadas. S comienza al anunciar un nivel deseado de a, que desea que T alcance. T, por su parte, decide si va a obedecer. Luego S decide si impone sanciones, y así sucesivamente.

Hay varias clases de equilibrios posibles en juegos de este tipo. Se centran en el límite de los equilibrios de horizonte finito, demostrando que existe un equilibrio capaz de sustentar un estrecho margen de posibles niveles de acción por parte del país objetivo. Dicho margen puede incluir cero acción y/o acatamiento completo. La magnitud de dicho margen dependerá de la tenacidad de cada parte medida en

13. El ejemplo citado por McMillan consiste en la resolución de una disputa en 1985 entre Corea y Estados Unidos respecto al comercio de seguros. La resolución garantizaba meramente un mayor acceso al mercado a dos empresas estadounidenses. Otro ejemplo constituye el acuerdo sobre semiconductores firmado en 1986 entre Estados Unidos y Japón. Entre otros, dicho acuerdo establecía que la participación extranjera en el mercado nipón creciera sobre un período de cinco años a un nivel de 20 % del total de ventas de semiconductores. Estados Unidos adoptó represalias contra Japón en 1987 aduciendo que su participación en el mercado de dicho país no había estado creciendo lo suficientemente rápido como para alcanzar el objetivo estipulado. Para más información acerca de dichos aspectos comerciales de la Sección 301, véase Bhagwati (1988), especialmente páginas 124 y 125.

función de su voluntad de tolerar el costo de la sanción impuesta. En general, cuanto más paciente y más tenaz sea el negociante, mejor será su desempeño. Como en el modelo de McMillan, este análisis sugiere que las sanciones pueden llegar al máximo de efectividad cuando los beneficios provenientes del comercio del receptor son grandes, mientras que los del exportador pequeños. En resumen, la Sección 301 puede ser más efectiva cuando es aplicada a países cuyo comercio con EE.UU. es intenso, en lugar de a países como India cuyo comercio con EE.UU. es comparativamente pequeño.

La diferencia entre el modelo de Eaton y Engers y el modelo de McMillan consiste en que en el primero la imposición de sanciones reduce la utilidad del país que las impone. Este es claramente el caso en el terreno de la realidad, donde Estados Unidos ha actuado repetidamente con moderación al aplicar sanciones con base en la Sección 301. Como se trasluce de los casos arriba expuestos, EE.UU. con frecuencia ha sido renuente a aplicar sanciones y, en varias circunstancias, las ha suspendido al percibir la intención de un cambio de conducta.

El documento también indica que la amenaza de imponer sanciones puede ser suficiente para inducir el comportamiento deseado. Es más, Milner (1990) y Hudec (1990) documentan cómo la instrumentación inicial de las disposiciones Super 301 y Especial 301 indujo a varios países a emprender la liberalización comercial y proteger los derechos de propiedad intelectual, a fin de evitar ser objetivos de la política estadounidense.

II

LA SECCION 301 EN EL CONTEXTO DE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO

II. 1. Solución de controversias en el ALC Canadá-EE.UU.

Una importante meta para la parte Canadiense en la negociación del ALC Canadá-EE.UU. fue establecer un marco institucional que aislara a Canadá de los presuntos vaivenes y caprichos de la política comercial de EE.UU.¹⁴ A fin de cuentas, el ALC Canadá-EE.UU. no cambió las leyes comerciales de ninguno de los dos países. Sin embargo, el acuerdo creó dos mecanismos de solución de controversias diseñados para arbitrar desacuerdos entre ambos¹⁵. Uno de estos mecanismos, el Capítulo Diecinueve, permite la formación de paneles binacionales para arbitrar disputas que se deriven de la aplicación de leyes antidumping o de derechos compensatorios en cada país. A no ser por una excepción, el Capítulo Dieciocho del ALC Canadá-EE.UU. establece un mecanismo para atender a todas las demás disputas que puedan surgir entre Estados Unidos y el Canadá relativas a la instrumentación y manejo del ALC Canadá-EE.UU., así como las concernientes a una acción que se perciba como anulación o menoscabo de cualquier

14. Para más información acerca de la percepción canadiense de la política comercial de Estados Unidos, véase Rugman (1988).

15. Bello, et al. reseñan la operación de dichos mecanismos desde su inicio hasta mediados de 1991.

beneficio estipulado en el acuerdo¹⁶. En esta forma, el Capítulo Dieciocho actúa como foro a fin de lograr la resolución bilateral de muchos casos basados en la Sección 301.

El Capítulo Dieciocho establece la creación de una Comisión Comercial Canadá-Estados Unidos (CUSTC) compuesta por representantes de ambos países y liderada por los principales funcionarios públicos a cargo de la política comercial. La CUSTC examina toda medida que afecte la vigencia de un acuerdo y que no pueda ser resuelta en consultas bilaterales. Si la CUSTC es incapaz de resolver el problema dentro de un plazo de 30 días, la disputa pendiente es referida a un panel de arbitraje. Dicho panel está compuesto por cinco miembros, dos de los cuales deben ser de Estados Unidos y dos del Canadá. El quinto panelista, que se desempeña como presidente del cuerpo, puede ser de cualquiera de los dos países. Los panelistas son escogidos de una lista de posibles miembros mantenida por la CUSTC. Una vez designados los miembros del panel, se concede a cada parte el derecho a una audiencia frente al panel, como mínimo, así como la oportunidad de elevar también escritos y argumentos de refutación. A menos que se haya previamente acordado en otro sentido, el panel dispone de tres meses para presentar un informe preliminar con hechos comprobados; para tomar la decisión de si la medida en cuestión es o podría ser incompatible con las obligaciones del acuerdo; y para emitir recomendaciones relacionadas con la solución de la controversia. El panel también puede proporcionar estimaciones preliminares acerca de los efectos de la medida en el comercio.

A partir de la presentación del informe preliminar, cada país dispone de dos semanas para proveer sus comentarios, los cuales juntamente con cualquier información adicional provista por el panel, pueden ser incorporados a un informe final que es sometido a la CUSTC en un plazo de 30 días desde el primer informe. Si las partes lo acuerdan, el proceso de arbitraje será obligatorio para ambos; el informe final del panel proveerá la base para la conciliación de la disputa. De no tener éxito, el panel recomienda una solución a la CUSTC, a la cual, a su vez, se le exige la resolución de la controversia. En el caso de que todos los mecanismos fallen, ambas partes poseen la facultad de retener beneficios de igual efecto o dar por terminado el acuerdo con seis meses de aviso previo¹⁷.

II. 2. Casos que Involucran al Canadá

Canadá ha sido objeto de ocho casos basados en la Sección 301. Tres de los más recientes fueron iniciados al principio del ALC Canadá-EE.UU. o bien recurrieron al mecanismo de solución de controversias previsto por el ALC Canadá-EE.UU.. En consecuencia, estos casos son útiles a fin de

16. Un mecanismo independiente, también previsto en el acuerdo, se ocupa de las disputas bilaterales sobre la operación de instituciones financieras, exceptuando compañías de seguro.

17. Para más información sobre la operación de mecanismos de solución de controversias bajo el CUSTA, véase Anderson y Rugman, (1990) y (1991).

comprender cómo Estados Unidos utiliza la Sección 301 en relación con un socio comercial miembro de un acuerdo de libre comercio. Dichos casos se describen a continuación.

Case #55: Pescado canadiense

El 1° de abril de 1986, Icicle Seafoods y nueve otras compañías con plantas de procesamiento de pescado en Washington y el sudeste de Alaska, presentaron un reclamo al Representante Comercial de EE.UU. alegando que la prohibición canadiense a las exportaciones de salmón de Alaska no procesado, salmón rosado, y arenque constituían una violación del Artículo XI del GATT. Dicho artículo prohíbe una gran mayoría de las restricciones a la exportación. El Representante Comercial inició una investigación el 16 de mayo de 1986 y sostuvo varios diálogos y consultas bilaterales con representantes del gobierno canadiense. Dichas consultas no produjeron resultados satisfactorios, razón por la cual el caso fue referido al mecanismo de solución de controversias del GATT. Canadá argumentó delante del panel de solución de controversias, que si bien sus restricciones a las exportaciones violaban el artículo XI del GATT, éstas constituían parte integral de su régimen de conservación y administración de la zona pesquera de la costa occidental. Así, Canadá sostuvo que su política se amparaba en el Artículo XX del GATT, que permite medidas relacionadas a la conservación de recursos agotables. La decisión del panel, sin embargo, favoreció a Estados Unidos en 1988 y, en Marzo del mismo año, fue adoptada por el Consejo del GATT.

A pesar de que el Canadá anunció en Marzo de 1988 que no se opondría a la decisión del panel, continuó reclamando que sus políticas estaban basadas en preocupaciones conservacionistas legítimas relativas a su zona pesquera. De tal modo, declaró que a partir de Enero de 1989 sustituiría su política de prohibición a dichas exportaciones por un sistema de requerimientos al desembarco en muelle e inspección compatible con las disposiciones del GATT. De tal modo, todo pescado de exportación sería desembarcado en muelle e inspeccionado antes de ser exportado. En Agosto de 1988, el Representante Comercial de EE.UU. informó al gobierno canadiense que su propuesta no remediaba satisfactoriamente la violación a las estipulaciones del GATT, puesto que no era consistente ni con el GATT ni con el ALC Canadá-EE.UU., acuerdo este último cuya entrada en vigencia estaba pendiente.

Canadá demoró la eliminación de su prohibición a la exportación hasta que, en Marzo de 1989, el USTR decidió que dicha prohibición no respetaba los derechos de Estados Unidos reconocidos por las disposiciones del GATT. Simultáneamente, el USTR convocó a una audiencia pública con fecha de Abril 1989, a fin de considerar posibles represalias en contra del Canadá. Un día antes de la audiencia pública, el gobierno canadiense revocó su prohibición a las exportaciones, reemplazándola con reglamentaciones estableciendo que todas las ovas de arenque del Pacífico así como todo salmón pescado en aguas canadienses fueran transportados a la costa de British Columbia antes de su exportación. Mediante un intercambio epistolar efectuado durante el siguiente mes, Estados Unidos y Canadá acordaron entregar la propuesta canadiense de requerimientos de desembarco al panel de disputas del ALC Canadá-EE.UU.

En Octubre de 1989, el panel emitió su informe final, estableciendo que el 100 por ciento de los requerimientos violaban el Artículo 407 de ALC Canadá-EE.UU., que prohíbe las restricciones a las exportaciones incompatibles con el GATT. El informe del panel no era de cumplimiento obligatorio. Por el contrario, proponía varias soluciones alternativas a las que podía optar el Canadá. Una de ellas, afirmó el panel, consistía en la imposición de requisitos más limitados al desembarco en la medida que se justificara en zonas especiales, en función de objetivos conservacionistas. El USTR, por su parte, se basó en dicho informe para declarar al sistema canadiense de requisitos de desembarco como hostil a los derechos de EE.UU. estipulados en el ALC Canadá-EE.UU.

En Febrero 23 de 1990, la CUSTC decidió a favor de una resolución provisoria de la disputa. Los principales componentes de dicha decisión consistían en garantizar a Estados Unidos una participación del 25 % de las exportaciones desde el mar de arenque y salmón canadiense, y en la verificación y muestreo en el mar del pescado exportado directamente a EE.UU. Tras esta resolución, el USTR dió por terminada en Junio de 1989 su investigación con base en la Sección 301.

Caso #80: Restricciones Canadienses a las Importaciones de Cerveza

Durante la negociación del ALC Canadá-EE.UU., ninguna de las partes pudo persuadir a la otra de reducir las barreras al comercio internacional de cerveza. En lugar de ello, el acuerdo estableció un límite de tiempo a las leyes provinciales y estatales que regulan el comercio de cerveza. Ambas partes acordaron no erigir nuevas barreras. El 29 de junio de 1990, el USTR inició una investigación a raíz de un reclamo presentado por G. Heileman Brewing Company, Inc. aduciendo que las restricciones canadienses a las importaciones de cerveza —incluyendo requisitos de listado, remarcaciones discriminatorias y restricciones a la distribución— eran incompatibles con las disposiciones del GATT y del ALC Canadá-EE.UU. En Septiembre de 1990, la Compañía Stroh Brewing presentó un reclamo sobre prácticas de distribución y fijación de precios a la cerveza importada en Ontario. En Octubre de 1990, el USTR decidió incorporar este reclamo a su investigación.

El punto central de este caso es la autoridad sobre el control de las bebidas alcohólicas concedida a las provincias por el gobierno de Canadá. Las juntas provinciales licoreras tienen el monopolio de la importación de cerveza y demás bebidas alcohólicas desde el extranjero u otras provincias canadienses. Los importadores y consumidores canadienses no pueden pasar por alto a la junta provincial e importar directamente las bebidas. La fabricación, almacenaje y venta de cerveza requiere de una licencia en cada provincia. Con la excepción de dos de ellas, la cerveza importada debe ser vendida a juntas locales de bebidas, las que a su vez requieren o contratan su entrega a sus propios centros de distribución. Los precios al por menor de la cerveza incluyen los derechos de aduana, los impuestos federales y provinciales, al igual que varias remarcaciones determinadas por las juntas. Los arreglos sobre remarcaciones, recargos y precios mínimos a veces se aplican en forma diferente según la cerveza sea importada o de origen nacional.

En Febrero de 1991, la queja de EE.UU. fue referida a un panel de solución de controversias del GATT¹⁸. Estados Unidos solicitó al panel que declarara las prácticas cerveceras canadienses contrarias a los artículos del GATT II (seguridad de concesiones arancelarias), III (trato nacional), XI (eliminación de restricciones cuantitativas); y XVII (operación de empresas comerciales estatales). En Octubre de 1991, el panel dio a conocer un informe en el que declaraba que varias de las prácticas canadienses de comercialización de cerveza eran incompatibles con las disposiciones del GATT. En Enero de 1992, el USTR determinó que se le habían negado a EE.UU. los derechos contemplados por las disposiciones del GATT y solicitó comentarios sobre posibles acciones comerciales.

En Abril de 1992, Estados Unidos y Canadá llegaron a un acuerdo a fin de resolver la disputa sobre prácticas provinciales cerveceras. Sin embargo, antes de que se implementara el acuerdo, Ontario anunció un impuesto del 10 por ciento por lata de cerveza vendida en la provincia. Dado que gran parte de la cerveza canadiense se vende en botellas mientras que la mayoría de la cerveza importada se vende en lata, el impuesto recayó más en las últimas. El gobierno de Ontario también anunció un cargo de \$EU 2.53 por caja en depósito de cerveza importada. El gobierno de EE.UU. presentó una protesta a raíz de los nuevos impuestos. En Julio de 1992, tomó represalias con sanciones comerciales de \$EU 2.60 - \$EU 3.00 por caja de cerveza importada de Ontario. En el mismo día que estos aranceles fueron anunciados, el gobierno canadiense adoptó contra-represalias mediante aranceles comparables a la importación de cerveza desde EE.UU. Ambos aranceles siguen vigentes.

Caso #87: Madera Blanda del Canadá

El caso de la madera blanda canadiense surgió a raíz de un desacuerdo entre ambos países sobre la instrumentación de una resolución de un caso de 1986 por derechos compensatorios. En esa oportunidad, un grupo de productores estadounidenses de madera presentó una queja ante el Departamento de Comercio de Estados Unidos (USDOC) y la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU. (USITC), alegando que los bajos aranceles cobrados por las provincias canadienses para autorizar la extracción de maderas de tierras fiscales constituía un subsidio implícito a los productores canadienses. Antes de que el caso fuera concluido, los dos países firmaron un memorándum de entendimiento estableciendo que Canadá debía instituir un arancel del 15% *ad valorem* sobre la madera exportada a Estados Unidos¹⁹.

Con el tiempo, varias provincias instituyeron "medidas sustitutivas" (incluyendo incrementos en el precio de la madera en pie) que sirvieron para trasladar los costos de mantenimiento de los bosques

18. Estados Unidos decidió presentar su reclamo al GATT en lugar de al mecanismo de solución de controversias del ALC debido a que las barreras provinciales existentes rigen en base a plazos establecidos por el ALC.

19. Estados Unidos impuso en forma temporaria un arancel de importación del 15 % "ad valorem". Dicho arancel cobraría vigencia por el período de 10 días que va desde la firma del memorando de entendimiento a la recaudación del impuesto a la exportación por el Canadá. La autoridad para aplicar dicho arancel fue posibilitada por la Sección 301 (Caso número 58), al calificar el Presidente como no razonables a las prácticas madereras del Canadá.

canadienses a la industria maderera del país. Conforme estas medidas fueron introducidas, Canadá, con la aprobación de los Estados Unidos, comenzó a reducir sus aranceles de exportación en una cantidad equivalente. Para 1987, el arancel de exportación sobre la madera de British Columbia era cero y en 1990 el USDOC acordó que las acciones instrumentadas por Quebec habían reemplazado todo menos el 3.1 por ciento del impuesto. Alberta y Ontario también adoptaron medidas similares durante ese período. De tal modo, Canadá anunció a fines de 1991 que había caducado el memorándum de entendimiento y, por consiguiente, el arancel a la exportación.

El Representante Comercial respondió inmediatamente a la acción canadiense auto-iniciando una investigación basada en la Sección 301 sobre las medidas adoptadas por el Canadá y calificándolas de no razonables y onerosas para el comercio de los EE.UU. El USTR dió instrucciones al Secretario del Tesoro, de imponer un recargo por depósito en almacén de aduana a las importaciones de madera blanda procedentes de Canadá, por provincia de origen y según las tasas *ad valorem* cobradas antes por el gobierno del país vecino. Este requisito tendría vigencia hasta que se concluyera la investigación sobre posibles derechos compensatorios solicitada por el gobierno de Estados Unidos.

Posteriormente, el USDOC y el USITC emprendieron una investigación sobre la aplicación de derechos compensatorios. El USDOC determinó que el efecto de varias políticas federales y provinciales del Canadá equivalía a un subsidio del 6.51 por ciento a las exportaciones de madera blanda. El USITC decidió que el subsidio perjudicaba a los productores de maderera estadounidenses. Por consiguiente, se aplicó un derecho compensatorio a las importaciones de madera blanda canadiense. El gobierno de Canadá ha protestado este fallo y apeló al panel previsto en el Capítulo Diecinueve del ALC Canadá-EE.UU. el cual falló en favor de Canadá.

III

LA SECCION 301 Y LA NEGOCIACION DE UNA ZOLCHO

III. 1. Inquietudes de EE.UU.

Desde 1985, la Oficina del Representante Comercial publica cada año un informe sobre las barreras al comercio exterior (*National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*). Este documento presenta las estimaciones oficiales sobre el grado en que las prácticas y políticas en el extranjero, actúan como barreras para el comercio de los Estados Unidos. Se publica a consecuencia del mandato del estatuto de la Sección 301.²⁰ Si bien no es explícitamente una guía para las acciones actuales

20. Este informe procura proveer un inventario de las barreras más importantes a las exportaciones de Estados Unidos así como aquéllas que afecten sus derechos de propiedad intelectual e inversión en el exterior. Dicho inventario figura por país en cuestión e incluye estimaciones "factibles" del impacto que las políticas puedan tener en el valor de las exportaciones estadounidenses. Gran parte de esta información se obtiene de las embajadas estadounidenses y es de poca confiabilidad. Esto es especialmente cierto para la información contenida en los

o futuras bajo la Sección 301, dicho documento sirve para identificar las diversas políticas nacionales que pueden constituir motivo de preocupación para el Representante Comercial de los Estados Unidos. Más aun, constituye una guía para el Congreso que supervisa cuidadosamente la instrumentación de la Sección 301. Además del informe, la Comisión de Finanzas del Senado recientemente solicitó a la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) la realización de un estudio sobre el estado actual del acceso al mercado de América Latina por los Estados Unidos. En Junio de 1992, la USITC dio a conocer sus conclusiones²¹. El material contenido en estos documentos puntualiza los objetivos principales de los Estados Unidos en cualquier negociación de una ZOLCHO. Si dichas metas no son alcanzadas, las posibilidades de que esos acuerdos sean aprobados por el Congreso, disminuyen en gran medida.

Basándonos en un simple análisis de estos documentos, resulta evidente que la mayor preocupación de los Estados Unidos sobre sus actuales relaciones comerciales con América Latina es conseguir un grado adecuado de protección para los derechos de propiedad intelectual (IPR)²². Varios países latinoamericanos están incluidos en la lista "bajo vigilancia" de la disposición Especial 301. Son Argentina, Chile, Colombia y Venezuela quienes, según el Representante Comercial de los Estados Unidos, no otorgan protección apropiada a los derechos de propiedad intelectual. Brasil es uno de los únicos cuatro países incluidos en una lista de vigilancia prioritaria bajo la disposición Especial 301²³. Además de estos países²⁴, el informe de 1992 critica las políticas respecto a la protección del derecho de propiedad intelectual de Ecuador, El Salvador, Guatemala y Paraguay.

En toda negociación de una ZOLCHO puede esperarse que Estados Unidos exija a los países de América Latina que adopten, y luego apliquen, medidas de protección a la propiedad intelectual, por lo menos tan estrictas como las instrumentadas recientemente por México. Argentina, Chile, y los países del Pacto Andino, recientemente han tomado iniciativas en este sentido, a pesar de lo cual subsiste la preocupación en el gobierno de EE.UU. Es probable que Estados Unidos proponga acuerdos dentro de una

primeros informes. Además, dicho informe incluye a tan sólo un grupo limitado de países que comercian con Estados Unidos. Los países latinoamericanos incluidos en el informe de 1992 son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Venezuela.

21. Véase *Acceso Estadounidense a los Mercados Latinoamericanos: Medidas Recientes de Liberalización y Barreras Existentes (Incluyendo un Estudio de Caso sobre Chile)*, Publicación 2521, Junio 1992.

22. Dicho hecho fue verificado en discusiones privadas con representantes del USTR.

23. Continúan en marcha casos basados en la Sección 301 contra las políticas de IPR de los tres países restantes.

24. Canadá también está incluido en la lista de vigilancia, principalmente debido a su disposición de licencias obligatorias para fármacos. México había sido incluido en dicha lista prioritaria en 1988. Sin embargo, en abril de 1990, tras la promulgación de leyes procurando modernizar la protección de patentes, marcas registradas y secretos comerciales, México fue excluido de toda lista por orden del USTR. La protección de IPR ha dejado de ser un tema contencioso entre México y Estados Unidos.

ZOLCHO que comprometan a sus miembros a adherirse al código de propiedad intelectual que se negocie en la Ronda Uruguay, o a que asuman obligaciones equivalentes si aquella fallara.

Otro motivo de preocupación para los Estados Unidos serán los temas vinculados a la inversión extranjera directa. Puede preverse que busque la eliminación de las limitaciones a la participación del capital extranjero y que se oponga a diversas medidas de inversión vinculadas al comercio como, por ejemplo, requerimientos de equilibrio comercial a las empresas extranjeras.

Por último, un tema citado con frecuencia en el informe anual del USTR, como un área problemática para los intereses comerciales de los EE.UU., es el de las políticas discriminatorias de adquisición de ciertos gobiernos, como los de Brasil y Colombia, que conceden tratamiento preferencial a los bienes de producción nacional. Es probable que Estados Unidos busque procedimientos de adquisición más competitivos y la eliminación del tratamiento discriminatorio en favor de proveedores nacionales.

III. 2. Opciones para las negociaciones

Todos los problemas mencionados anteriormente podrían convertirse en objetivos de acciones basadas en la Sección 301, y sin duda serán consideradas en cualquier negociación sobre una ZOLCHO. Dado que la aprobación de Estados Unidos a cualquier ZOLCHO depende, en cierta medida, de satisfacer por lo menos algunos de los objetivos anteriormente mencionados, resulta importante para los países participantes en dichos acuerdos determinar cuáles serán las instituciones que se desarrollarán para arbitrar futuras controversias, reduciendo de tal modo la necesidad de que Estados Unidos recurra a la Sección 301 (u otra disposición comercial compensatoria). Por consiguiente, será necesario lograr el correspondiente apoyo político para tales acuerdos.

No se puede exagerar la importancia de un sólido mecanismo de arbitraje de las controversias en el núcleo de una ZOLCHO. El comercio es mucho menos importante para los Estados Unidos que para cualquier miembro potencial de tal acuerdo. Esta circunstancia fortalece la capacidad de los Estados Unidos para usar la Sección 301. Como destacó Hankey, "los procedimientos de solución de controversias" conceden a las partes igual peso bajo la ley del acuerdo y, por lo tanto, deberán neutralizar las diferencias de poder entre ellas"²⁵. Varios aspectos de los mecanismos de arbitraje de disputas destacan la importancia de este proceso; estos aspectos deben ser objeto de negociación.

Por ejemplo, un elemento crucial del mecanismo será si las partes aceptan las recomendaciones del panel como obligatorias o no obligatorias. En el ALC Canadá-EE.UU., las decisiones de arbitraje son obligatorias solamente si las partes acuerdan tratarlas como tal. La experiencia limitada con estos procesos hasta la fecha sugiere que ambas partes prefieren las recomendaciones no obligatorias de los paneles,

25. Hankey (1992), página 4.

dejando a los políticos que integran el ALC Canadá-EE.UU., la responsabilidad final del acuerdo sobre la resolución de controversias. Si bien el arbitraje no obligatorio es más flexible, revierte en cierta medida el equilibrio de poder que el mecanismo se supone debe dotar al acuerdo. Después de todo, si los acuerdos en última instancia son determinados por el proceso político, entonces, los negociadores del país más poderoso envuelto en la disputa tendrán mayor poder relativo para determinar la modalidad de la solución²⁶. De este modo, es probable que Estados Unidos, mediante el uso de la Sección 301, intervenga decididamente procurando alterar las prácticas de las demás partes; en aras de la equidad, podría argüirse en favor de un proceso efectuado por un panel, cuya resolución fuese obligatoria.

Otro rasgo del proceso que debe ser negociado es a quién le faculta el mecanismo. Ni el GATT ni el Capítulo Dieciocho del ALC Canadá-EE.UU. permiten que los intereses privados inicien casos de solución de controversias en contra de las prácticas de gobiernos extranjeros. De tal modo, en los casos en que las empresas estadounidenses crean que han sido perjudicadas por acciones de gobiernos extranjeros, deben primero fundamentar sus casos ante el gobierno de Estados Unidos, el cual, a su vez, iniciará la investigación prevista por la Sección 301. Contrariamente a los objetivos de la ley, la iniciación de un caso basado en la Sección 301 por el gobierno de Estados Unidos puede exacerbar las tensiones y retrasar el proceso de resolución. Esto resulta particularmente cierto en circunstancias en las que las controversias pasadas con los Estados Unidos hubieran producido rencores. Si se le permitiera a las partes privadas un acceso directo a este proceso, como ocurre bajo el Capítulo Diecinueve del ALC Canadá-EE.UU., el uso de la Sección 301 se vería probablemente limitado a los casos más difíciles, en los cuales el peso del gobierno de Estados Unidos podría lograr un entendimiento que fuese considerado condición esencial.

Otra forma de reducir las fricciones internacionales es iniciar el arreglo de las controversias en su etapa inicial. Es decir, se podrían establecer paneles al comienzo de las consultas bilaterales, en vez de recurrir a ellos sólo cuando se ha llegado a un impase político²⁷. Por último, si se requiriera que las partes de una disputa calculasen los beneficios netos para los productores y consumidores de ambos países, resultantes de la eliminación de la práctica perjudicial, los paneles podrían incorporar tales elementos al proceso de toma de decisión, poniendo así freno a reclamos frívolos.

26. Anderson y Rugman (1990) son bastante críticos del hecho de que ningún caso basado en el Capítulo Dieciocho, hasta la fecha, ha comprendido fallos del panel con cumplimiento obligatorio. "Lo que se requiere no es la politización resultante de referir el problema a los políticos sino un cuerpo independiente y más fuerte que pueda decirle a ambos gobiernos federales que la práctica debe ser cambiada." Anderson y Rugman, página 41, pie de página 168.

27. Bello et al. (1990) han sugerido dicho cambio.

IV CONCLUSION

La Sección 301 es la parte de la política comercial de los Estados Unidos que autoriza a su Representante Comercial a negociar la eliminación de prácticas en que incurran gobiernos extranjeros, consideradas por los Estados Unidos como adversas a su comercio exterior. Junto con la facultad negociadora, el estatuto otorga al Representante Comercial la autoridad para ordenar represalias comerciales contra los países recalcitrantes. Desde su comienzo en 1974, la Sección 301 ha sido fuente de conflicto y controversia entre Estados Unidos y algunos de sus socios comerciales; su uso para abrir los mercados extranjeros ha sido ampliamente calificado de "unilateralismo agresivo."

Este documento ha procurado considerar el papel que desempeña la Sección 301 en la actual política comercial de los Estados Unidos y especular sobre el rol que este estatuto pueda desempeñar en el contexto de una ZOLCHO. Este documento ha llegado a las siguientes conclusiones.

Primero, la Sección 301 no desaparecerá aun después de que entre en vigencia una ZOLCHO. Estados Unidos ha iniciado dos casos contra Canadá desde el establecimiento de ALC Canadá-EE.UU. y ha utilizado el mecanismo de arbitraje a fin de concertar un arreglo en un tercer caso en marcha. Por lo demás, la Sección 301 es extremadamente popular en el Congreso. De tal modo, puede que la legislación comercial futura fortalezca algunas de sus disposiciones, y la recientemente elegida administración Clinton probablemente haga mayor uso de este instrumento. Sin embargo, es extremadamente improbable que Estados Unidos pueda llegar a encontrarse tan carente de freno como para usar la Sección 301 como amenaza o para debilitar acuerdos internacionales como el GATT o el ALC Canadá-EE.UU.

Con el tiempo, surgirán controversias entre Estados Unidos y uno o más de sus socios comerciales de la ZOLCHO. Por lo tanto, será necesario que forme parte de cualquier ZOLCHO, un mecanismo de arbitraje de disputas que funcione bien. Tal mecanismo serviría para equilibrar el desequilibrio de poder económico entre Estados Unidos y sus socios comerciales, y la Sección 301 actuaría como un vehículo para elevar los reclamos de Estados Unidos a un panel de arbitraje. Si el proceso de solución de controversias es visto por muchos como justo y por encima de la política, los intereses de Estados Unidos podrán ser satisfechos y, al mismo tiempo, se podrán atenuar las tensiones.

REFERENCIAS

- Anderson, Andrew D.M. y Alan M. Rugman, "The Dispute Settlement Mechanisms' Cases in the Canada-United States Free Trade Agreement: An Economic Evaluation" *The George Washington Journal of International Law and Economics*, vol. 24, 1990, pp. 1-43.
- _____, "A Review of the Dispute Settlement Processes Under the Canada-U.S. Free Trade Agreement and the GATT" Centro Ontario para el Estudio de los Negocios Internacionales, Universidad de Toronto, Research Programme Working Paper, No. 53, Septiembre 1991.
- Bello, Judith H., Alan F. Holmer, y Debra A. Kelly, "Midterm Report on Binational Dispute Settlement Under the United States-Canada Free-Trade Agreement" *The International Lawyer*, vol. 25, 1991, pp. 489-516.
- Bhagwati, Jagdish, "Aggressive Unilateralism: An Overview" en Jagdish Bhagwati y y Hugh T. Patrick, eds., Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990, pp. 1-45.
- _____, Protectionism Cambridge MA: The MIT Press, 1988.
- _____, y Hugh T. Patrick, eds., Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990.
- Binmore, Ken, Ariel Rubenstein, y Asher Wolinsky, "The Nash Bargaining Solution in Economic Modeling" *Rand Journal of Economics*, vol 17, 1986, pp. 176-188.
- Eaton, Jonathon y Maxim Engers, "Sanctions" *Journal of Political Economy*, vol. 100, 1992, pp. 899-928.
- Feketekuty, Geza, "U.S. Policy on 301 and Super 301" en Jagdish Bhagwati y Hugh T. Patrick, eds., Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990, pp. 91-103.
- Hankey, Blair, "Dispute Settlement in a Western Hemisphere Free Trade Agreement", contribución a esta publicación.
- Hudec, Robert E., "Thinking about the New Section 301: Beyond Good and Evil" en Jagdish Bhagwati y Hugh T. Patrick, eds., Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990, pp. 113-159.

Husted, Steven y Michael Melvin, "International Economics", New York: Harper and Row Publishers, 1990.

International Trade Reporter: Import Reference Manual, Washington D.C.: The Bureau of International Affairs, Inc., 1992, Sección 49.

McMillan, John, "Strategic Bargaining and Section 301," Economics and Politics, vol 2, Primavera de 1990, pp. 45-58. También en Jagdish Bhagwati y Hugh T. Patrick, eds., Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990, pp. 203-218.

Milner, Helen, "The Political Economy of U.S. Trade Policy: A Study of the Super 301 Provision" en Jagdish Bhagwati y Hugh T. Patrick, eds., Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990, pp. 163-180.

Moreira, Marcilio Marques, "The Point of View of an Emerging Trading Nation: Brazil", en Jagdish Bhagwati y Hugh T. Patrick, eds., Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990, pp. 257-260.

Office of the United States Trade Representative, National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, varios ejemplares.

Rugman, Alan M., "A Canadian Perspective on U.S. Administered Protection and the Free Trade Agreement", *Maine Law Review*, vol. 40, 1988, pp. 305-324.

Cuadro 1
Casos basados en la Sección 301

Caso #	País Receptor	Fecha Inicio	Auto Inicialo ¹	Fecha Solución	Naturaleza del Caso	Consulta	
						GATT	Represalia ²
1	Guatemala	7-1-75	No	6-29-76	restricc. a carga	No	
2	Canadá	7-17-75	No	3-14-76	cuota import. huevos	No	
3	CE	8-7-75	No	7-21-80	tarif.import. huevos	No	
4	CE	9-22-75	No	1-5-79	precio min./ enlatados	Sí	
5	CE	11-13-75	No	6-19-80	subsidiros export.malta	No	
6	CE	12-1-75	No		subsidiros export.harina	Sí	contra subsd del Progr Aumento Export.
7	CE	3-30-76	No	6-18-80	tarifa variable azúcar	Sí	
8	CE	3-30-76	No	1-5-79	reglas aliment. ganado	Sí	
9	Taiwan	3-15-76	No	12-1-77	tarifas artef. eléctricos	No	
10	CE & Japón	10-6-76	No	12-9-78	desvío comercio de acero	No	
11	CE	11-12-76	No	8-10-86	tarifas cítricos	Sí	tarifa del 40 % sobre pasta de CE
12	Japón	2-14-77	No	3-3-78	acceso mercado de seda	Sí	
13	Japón	8-4-77	No	12-85	cuotas al cuero	Sí	elevó tarifas y recibió comp comer.
14	URSS	11-10-77	No	7-12-79	monopolio seguro marítimo	No	
15	Canadá	8-29-78	No	10-30-84	impuestos publicidad EE.UU.	No	promulgó legislación espejo
16	CE	11-2-78	No	8-1-80	subsidiros export.trigo	No	
17	Japón	3-14-79	No	1-6-81	restricc.import./cigarros	Sí	
18	Argentina	5-25-79	No	7-25-80	monopolio seguro marítimo	No	
19	Japón	10-22-79	No	1-6-81	restricc. tabaco de pipa	Sí	
20	Corea	11-5-79	No	12-29-80	acceso a mercado (seguro)	No	
21	Suiza	12-6-79	No	12-11-80	normas para lentes	No	
22	CE	8-20-81	No	6-28-82	subsidio export. azúcar	Sí	
23	CE	9-17-81	No		subsidio export. avícola	Sí	
24	Argentina	10-9-81	No	11-16-82	violación acuerdo de cueros	No	concluyó acuerdo y aumentó tarifas
25	CE	10-16-81	No	9-15-87	subsidio export. pasta	Sí	impuso tarifas
26	CE	10-23-81	No	12-1-85	subsidiros prod.fruta enlatada	Sí	
27	Austria	12-2-81	No	7-20-83	subsid. acero p/espec.	Sí	negoció restr. a exp. vol. (VER)
28	CE (Francia)	12-2-81	No	7-20-83	subsid. acero p/espec.	Sí	negoció VER
29	CE (Italia)	12-2-81	No	7-20-83	subsid. acero p/espec.	Sí	negoció VER
30	Suecia	12-2-81	No	7-20-83	subsid. acero p/espec.	Sí	negoció VER
31	CE (G.B.)	12-2-81	No	7-20-83	subsid. acero p/espec.	Sí	negoció VER

Caso #	País Receptor	Fecha Inicio	Auto- Iniciado	Fecha Solución	Naturaleza del Caso	Consulta GATT	Represalia
32	Canadá	6-3-82	No	9-23-82	subsid. export vagones	Sí	resultó caso por der compensatorios (CVD)
33	CE (Bélgica)	6-23-82	No	7-20-83	subsid. acero p/especialid.	Sí	negoció VER
34	Canadá	7-27-82	No		subsid: cargadoras frontales	Sí	
35	Brasil	10-25-82	No	11-85	restricc. import. zapatos	Sí	
36	Japón	10-25-82	No	12-85	restricc. import. zapatos	Sí	aumentó tarifas y recibió compens. comercial
37	Corea	10-25-82	No	8-83	restricc. import. zapatos	No	
38	Taiwan	10-25-82	No	12-19-83	restricc. import. zapatos	No	
39	Corea	3-16-83	No	12-15-83	subsidio cable de acero	Sí	
40	Brasil	4-16-83	No		subsidiros productos soya	Sí	
41	CE (Portugal)	4-16-83	No		subsidiros productos soya	Sí	
42	CE (España)	4-16-83	No		subsidiros productos soya	Sí	
43	Taiwan	7-13-83	No	3-22-84	subsidiros export. arroz	No	
44	Argentina	9-21-83	No	5-25-89	monopolio mensajero aéreo	No	
45	Taiwan	12-19-83	No	4-26-84	distribución/acceso film	No	
46	CE	5-25-84	No	5-21-85	subsidiros lanzam satélites	No	
47	CE	8-17-84	No		normas para fertilizantes	Sí	
48	Japón	6-14-85	No		barreras a seniconductores	No	aumentó tarifas
49	Brasil	9-16-85	Sí	10-6-89	barreras a informática	No	
50	Japón	9-16-85	Sí	10-6-86	monopolio local tabaco	No	
51	Corea	9-16-85	Sí	8-28-86	monopolio local seguros	No	
52	Corea	11-4-85	Sí	8-28-86	der. propiedad int. (DPR)	No	
53	Argentina	4-4-86	No		impuestos export. soya	No	
54	CE	3-31-86	Sí		barrer import. agr./aumento	No	aumentó tarifas y cuotas
55	Canadá	4-1-86	No	6-1-90	restr. procesam. pescado	No	
56	Taiwan	8-1-86	Sí	10-1-86	evaluación aduanera	No	
57	Taiwan	10-27-86	Sí	12-5-86	leyes cerveza/vino/tabaco	No	
58	Canadá	12-30-86	Sí	1-8-87	subsidiros madera blanda	No	
59	India	1-6-87	No	5-88	cuotas almendras	Sí	
60	CE	7-14-87	No		normas procesamiento carne	Sí	
61	Brasil	6-11-87	No	6-27-90	patentes fármacos: DPI	No	aumentó tarifas

Caso #	País Receptor	Fecha Inicio	Auto- Iniciado	Fecha Solución	Naturaleza del Caso	Consultas	
						GATT	Represalias
62	CE	11-25-87	Sí		hormonas para carne	Sí	aumentó tarifas
63	CE	12-16-87	No	1-31-90	subsidio semillas oleaginosas	Sí	
64	Corea	1-22-88	No	5-31-88	barreras a cigarrillos	No	
65	Corea	2-16-88	No	3-22-90	sistema licencias carne	Sí	
66	Japón	5-6-88	No	7-5-88	cuotas cítricos	Sí	
67	Corea	4-27-88	No	1-18-89	barreras al vino	No	
68	Argentina	8-10-88	No	9-23-89	patentes de fármacos:DPI	No	
69	Japón	11-21-88	Sí	7-31-91	barreras a la construcción	No	
70	CE	11-14-88	No	2-26-90	controles export. zinc	Sí	
71	CE	5-8-89	Sí	10-1-89	subsidio fruta enlatada	No	
72	Tailandia	4-10-89	No	11-23-90	barreras al tabaco	Sí	
73	Brasil	10-6-89	Sí*	5-21-90	licencias de importación	Sí	
74	Japón	6-16-89	Sí*	6-15-90	adquisición satélites	No	
75	Japón	6-16-89	Sí*	6-15-90	adquisición supercomputadoras	No	
76	Japón	6-16-89	Sí*	6-15-90	barreras productos forestales	No	
77	India	6-16-89	Sí*	6-14-90	barreras a inversión	No	
78	India	6-16-89	Sí*	6-14-90	barreras a seguros	No	
79	Noruega	7-11-89	No	4-26-90	adquis.publ. equipo peaje	Sí	
80	Canadá	5-15-90	No		barreras a cerveza	Sí	aumentó tarifas
81	CE	11-15-90	Sí	12-21-90	acuerdo de ampliación de CE	Sí	
82	Tailandia	11-15-90	No		películas: DPI	No	
83	CE	11-28-90	No		normas para la carne	Sí	
84	Tailandia	1-30-91	No		fármacos: DPI	No	
85	India	5-26-91	Sí**		DPI	No	
86	China	5-26-91	Sí**		DPI	No	
87	Canadá	10-4-91	Sí		subsidios madera blanda	No	Caso CVD fue iniciado, apl. de aranceles
88	China	10-10-91	Sí		acceso al mercado	No	

Fuente: Informador del Comercio Internacional: Manual de Referencia de Importaciones, Washington D.C.: The Bureau of International Affairs, Inc. 1992, Sección 49

Notas: ¹*Caso Super 301; **Caso Especial 301

² El término represalia está definido por el autor de manera tal que incluya varias medidas y otras políticas estadounidenses.

Derechos Antidumping y Compensatorios en un Acuerdo de Libre Comercio en el Hemisferio Occidental

Heather Grant
y
Gilbert Winham

Introducción

El uso de derechos antidumping (AD) y de derechos compensatorios (CVDs) para impedir o remediar las prácticas de comercio desleal, ha constituido un asunto importante durante las recientes negociaciones de comercio multi- y bilaterales. Esto debe su importancia a que las partes difieren en el rol que deben desempeñar los remedios existentes contra el comercio desleal, dentro de la política comercial, y esta diferencia condujo a la aplicación inconsistente de estos remedios entre las partes contratantes (PCs) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Tenemos como resultado 'un campo de juego desigual' entre los socios comerciales.¹ Se ha hecho evidente que se requieren reglas y procedimientos más estandarizados que rijan la aplicación de estos remedios.

El que esos sean desarrollados en un futuro cercano, depende ampliamente del resultado de la Ronda Uruguay, donde se trazaron los borradores de los códigos que abordan los aranceles antidumping (AD), así como los subsidios y los derechos compensatorios (CVDs). Entretanto, se debe considerar la inclusión de otras medidas en los acuerdos regionales, para lograr la deseada seguridad de acceso al mercado de un socio comercial, con objeto de poder fomentar el crecimiento económico en un ambiente competitivo.

La aplicación de aranceles antidumping (AD) y de derechos compensatorios (CVDs) por parte de los Estados Unidos, constituyó uno de los mayores motivos de queja que surgieron durante la negociación del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) Canadá-Estados Unidos.²

Inicialmente, Canadá trató de obtener una excepción generalizada de los remedios comerciales de los EE.UU, pero no le fue posible. Como alternativa, Canadá se esforzó considerablemente en negociar un mecanismo de solución de controversias dentro del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) que redujera, particularmente, la exposición del Canadá al uso de aranceles antidumping y de derechos compensatorios por parte de los Estados Unidos.

El mecanismo de solución de controversias, incorporado finalmente al Capítulo 19 del ALC, estipula la revisión judicial de las acciones arancelarias antidumping (AD) y compensatorias (CVD) por

1. J. Michael Finger y Andrzej Olechowski, eds., *The Uruguay Round: A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations*, Washington, D.C.: The World Bank, 1987, 155.

2. Guilbert R. Winham, *Trading with Canada: The Canada-U.S. Free Trade Agreement*, New York: Priority Press Publications, 1988, 38

medio de paneles binacionales.³ Más específicamente, brinda a los exportadores e importadores la opción de llevar una acción AD o CVD en disputa, ante un panel binacional con poderes valederos, **en lugar de** procurar la revisión judicial ante un tribunal nacional. Debido a que los paneles están conformados por individuos tanto de los Estados Unidos como del Canadá, generalmente se asume que los paneles binacionales promueven una mayor consistencia y objetividad en la práctica del AD y CVD. Tal vez, debido a estas características, éste ha constituido uno de los mecanismos de solución de controversias más exitoso que se haya desarrollado en años recientes.

No hay duda de que el inicio de una acción AD o compensatoria, así como la imposición misma de un arancel, puede tener serias consecuencias para los exportadores o importadores. Dada la seriedad de los intereses en juego, combinada con la tendencia al uso creciente de remedios contra el comercio desleal, resulta importante que se considere negociar un mecanismo similar al Acuerdo de Libre Comercio (ALC) para la solución de las controversias antidumping (AD) y de derechos compensatorios (CVD) en una futura Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental (ZOLCHO).

Obviamente, el éxito del mecanismo del Capítulo 19 del ALC conduce, de alguna manera, a su consideración como un modelo para una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental (ZOLCHO). Lo que queda pendiente, es si se puede aplicar efectivamente este mecanismo en un acuerdo comercial considerablemente más amplio, tal como una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental (ZOLCHO), dadas las diferencias que existen entre las prácticas legales y administrativas de las presuntas partes negociadoras. El propósito de este estudio es examinar algunos de los obstáculos y las implicancias de extender el mecanismo de solución de controversias del Capítulo 19 del ALC a una ZOLCHO, usando a México como punto de referencia para la discusión. Se elige a México, porque la negociación del Capítulo 19, en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) trajo a colación muchos de los problemas que podrían encontrarse más tarde, ya sea al extender el ALCAN a nuevos miembros o al crear un acuerdo comercial hemisférico más amplio.

Para apreciar la importancia que tiene un mecanismo del Capítulo 19 para una ZOLCHO o para el ALCAN, es necesario, primero, dirigir la mirada al desarrollo histórico de las acciones AD (antidumping) y de Derecho Compensatorio (CVD) dentro del comercio internacional. Esta revisión tiene un doble propósito. Primero, sirve para sentar los principios básicos subyacentes a la creación de estas medidas para reparar las prácticas de comercio desleal. Segundo, ilustra el paralelo que existe entre la posición negociadora del Canadá bajo el ALC, con la de México y de otras naciones de la ZOLCHO, *vis-a-vis* con los Estados Unidos, haciendo énfasis, con ello, en la necesidad de incluir un mecanismo de solución de controversias valedero, dentro de una ZOLCHO. A continuación de este análisis histórico, seguirá una exposición de las cláusulas principales del Capítulo 19 y de su aplicación a la fecha.

3. ALC, Artículo 1904

I

**HISTORIA Y DESARROLLO DE LOS DERECHOS ANTIDUMPING (AD) Y
DE LOS DERECHOS COMPENSATORIOS (CVDs)**

Uno de los objetivos principales del GATT es promover un acceso seguro a los mercados extranjeros, de manera que los negocios puedan confiar en que, cuando ellos exporten sus productos, no encontrarán impedimentos imprevistos al competir por una parte del mercado consumidor. Hace mucho que se reconoció que el dumping y el subsidio irrestricto, constituyen obstáculos serios para este objetivo. Se entiende por dumping, generalmente, como la venta de bienes, en un mercado extranjero, a un precio menor del que se vende el producto en el mercado doméstico del vendedor; mientras que un subsidio es la garantía de un beneficio, normalmente por parte del gobierno, en cualquier etapa de la fabricación, producción o exportación del producto.

Una preocupación general acerca de los efectos nocivos del dumping y del subsidio, dió como resultado la inclusión de estos en las negociaciones del GATT en 1947. Estas negociaciones concluyeron con la inserción de un recurso en el Artículo VI del Acuerdo Final, el cual permite que las partes contratantes del GATT adopten una acción unilateral para contrarrestar los efectos del dumping o de los subsidios en su industria nacional, a través del uso de los derechos antidumping (AD) y compensatorios (CVDs).⁴

El Artículo VI permite la aplicación de un derecho antidumping (AD) contra una mercadería importada, cuando ésta esté siendo introducida por debajo de su precio en el mercado extranjero y que esté ocasionando o amenazando causar un "daño material a una industria establecida... o que retarde, materialmente, el establecimiento de una industria nacional." Se puede aplicar un derecho compensatorio (CVD) a una mercadería, para contrarrestar los efectos del subsidio extranjero, donde cause también, o amenace causar perjuicio a la industria nacional o al desarrollo potencial de tal industria.

Las estipulaciones del GATT para los derechos antidumping (AD) y los derechos compensatorios (CVDs) representaban un compromiso mínimo para cualquier control real sobre estas prácticas y, consecuentemente, estos remedios comerciales se tornaron implementos proteccionistas en sí mismos. El tomar cuenta de ello, allanó el camino para la creación de los Códigos Antidumping y de Subsidios durante las Rondas Kennedy y Tokio en 1969 y 1979, respectivamente. El propósito de estos Códigos fue definir con mayor precisión la conducta esperada de las partes contratantes (PCs), en su investigación y evaluación de las prácticas de dumping y de subsidios, de manera que su uso incorrecto no amenazara el libre flujo de mercancías.

El primer Código Antidumping, concluido en 1967, fue reemplazado en 1979 por un nuevo

4. John H. Jackson and Edwin A. Vermulst, eds., *Antidumping Law and Practice: A Comparative Study*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1989, 6.

Código,⁵ el cual establece requisitos más explícitos para que rijan la conducta de un país, respecto a sus investigaciones antidumping y de perjuicios, y a la aplicación de aranceles o garantía de precios. El nuevo Código ha tenido amplio éxito en lograr una mayor estandarización de las prácticas antidumping entre las partes contratantes (PCs).⁶

Por el contrario, el Código de Subsidios,⁷ negociado también durante la Ronda de Tokio, no resultó tan útil para estandarizar la práctica mundial. Al igual que el Código Antidumping, el Código de Subsidios impone a los signatarios algunos mayores requisitos procesales, con respecto a la evaluación de los subsidios y a la estimación de los derechos compensatorios (CVDs). Sin embargo, debido al conflicto entre las naciones comerciantes sobre la legitimidad de los subsidios en las economías nacionales y, por ende, a una falta de apoyo cooperativo, el Código de Subsidios constituye una ley internacional esencialmente débil. Más aún, a diferencia del Código Antidumping, el Código de Subsidios no ha sido aún incorporado al GATT, aunque los signatarios están obligados a implementar sus disposiciones dentro de sus leyes nacionales.⁸

Mientras que el dumping se considera generalmente como una práctica desleal, no todas las formas de subsidios son consideradas necesariamente injustas y, por ello, punibles por medio de derechos compensatorios. En su preámbulo, el Código de Subsidios reconoce la dualidad de la naturaleza de los subsidios: que pueden ser útiles para promover importantes objetivos políticos nacionales, mientras que, al mismo tiempo, posiblemente, perjudiquen la competitividad de una industria foránea. El objetivo del Código al definir cuándo y cómo se debe imponer un derecho compensatorio a un subsidio, es el de equilibrar el perjuicio causado por un subsidio contra los efectos dañinos de un derecho compensatorio (CVD).

Al igual que entre los estados miembros, existe una considerable disparidad en la aplicación de los subsidios y de los derechos compensatorios (CVDs).⁹ De lejos, el país más importante en este asunto es Estados Unidos. El gobierno de los Estados Unidos adopta una decidida posición en contra del uso de subsidios y ha sido uno de los usuarios más frecuentes del mecanismo de CVD, en un esfuerzo para proteger a los productores estadounidenses de la competencia que representan las importaciones

5. Titulado oficialmente: Acuerdo sobre la implementación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

6. Finger y Olechowski, *ibid.*, 156.

7. Oficialmente, Acuerdo sobre la interpretación y aplicación del Artículo VI, XVI, y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio .

8. Otros estados Latinoamericanos y del Caribe que firmaron el Código de Subsidios en 1979 son: Brasil, Chile y Uruguay.

9. J. Michael Finger y Julio Nogues, "International Control of Subsidies and Countervailing Duties", *The World Bank Economic Review* 1:4, 712.

subsidiadas. De allí que los subsidios y los derechos se convirtieran en asuntos comerciales importantes para las naciones que ejercen un comercio amplio con los Estados Unidos.

I. 1. La política estadounidense sobre los aranceles antidumping (AD) y los derechos compensatorios (CVDs)

Como signatario de ambos códigos, Estados Unidos puso en ejecución las disposiciones de cada uno de ellos, a través del Acta de Acuerdos Comerciales (TAA - *Trade Agreements Act*) de 1979. El Acta reestructuró el sistema norteamericano de remedios para el comercio desleal, de una manera políticamente importante. Desde 1954 hasta la promulgación del TAA, la responsabilidad burocrática del sistema de medidas correctoras del comercio, había estado dividida entre el Departamento del Tesoro, el cual realiza las determinaciones de dumping o de subsidio, y la Comisión de Comercio Internacional (ITC - *International Trade Commission*), la cual manejaba la determinación de los daños. En 1979, la responsabilidad de lo anterior pasó a la Administración de Comercio Internacional del Departamento de Comercio. Puesto que se percibía que ese departamento abrigaba mayores simpatías con los importadores que las que les había conferido el Tesoro, esto fue considerado ampliamente como una medida para facilitar a los electores estadounidenses el uso de los remedios comerciales.¹⁰

El Título VII del TAA (Acta de Acuerdos Comerciales) incorporó el Código Antidumping de la Ronda de Tokio, a la ley nacional de los Estados Unidos, pero en el proceso se realizaron varias modificaciones. Primero, se proporcionó a los importadores y exportadores de bienes bajo investigación, un mayor acceso a la información acumulada y usada en los casos de aranceles antidumping (AD). Segundo, se dio pie para que los mercados regionales iniciaran casos AD. Tercero, se otorgó a los importadores una mayor influencia en la negociación de compromisos por parte de los exportadores **en lugar de aranceles AD**, y un cuarto cambio simplificó a los demandantes el inicio de los casos AD. El efecto combinado de estos cambios fue facilitar las acciones antidumping (AD).

Con respecto a los derechos compensatorios (CVDs), el mayor impacto del Acta de Acuerdos Comerciales (TAA) de 1979, fue incorporar el Código de Subsidios de la Ronda de Tokio a la legislación de los Estados Unidos y, especialmente, introducir el requerimiento de daño material en la práctica del CVD estadounidense. La obligación de demostrar el daño (en productos provenientes de países signatarios del Código de Subsidios, solamente) constituyó un cambio importante para los productores de Estados Unidos, aunque se pondría de manifiesto que el requisito de daño "material", aparentemente, no añadió

10. Rodney de C. Grey, *United States Trade Policy Legislation: A Canadian View*, Montreal: The Institute for Research and Public Policy, 1982, 56.

mucho.¹¹ Otros cambios procesales en el Acta de Acuerdos Comerciales (TAA) facilitaron las demandas de derechos compensatorios (CVD) y los procedimientos administrativos.¹²

La mayor transparencia en las reglas y regulaciones, así como los requisitos procesales que rigen las acciones antidumping (AD) y de derecho compensatorio (CVD) que se incorporaron al Acta de Acuerdos Comerciales (TAA), hizo que fuera más simple para los importadores de los Estados Unidos solicitar acciones antidumping (AD) o de derecho compensatorio (CVD), y buscar la revisión de esas acciones a través del sistema judicial. El resultado fue un decidido aumento en el número de acciones iniciadas por los Estados Unidos, desde las enmiendas introducidas por el Acta de Acuerdos Comerciales (TAA) (y por el Acta Comercial de 1974). Antes de 1970, los Estados Unidos recurrían sólo ocasionalmente a las acciones antidumping (AD) o de derecho compensatorio (CVD); por ejemplo, como lo advirtió Hart: "entre la promulgación del estatuto final de derecho compensatorio en 1897 y 1969, se emitieron solamente unas 65 órdenes de derecho compensatorio, aproximadamente una por año."¹³ Esto contrasta drásticamente con la situación existente inmediatamente después de la aprobación del Acta de Acuerdos Comerciales (TAA), donde los Estados Unidos iniciaron 280 investigaciones de derechos

11. En el Acta de Acuerdos Comerciales, se definió como daño al "perjuicio que no es inconsecuente, inmaterial o sin importancia" Sección 771(7). El abogado comercial de Washington, Matthew Marks observó: "Sólo puedo llegar a la conclusión...que la substitución de un estándar de daño material de daño simple, bajo el Acta Comercial de 1979, ha tenido poco o ningún efecto en la administración de la Comisión del Acta Anti-Dumping y en la ley de derecho compensatorio, hasta el presente." Texto de la carta del 31 de Julio de 1980 de Matthew Marks a Rodney Grey, citado en Grey, *ibid.*, 46.

12. Anteriormente al TAA, el Acta Comercial de 1974 había extendido los procedimientos de derechos compensatorios (CVD) de la ley de los Estados Unidos, especialmente en lo que respecta a la revisión judicial. El Acta estipulaba el derecho de apelar a una Corte de Aduana, la que posteriormente se transformaría en la Corte de Comercio Internacional (CIT - Court of International Trade). Se puso a los fabricantes y productores de los Estados Unidos en posición para apelar. Previamente, solamente los importadores tenían ese derecho. Además, se otorgó a las partes el derecho a acceder a una revisión judicial de los veredictos negativos y a objetar la suma de un fallo de Derecho Compensatorio (CVD) además del fallo en sí mismo.

El Acta Comercial de 1974 facilitó el uso de los CVDs y mejoró las garantías procesales asociadas con esos procedimientos. Por ejemplo, al escribir sobre el período pre-1974, Stanley Metzger advirtió, "Uno de los aspectos más llamativos de la administración del derecho compensatorio en los Estados Unidos es la falta casi total de salvaguardias procesales en los procedimientos oficiales. Ningún estatuto ni regulación adopta ninguna disposición para realizar audiencias y los procedimientos auxiliares usuales que acuerdan elementos substanciales del debido procedimiento legal a partes o países afectados por una imposición de derecho compensatorio. La falta de salvaguardias procesales es particularmente inquietante en virtud de la amplísima discreción delegada en el Secretario del Tesoro y, a través de él, en la Oficina de Aduana." Stanley D. Metzger, *Lowering Nontariff Barriers: U.S. Law, Practice and Negotiating Objectives*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1979, 105.

13. Michael Hart, "The Future on the Table: the Continuing Negotiating Agenda under the Canada-United States Free-trade Agreement", Publicación presentada en un congreso llevado a cabo en la Universidad de Ottawa, Facultad de Derecho (Derecho Consuetudinario), Mayo 5, 1989, 39.

compensatorios (CVD) durante el período 1980-1985.¹⁴ Contra el Canadá, los Estados Unidos iniciaron once nuevos casos de derecho compensatorio, durante el período 1980-1987.

Existen dos planteos para el uso de los derechos antidumping (AD) y compensatorios (CVDs). Por un lado, estas medidas se pueden ver como un intento para remediar o contrarrestar las prácticas de comercio desleal por parte de gobiernos o exportadores extranjeros. Alternativamente, se las puede ver como un sistema de protección contra imprevistos o como "medidas de 'protección de reserva' o técnicas de comercio controlado."¹⁵ La protección contra imprevistos se proporciona especialmente a iniciativa de industrias específicas, en base a un complicado conjunto de regulaciones comerciales. El sistema es discontinuo y altamente legalista, y constituye una alternativa para un enfoque más general de la política comercial basada en las reducciones de tarifas multilaterales o en los códigos de conducta. El uso de la protección contra imprevistos —o de remedios comerciales— aumentó en los años 1980, pero mientras la incidencia de los derechos antidumping (AD) se encuentra distribuida bastante uniformemente entre las naciones comerciantes, los derechos compensatorios (CVDs) constituyen, principalmente, un instrumento de la política de los Estados Unidos.¹⁶ Como lo describió apropiadamente Patrick Messerlin, "para los Estados Unidos, el Código de [Subsidios] constituye un instrumento de control de los subsidios. Para el resto del mundo, constituye un instrumento de control norteamericano de los derechos compensatorios."¹⁷

II

EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CANADA-ESTADOS UNIDOS

En vista del uso frecuente por parte de los Estados Unidos de los remedios comerciales, durante los años 80, especialmente de los derechos compensatorios, el Canadá reconoció la necesidad de lograr un acceso más seguro al mercado estadounidense bajo el Acuerdo de Libre Comercio (ALC), dada su alta dependencia del comercio con ese país y la probabilidad de una mayor dependencia en el futuro. Por ello, la seguridad de acceso se tornó una de las metas principales del Canadá, en la negociación del ALC.

Durante las negociaciones, Canadá esperaba, originalmente, lograr una exclusión del campo de acción de las leyes de remedios correctores del comercio desleal de los Estados Unidos. Sin embargo, los Estados Unidos nunca consideraron esta proposición como una opción seria. La sugerencia alternativa

14. Finger y Nogués, *ibid.*, 708.

15. Grey, *ibid.*, 8.

16. Finger y Nogués advierten que durante 1980-1985, las acciones antidumping (AD) iniciadas por tres partes contratantes (CPs) del GATT, fueron como sigue: Estados Unidos, 280; CE, 254; y Canadá, 219; 708.

17. Patrick Messerlin, "Public Subsidies to Industry and Agriculture and Countervailing Duties." Paper prepared for the European Meeting on the Position of the European Community in the New GATT Round. España, October 2-4, 1986, según referencia de Finger y Olechowski, *ibid.*, 156.

del Canadá, de que las partes establecieran una lista de subsidios ‘aceptable’ e ‘inaceptable’ entró igualmente, en un *impase*.

La falta de éxito del Canadá para negociar la inclusión de cualquiera de estas propuestas dentro del ALC, lo llevó a sugerir que se adoptara un mecanismo de solución de controversias interino, en la creencia de que esto habría de proporcionar al Canadá algún control indirecto sobre el uso que hacen los Estados Unidos, de las leyes de remedios comerciales, contra las mercaderías canadienses. Para el Canadá, el mecanismo era fundamental para cerrar el trato. Si la propuesta hubiera sido rechazada por los Estados Unidos, el Canadá no habría firmado el Acuerdo. Solamente unas horas antes del vencimiento del plazo, los Estados Unidos accedieron a un mecanismo de solución de controversias obligatorio, que abarcara los derechos antidumping (AD) y los derechos compensatorios (CVD).

La solución de controversias sobre los derechos antidumping y compensatorios del Acuerdo de Libre Comercio (ALC), se encuentra incluida en el Capítulo 19 del ALC y consta de tres partes. Primero, las partes acuerdan continuar negociando sobre los asuntos del dumping y los subsidios y establecer reglas alternativas en siete años, si fuera posible. Se creó un Grupo de Trabajo para realizar esta tarea, pero ambos países acordaron negociar los asuntos del dumping y de subsidio/compensación en la Ronda multilateral del Uruguay, en lugar de abordar charlas bilaterales. A menos que se llegue a un acuerdo en la Ronda Uruguay, parece improbable que se establezca un nuevo régimen dentro del contexto norteamericano.

Segundo, las partes acordaron que las enmiendas que se hicieran a las leyes antidumping (AD) o de derecho compensatorio (CVD) de cualquiera de los dos países, estarían sujetas a restricciones de notificación y consulta, y que tales enmiendas deberfan ser consistentes con las estipulaciones pertinentes del GATT y de otros acuerdos multilaterales, y con el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) mismo. Además, las partes acordaron remitir los cambios legislativos propuestos, a un panel binacional (ver abajo) para obtener una opinión consultiva sobre la consistencia del cambio con las obligaciones existentes, bajo la ley internacional.

Tercero, las partes establecieron paneles binacionales para reemplazar la revisión judicial hecha por los tribunales nacionales, de las determinaciones finales sobre antidumping o derecho compensatorio, emitidas por entidades nacionales. Cada parte acordó conservar sus propias prácticas antidumping (AD) y de derecho compensatorio (CVD) —las cuales son muy similares en todo caso— y en poner a disposición paneles binacionales para las personas que, de otro modo, habrfan estado acreditadas a una revisión judicial, bajo la ley nacional. La misión del panel es considerar los antecedentes administrativos del caso apelado y decidir, generalmente, si la determinación final fue adoptada en concordancia con la ley nacional pertinente.¹⁸

18. ALC, Artículo 1902.

Los paneles están compuestos por cinco miembros elegidos de una nómina de expertos en comercio, principalmente abogados, establecidos en cada país. Se seleccionan dos panelistas por cada país, mientras el quinto miembro es elegido en conjunto o al azar, cuando no existe un acuerdo sobre el miembro final. En la práctica, la nacionalidad del quinto miembro se ha alternado entre los dos países, de un panel al otro.

El estándar de revisión que aplicará el panel, es el estándar aplicable en el país donde se efectuó el AD o CVD. En Canadá, se establece a modo de prueba, si la entidad (a) fracasó en observar un principio de justicia natural o, de otro modo, actuó más allá de, o rehusó ejercer su jurisdicción; (b) cometió un error de derecho al emitir su decisión u orden, ya sea que el error aparezca o no en el total de los autos; (c) basó su decisión u orden en una determinación de los hechos errónea, que fue realizada de manera perversa o caprichosa o sin considerar el material presentado ante ella. En los Estados Unidos, la prueba consiste en si la decisión de la entidad no se encuentra apoyada por evidencia substancial que figura en el acta, o, de otro modo, no se encuentra de acuerdo con las leyes nacionales.¹⁹

Es importante advertir que los paneles no se encuentran autorizados para crear una ley substantiva, pero pueden actuar en consonancia con las leyes del país importador. Consecuentemente, las determinaciones que se hagan del dumping y del otorgamiento de subsidios, pueden ser diferentes en cada país, pero pueden sustentarse, en tanto la entidad administrativa realice la determinación de acuerdo a la ley nacional.

La revisión de la decisión del panel es muy limitada. No existe un mecanismo de apelación en el ALC para recusar las decisiones del panel sobre la base de un error legal o de facto. Solamente donde se presenten alegatos de conducta impropia grave, prejuicio, grave conflicto de intereses u otra violación material de las reglas de conducta por parte de un panelista, o se manifieste un grave apartamiento de una regla fundamental del procedimiento por parte del panel, o si la acción del panel manifiestamente excediera sus poderes, autoridad o jurisdicción; y cuando cualquiera de las acciones arriba destacadas, afecten la decisión del panel o amenacen la integridad del proceso de revisión, se pueden invocar los procedimientos de recusación extraordinarios²⁰

Hasta Noviembre de 1992, se habían iniciado treinta casos de Capítulo 19, más una Objeción

19. ALC, el Artículo 1911 define las normas de la revisión. En Canadá, el estándar de la revisión, bajo el Tratado de Libre Comercio (ALC) se adopta de s.18.1(4) del *Acta del Tribunal Federal*, S.C. 1985, c.F-7 según lo enmendado, mientras que el estándar de la revisión que se aplica en los Estados Unidos, se adopta de s.516A(b)(1) del *Acta de Tarifas de 1930*. Véase generalmente Gary Horlick y Amanda DeBusk, "The Functioning of the U.S.-Canada Free Trade Agreement Dispute Resolution Panels," en Leonard Waverman, ed., *Negotiating and Implementing a North American Free Trade Agreement*, Toronto: The Fraser Institute, 1992, 1; y, Stewart Abercrombie Baker, "Chapter Nineteen: The Antidumping and Countervailing Duty Laws," Artículo no publicado, 1991.

20. ALC, Artículo 1904.

Extraordinaria.²¹ De estos casos, 24 estuvieron dirigidos contra entidades norteamericanas (ej. el Departamento de Comercio (DOC) o la Comisión de Comercio Internacional (ITC)). Quince de estos casos se han llevado a cabo completamente, mientras que nueve permanecen activos. Seis casos fueron iniciados contra organismos canadienses (ej. Oficina Fiscal del Canadá (RC) o el Tribunal de Comercio Internacional Canadiense (CITT)). Tres de estos casos fueron llevados a cabo, mientras 3 permanecen activos. Uno de los 6 casos contra las entidades canadienses fue iniciado por un demandante canadiense, mientras que los restantes fueron iniciados por demandantes estadounidenses. Todos los casos contra las entidades estadounidenses fueron iniciados por demandantes canadienses, aunque en siete de estos casos, se encontraban presentes demandantes estadounidenses. En total, los canadienses fueron los mayores usuarios de los procedimientos del Capítulo 19, y los principales demandados fueron las entidades estadounidenses.

Los resultados de las acciones del Capítulo 19 son que, cerca de la mitad de los casos resultaron en un mandato de devolución de los autos en total o en parte; esto es que, la resolución judicial fue devuelta a la entidad por "acción no inconsistente con la decisión del panel".²² En los dos casos canadienses que se concluyeron, se convalidaron las acciones de la entidad en un panel y se devolvieron en el otro. De los casos estadounidenses que se concluyeron, 4 fueron devueltos y cuatro fueron convalidados.²³ En el período anterior al Acuerdo de Libre Comercio (ALC), la Corte de Comercio Internacional produjo resultados similares en los Estados Unidos.

El criterio general sobre el mecanismo del Capítulo 19 es que el proceso del panel ha funcionado efectivamente. En una prolongada revisión de un arreglo de disputa en el ALC, el profesor Andreas Lowenfeld, de la universidad de Nueva York, escribió que: "consideradas todas las cosas, los mecanismos únicos para resolver controversias binacionales, creados por el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, han funcionado extraordinariamente bien."²⁴ Especialmente, Lowenfeld advierte que los paneles han aplicado concienzudamente la ley del país en el cual surgiera el caso. Las decisiones del panel no han reflejado un prejuicio a favor o en contra de la legislación de remedios comerciales. Y lo que es más importante, los paneles no reflejaron una conducta nacionalista, ya que los panelistas han tratado objetivamente los asuntos legales y no han intentado presionar por un planteo canadiense o

21. *Status Report of Cases (chapters 18 and 19) Canada-U.S. ALC Binational Secretariat, Canadian Section, November 1992. Secretaría Binacional del Tratado de Libre Comercio (ALC) Canadá-Estados Unidos, Sección Canadiense, Noviembre 1992.*)

22. ALC, Art. 1904(8).

23. Los casos pueden ser devueltos en su totalidad o en parte, ya que la "devolución" puede ser una acción relativamente insignificante.

24. Andreas F. Lowenfeld, "Binational Dispute Settlement under Chapters 18 and 19 of the Canada-United States Free Trade Agreement: An Interim Appraisal" *Administrative Conference of the United States*, Diciembre 1990, 78. Diciembre 1990, 78.

norteamericano de los casos.

III

ARANCELES ANTIDUMPING (AD) Y COMPENSATORIOS (CVDs) BAJO UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE (ALCAN)²⁵

Al igual que Canadá en las negociaciones del ALC, México apuntaba a lograr un mayor y más seguro acceso al mercado de los Estados Unidos, negociando un ALCAN con los Estados Unidos y Canadá. En años recientes, México se ha encontrado, cada vez más, en la punta receptora de las acciones AD de los Estados Unidos.²⁶ Entre 1980-1990, fueron iniciadas ocho acciones por parte de empresas estadounidenses, contra productores mexicanos.²⁷ Aunque las prácticas AD se han tornado más estandarizadas entre los miembros del GATT, todavía quedan algunas discrepancias sobre su uso e interpretación, debido a la falta de precisión en la redacción de las reglas y procedimientos AD del GATT, aunque no en la misma magnitud que con los CVD.²⁸ La revisión binacional, así como existe en el Capítulo 19 del ALC, puede reducir la posibilidad de abuso, por medio de la promoción de la aplicación consistente de las leyes y regulaciones para los remedios comerciales nacionales, a través de la participación de panelistas de los países que forman parte de la disputa. Así, un mecanismo similar al Capítulo 19 podría proporcionar una solución legal adecuada a un problema, de otro modo, político.

Sin embargo, aún cuando el mecanismo de solución de controversias del Capítulo 19 del ALC ha funcionado bien dentro de un contexto bilateral entre el Canadá y los Estados Unidos, esto no significó que fuera necesariamente apropiado para el ALCAN u otros acuerdos.

Hubo una variedad de obstáculos e inquietudes, que surgieron debido a la posible extensión a México, del mecanismo de solución de controversias del ALC. El propósito de esta sección es discutir

25. Michael Hart, *A North American Free Trade Agreement*, Ottawa: Centre for Trade Policy and Law, 1990, 126 - 127.

26. Stephen J. Powell, Craig R. Giesse, y Craig L. Jackson, "Current Administration of U.S. Antidumping and Countervailing Duty Laws: Implications for Prospective U.S.-Mexico Free Trade Talks", 11 *Northwestern Journal of International Law and Business* (1990), 179. México no encontró el mismo problema con las acciones de derechos compensatorios que Canadá, puesto que firmó el "Entendimiento sobre los Subsidios y los Derechos Compensatorios" con los Estados Unidos, en 1986 y, conforme a sus obligaciones bajo el acuerdo, alteró substancialmente su práctica de subsidios. Ver Celia R. Siac, "Does Mexico Subsidize too Much? Perceptions versus Reality", Toronto: C.D. Howe Institute Commentary No. 36, Febrero 1992, 6.

27. Estas incluyen: Carbon Steel Wire Rod; Oil Country Tubular Goods; Welded Steel Wire Fabric; Porcelain-On-Steel Cooking Ware; Certain Fresh Cut Flowers; Portland Hydraulic Cement; Certain Steel Pails and Gray Portland Cement & Clinker; sacado de los Informes Anuales de la ITC Norteamericana 1980-1989.

28. William B. Carmichael, "Review of the Customs Tariff, (Antidumping) Act". Sometimiento a la Gruen Review Canberra, 1986, según referencia hecha en Finger y Olechowski, *ibid.*, 159.

algunos de estos obstáculos, así como las implicancias de hacer extensivo al ALCAN, un mecanismo similar al del Capítulo 19. La exposición no es, ciertamente, exhaustiva, pero proporciona algún indicio de con qué problemas o inquietudes se tuvo que tratar en la mesa de negociaciones, antes de que se cerrara un trato sobre este punto.

Antes de ahondar en los asuntos que surgieron de la interrogante de extender un mecanismo de Capítulo 19 al ALCAN, resulta útil delinear brevemente la naturaleza del sistema de corrección del comercio desleal con que cuenta México.

III. 1. La naturaleza del sistema antidumping (AD) y de derechos compensatorios (CVD) de México

Las principales piezas legislativas de México, que rigen las acciones de derechos AD y CVD, son: El Acta Reguladora del Comercio Exterior²⁹(Acta) y el Reglamento Contra Prácticas Desleales del Comercio Internacional (Reglamentos).³⁰ El organismo responsable de las acciones AD y CVD es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), una sección del Ministerio de Presupuesto y Finanzas, juntamente con la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (CACCE)³¹ que proporciona respaldo consultivo, particularmente sobre el asunto de las evaluaciones arancelarias.

La SECOFI lleva a cabo hasta dos investigaciones que conducen a evaluaciones provisionarias de los aranceles, y una tercera, que culmina en una resolución final. Para llegar a un fallo positivo, la SECOFI debe determinar que existe una práctica desleal (dumping o subsidio), conjuntamente con un veredicto de daños a la industria nacional. Las resoluciones afirmativas finales pueden ser apeladas por los importadores mexicanos ante el Tribunal Fiscal Federal (TFF), sobre las bases esbozadas en el *Código Fiscal*, tales como la incompetencia de los funcionarios o una infracción a los requisitos formales. Además, la Constitución mexicana proporciona un remedio suplementario conocido como *amparo*, que puede requerirse donde se hubiera violado, durante el proceso administrativo, un derecho individual garantizado, y que hubiera tenido impacto en el resultado de la acción. La importancia de este procedimiento de *amparo* y del remedio, se discutirá abajo, en mayor detalle.

Desde 1987, se han invocado a menudo las estipulaciones de AD de México. Entre 1987-1989, fueron iniciados 35 procedimientos AD, 15 de los cuales fueron contra importaciones provenientes de los

29. Decreto por el que se Crea la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, D.O., 13 de Enero, 1986.

30. Reglamento Contra Prácticas Desleales del Comercio Internacional, D.O., Nov. 25, 1987.

31 Ernesto Rubio del Cueto, "Countervailing Duties Affecting United States-Mexican Trade" 12 *Houston Journal of International Law* (1990) 323.

Estados Unidos. La mayoría de los casos contra los Estados Unidos, fueron iniciados en 1987, con solamente dos que se iniciaron en 1988 y 1989, indicando así una declinación en su iniciación.³² Las estipulaciones para el derecho compensatorio (CVD) de México, han sido invocadas considerablemente en menor medida, con solamente un caso iniciado contra Malasia, durante el mismo período de tiempo.

III. 2. Problemas técnicos provenientes de la incorporación de México a un Capítulo 19

Desde una perspectiva organizativa, hubieron inquietudes técnicas y substantivas, que surgieron debido a la extensión potencial del Capítulo 19 a México. Nosotros empezamos con los impedimentos técnicos, tres de los cuales habrán de discutirse. Primero, el mecanismo del Capítulo 19 del ALC, fue esbozado en un contexto bilateral, en lugar de un contexto trilateral (o multilateral) tal como el ALCAN (o la ZOLCHO). Esto planteó la interrogante de si el mecanismo debía ser enmendado para reflejar una revisión trinacional, en oposición a una revisión binacional. Había una cantidad de formas que pudo haber adoptado una enmienda semejante. Por ejemplo, una opción fue la revisión binacional por parte de las partes directamente involucradas en la disputa con la tercera parte que tenga el derecho a participar en la audiencia como litigante, pero sin representación nacional en el panel. Esta opción requería que se hicieran, relativamente, cambios menores a la estructura y funcionamiento actual del mecanismo.

Los problemas segundo y tercero, son más graves e involucran a la Constitución de México. El segundo problema trata directamente con la adhesión de México a la doctrina Calvo de la ley, la cual conviene con la noción de que donde surgieran disputas legales entre socios comerciales mexicanos y extranjeros, deberían usarse los remedios internos mexicanos, excluyendo los internacionales.³³ Algunos estados latinoamericanos, incluyendo México, adoptaron una disposición en su Constitución, que requiere que los extranjeros, a quienes se hubiera otorgado ciertos derechos, se abstengan de buscar la protección de sus gobiernos, donde surgiera una disputa concerniente a esos derechos. Esta cláusula planteó el asunto de si era válido, ante las leyes mexicanas, recurrir a los paneles binacionales, ya que los paneles podían ser percibidos como el otorgamiento de una forma de protección por parte de un gobierno extranjero.³⁴ Aparentemente, esta disposición no representó una amenaza real para la adopción de la revisión binacional bajo el ALCAN, y se la trató eficazmente, al principio, en las negociaciones del Capítulo 19. Sin embargo, en el contexto de una ZOLCHO, este asunto volverá a plantearse, puesto que muchos países latinoamericanos incorporan una forma de la cláusula Calvo en sus constituciones.

32. USITC, *Review of Trade and Investment Measures by Mexico*, Informe No. 2275 de la USITC (Abril 1990), 4-17.

33. Dr. James C. Baker and Lois J. Yoder, "ICSID and the Calvo Clause a Hindrance to Foreign Direct Investment in the LDCs", 5 *Ohio State Journal on Dispute Resolution* (1989), 75.

34. Donald R. Shea, *The Calvo Clause: A Problem of Inter-American and International Law and Diplomacy*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 6.

El tercer problema técnico, comprende el mandato de *amparo* de México, previamente mencionado. Como se indicó arriba, el mandato de *amparo* constituye un instrumento legal, que proporciona un proceso y remedios para reparar las violaciones de los derechos individuales protegidos por la Constitución, que hubieran ocasionado daño a una persona.³⁵ El Artículo 103 de la Constitución de México establece la base del recurso a través de un procedimiento de *amparo*, mientras que el Artículo 107 regula su operación.

En el contexto de las acciones AD y CVD, la orden de *amparo* proporciona un recurso contra las transgresiones a los derechos a un proceso debido individual por parte de la SECOFI como fue establecido bajo el Artículo 14 de la Constitución, donde todos los otros remedios hubieran sido agotados. Parecería haber dos implicancias posibles de este instrumento para la adopción de una revisión binacional en el ALCAN. Primero, el *amparo* puede usarse para objetar la constitucionalidad de la ley, tal si la revisión binacional viola el Artículo 27 de la Constitución mexicana, el cual requiere recurrir a las instituciones mexicanas para resolver las disputas que comprendan a extranjeros, vrg. la cláusula Calvo que se trató arriba. Si una corte encontrara que la ley es inconstitucional, podría invalidar, concebiblemente, la decisión específica sobre la cual se hubiera invocado el *amparo* pero no derogaría la ley en general.

La segunda implicancia del *amparo* sobre la revisión binacional, comprende recurrir más directamente al *amparo* por violaciones de los derechos individuales substantivos y de procedimiento durante el curso de los procedimientos administrativos, opuestamente a la constitucionalidad de la ley bajo la cual se realizó la decisión. En tales casos, las revisiones administrativas realizadas por el Tribunal Fiscal Federal, de las determinaciones finales de la SECOFI, pueden estar sujetas a una revisión por parte de las cortes de distrito, los tribunales colegiados o la Corte Suprema, dependiendo de una variedad de factores.

En los procedimientos administrativos, dentro del contexto del ALCAN, las cuestiones que surgen son de doble naturaleza. Un tipo comprende el impacto del *amparo* sobre el derecho a la revisión judicial, donde los demandantes buscan la revisión de las acciones de la SECOFI en tribunales nacionales, en lugar de una revisión binacional. Por ejemplo, el recurso de *amparo* parecería estar limitado a los importadores y exportadores mexicanos, excluyendo con ello la interposición del recurso por parte de los no-residentes. Además, no están muy claros los fundamentos para la revisión en una acción de *amparo*. Esto dificulta a los extranjeros la comprensión del funcionamiento del mecanismo y de cómo se aplica la ley.

El segundo tipo, el cual suscita mucha más preocupación para la revisión judicial hecha por paneles binacionales, es que el proceso de *amparo* podría socavar la irrevocabilidad de las decisiones del panel. Debido a que el derecho a pedir la revisión de una decisión administrativa bajo el *amparo* se encuentra

35. Para obtener una exposición en profundidad, del *amparo*, véase Hector Fix Zamudio, "Una breve introducción a la Orden de Amparo mexicana" 9 *California Western International Law Journal*, (1979), 306-348.

constitucionalmente arraigado, si una parte llena los requerimientos básicos para invocar el *amparo*, parecería que este recurso no pudiera ser denegado. Si es éste el caso, las decisiones adoptadas por los paneles binacionales estarían sujetas a revisión por parte de una corte superior nacional. Esto socavaría, consecuentemente, uno de los propósitos principales del panel binacional, que es ser el árbitro final en una disputa AD o CVD.

III. 3. Cuestiones esenciales suscitadas por el Capítulo 19

También se suscitaron numerosas cuestiones esenciales al contemplar que se extendiera a México un mecanismo similar al Capítulo 19. A modo de resumen, se debían considerar dos grandes problemas esenciales. Primero, el mecanismo del ALC, en el contexto trilateral, contempla la aplicación de la ley mexicana por parte del cuerpo revisor, a las disputas que comprenden la determinación de una práctica de comercio desleal. El problema podría formularse de esta manera: debido a un antecedente legal común de los Estados Unidos y Canadá, el mecanismo de disputa del Capítulo 19 del ALC, contiene inherentemente, ciertas normas aplicables al debido proceso y a la revisión judicial. Sin embargo, surgió la inquietud durante las negociaciones del ALCAN, de que, debido a las diferentes tradiciones legales y administrativas de México, los estándares del proceso debido y de la revisión judicial, inherentes al funcionamiento del mecanismo entre el Canadá y los Estados Unidos, se verían disminuidos dentro del contexto trilateral. Estas inquietudes se concentraron, *inter alia*, en el cumplimiento de los plazos, la conveniencia del registro escrito para la revisión judicial y la ausencia de prejuicios potenciales en la administración de las acciones AD y CVD.

Segundo, existen diferencias específicas entre la administración de la ley comercial de México y aquellas del Canadá y los Estados Unidos. La administración mexicana es menos favorable a las partes afectadas que los sistemas canadienses y estadounidenses. Estas diferencias serán destacadas abajo, una vez que se hubiera discutido el estándar potencialmente bajo del proceso debido y de la revisión judicial inherente a la aplicación de la ley mexicana, para las disputas comerciales. A continuación de esta discusión, veremos de qué manera se trataron estos asuntos en el ALCAN:

Ha sido establecido que el éxito del mecanismo del ALC se debe ampliamente al hecho de que el Canadá y los Estados Unidos comparten tradiciones legales y sistemas de corrección del comercio desleal similares. Uno de los factores dominantes en la situación del ALCAN es que las partes no comparten una tradición legal común. El sistema de México está basado en el derecho civil, mientras que el Canadá y los Estados Unidos tienen sistemas basados en el derecho consuetudinario. Una comparación general entre el derecho civil mexicano y el derecho consuetudinario del Canadá y los Estados Unidos, se encuentra fuera del alcance de este estudio. Para el propósito presente alcanza con sugerir que el enfoque para la aplicación y la interpretación de la ley, en cada uno de estos sistemas, es conceptualmente diferente y

finalmente resulta en una disparidad entre los dos sistemas.³⁶

Las diferencias entre los dos sistemas no constituyeron una barrera para que se extendiera el Capítulo 19 al ALCAN. Sin embargo, la falta de experiencia de los abogados y administradores mexicanos y americanos/canadienses para con los sistemas legales del otro, habría generado sin duda, alguna falta de confianza en la eficacia del proceso del panel en el ALCAN.³⁷ Aunque no se incorporó un período de transición al Capítulo 19 del ALCAN, para asegurarse de que los abogados y funcionarios se familiarizaran con los procedimientos de revisión judicial foráneos, parece probable que pase algún tiempo antes de que México, en particular, tenga una oportunidad para incorporar los cambios requeridos bajo el ALCAN, a sus reglas y administración para remediar el comercio desleal. El lapso de tiempo debería ayudar a asegurar, para todos, un nivel más alto de confianza en el mecanismo.

Un problema mayor que planteaba si un mecanismo similar al Capítulo 19 era apropiado para el ALCAN, comprendía diferencias entre la manera de conducir los trámites administrativos en México, en comparación con los Estados Unidos y Canadá. En los Estados Unidos y Canadá se considera extremadamente importante que se incorporen salvaguardias procesales, dentro de la estructura y las regulaciones que rigen la conducta de una entidad administrativa, con objeto de proteger a los individuos de un abuso potencial de la autoridad estatal. Cuando se pide a un cuerpo superior que revise la decisión de un cuerpo administrativo, para ver si fue hecha de acuerdo a la ley, esto puede incluir emitir un fallo sobre si la entidad actuó fuera del alcance de sus poderes o si infringió un requerimiento procesal, afectando con ello el derecho de un individuo a un proceso debido o a la justicia natural.

Como se indicó anteriormente, la esencia del Capítulo 19 es que éste requiere de un panel binacional para evaluar si una entidad realizó su determinación de acuerdo a la ley nacional.

Consecuentemente, si no se incorporan, dentro del sistema administrativo de una parte, salvaguardias procesales específicas, que rijan la conducta de una investigación y las evaluaciones de aranceles de una entidad, esto rebajaría el valor de una revisión binacional para todas las partes involucradas en una disputa.

36. Por ejemplo, mientras que, bajo el derecho consuetudinario, la ley la crean los jueces, que interpretan la legislación juntamente con los casos que establecen precedentes legales, la tradición del derecho civil se basa en la regla, otorgando una autoridad limitada a los jueces, para imponer realmente su propia interpretación sobre la legislación. Los jueces del derecho civil se fijan en el texto de reglas específicas para determinar si el texto se aplica a una situación de hecho específica. Bajo el derecho consuetudinario, los jueces tienen el poder de modificar o añadir a la ley, a través de la aplicación de reglas específicas de interpretación. Ver Fernando Orrantia "Conceptual Differences Between the Civil Law System and the Common Law System" , 19 *Southwestern University Law Review*, (1990), 1164-1165.

37. Peter Morici: "Trade Talks with Mexico: A Time for Realism", Artículo no publicado, University of Maine, Abril 1991, 38.

En Canadá y los Estados Unidos existen, generalmente, altos estándares de transparencia, de proceso debido y de salvaguardias estructurales, para garantizar una ausencia de prejuicios en el proceso de toma de decisión. Estos se encuentran incorporados a la conducta de los procedimientos administrativos y aseguran que las decisiones sean hechas de una manera quasi-judicial. La próxima exposición, se concentrará en los diferentes estándares de estos tres aspectos del sistema mexicano, en relación a los sistemas canadienses y estadounidenses, bajo la revisión binacional.

(i). Transparencia

La transparencia constituye un elemento clave de la ley que rige la conducta de los cuerpos administrativos canadienses y estadounidenses. Las normas de transparencia del Canadá y de los Estados Unidos requieren, generalmente, que la ley que se aplique a un organismo administrativo sea establecida de una manera clara y concisa y que sea accesible al público. Además, la conducta de la entidad, al desempeñar sus obligaciones, debe ser evidente con objeto de que su práctica pueda ser revisada apropiadamente por un cuerpo superior, para determinar si la entidad cumplió sus obligaciones de acuerdo a la ley³⁸.

Estas mismas normas no constituyen aspectos inherentes a la administración de la ley contra el comercio desleal de México. El sistema de México está caracterizado por reglas y regulaciones muy generales que otorgan a la SECOFI amplios poderes discrecionales para cumplir sus obligaciones. Los amplios poderes de la SECOFI emanan, en parte, del hecho que existe una transparencia limitada en cómo se llevan realmente a cabo las investigaciones y la determinación de las prácticas de comercio desleal. Este hecho tiene implicancias para el estándar de revisión judicial bajo un mecanismo similar al Capítulo 19. Más específicamente, dos ejemplos destacan la ausencia de transparencia y los problemas que esto acarrea al estándar de revisión bajo un mecanismo similar al Capítulo 19.

Primero, el margen de tiempo de la SECOFI para llevar a cabo una investigación y para realizar sus evaluaciones de dumping, subsidio o daño, no reflejan el margen de tiempo previsto por los Reglamentos. De hecho, no se adhieren numerosos plazos que rigen las diversas etapas de los procedimientos. De acuerdo con la ley, se le exige a la SECOFI que inicie una investigación dentro de los cinco días de la recepción de la demanda. Si encuentra suficiente evidencia para sustentar una determinación preliminar de dumping o de subsidio, juntamente con el descubrimiento de daño, se deberá conducir una segunda investigación, después de la cual, se deberá emitir, dentro de los 30 días del comienzo de la investigación, una evaluación revisada respecto al monto del arancel a imponerse. De

38. Por ejemplo, en las acciones AD y CVD del Canadá y de los Estados Unidos, la entidad está obligada a completar un registro administrativo (RA) de la evidencia proporcionada por el consejero para las partes de un caso. Las decisiones de la entidad deben estar justificadas por la evidencia que figura en el registro administrativo (RA). Un tribunal de revisión (o un panel binacional) hará el escrutinio de la misma evidencia usada por la entidad (ej. el RA), y si encuentra que la decisión de la entidad no puede justificarse por la evidencia, la acción puede ser devuelta a la entidad.

acuerdo con los reglamentos, la determinación final deberá ser completada dentro de los 60 días de la iniciación de la investigación. De hecho, la práctica de la SECOFI no refleja este proceso. La SECOFI, generalmente, lanza una investigación formal dentro de los tres meses de recibida la demanda, y requiere por lo menos una semana (aunque podría tomar tanto como un mes) antes de que se realice la primera evaluación provisional.³⁹ La extensión de los plazos se encuentra difundida por toda la administración de las leyes contra el comercio desleal de México. Consecuentemente, aunque se le exige a la SECOFI que complete su investigación dentro de los seis meses, generalmente toma entre 15 y 18 meses para su terminación, una vez que se hubieran iniciado los procedimientos, o 18 a 21 meses desde la fecha de la presentación.⁴⁰

Un segundo problema con la transparencia en la administración del comercio de México se relaciona con la recopilación del registro administrativo. No existen estipulaciones explícitas en los Reglamentos que determinen lo que debería constituir un registro administrativo en un caso. La SECOFI puede, por ello, determinar efectivamente lo que debería o no debería ser incluido en el registro escrito. Este uso de la discreción significa que el registro recopilado es inadecuado para los propósitos de la revisión judicial, bajo un mecanismo similar al Capítulo 19. Un registro detallado de las acciones de la entidad es primordial para el proceso de apelación. Sin un registro apropiado, un panel binacional no puede revisar efectivamente las prácticas de la entidad y determinar si la orden objetada fue conducida con propiedad en las etapas más bajas de la investigación y de la evaluación del monto del arancel.

La ausencia de un grado suficiente de transparencia en la legislación y la práctica que rigen una entidad, puede afectar adversamente los intereses de una de las partes. La incertidumbre respecto al margen de tiempo para las investigaciones de la SECOFI y su evaluación de aranceles, puede menoscabar la capacidad de las partes para prepararse apropiadamente para participar en el proceso de evaluación y pago del arancel. Aún más, las partes pueden encontrarse imposibilitadas de criticar a una entidad, por trato injusto, cuando la entidad parece haber actuado dentro de sus amplios poderes discrecionales. Este problema está combinado al hecho de que, la ausencia de pautas claras que rijan la recopilación del registro administrativo, significa que un cuerpo superior no puede saber completamente cómo desempeñó sus obligaciones una entidad, y por ello, evaluar si sus acciones cumplieron con ciertas normas procesales destinadas a proteger a los individuos de un abuso de poder de la entidad.

39. USITC, *Review of Trade and Investment Measures by Mexico*, USITC Report No. 2275 (Abril 1990), 4-14.

40. Con respecto al margen de tiempo, parece que la práctica real de la SECOFI es más liberal que sus reglamentos escritos. Sin embargo, la práctica de la SECOFI pone en desventaja a los exportadores, creando una incertidumbre legal acerca de los plazos; y, donde los procedimientos se arrastran extensivamente, exigiendo a los exportadores que paguen aranceles mientras se hace la determinación final.

(ii). Proceso debido

La no adherencia de la SECOFI a los plazos como estaban previstos por los Reglamentos, suscita otra gran inquietud acerca de la extensión del Capítulo 19 en términos del estándar del proceso debido en la administración de la ley contra el comercio desleal de México. El proceso debido requiere que los individuos, cuyos intereses hayan sido afectados por una acción administrativa, reciban una adecuada notificación de la acción y oportunidad suficiente para responder a ella. Los plazos de México no cumplían con las normas del GATT sobre el proceso debido, en el momento en que se transformó en una Parte Contratante del GATT, por ello, los extendió en la práctica. Aún cuando la SECOFI no se adhiere a los plazos, estos son aplicables bajo la revisión binacional debido a que reflejan la ley.

En los Estados Unidos, el remedio análogo a la imposición de un arancel provisorio, bajo los Reglamentos de México, requiere de la fijación de una fianza en efectivo por cada producto supuestamente subsidiado o vendido con dumping, pero no puede ser impuesto hasta por lo menos 90 días después de la presentación de una demanda AD o de CVD. El Canadá, generalmente, hace sus determinaciones de dumping o de subsidio dentro de los 90 días, en cuyo tiempo puede imponer aranceles provisionales. Estas dos situaciones permiten a la industria afectada participar en alguna medida en la investigación y evaluación del arancel provisional.

Un ejemplo claro de los problemas con el proceso debido se refleja en el margen de tiempo establecido por los Reglamentos para que la SECOFI lleve a cabo sus investigaciones y evaluaciones de aranceles. Como se estableció anteriormente, la SECOFI debe iniciar una investigación dentro de los 5 días de recibida la demanda. Los Reglamentos, por otra parte, contemplan la aplicación de un primer arancel provisorio, dentro de los 5 días del inicio de la investigación. La notificación, tanto del inicio de la investigación como de la evaluación del primer arancel provisorio, debe publicarse en el *Diario Oficial*⁴¹. Estos plazos permiten, plausiblemente, la publicación simultánea del inicio de la investigación y de la imposición de un arancel provisorio. Bajo estos requisitos legales, un demandado potencial podría permanecer ajeno, tanto a la investigación preliminar hasta que se publicara, como al arancel provisorio, hasta que éste fuera impuesto.

Consecuentemente, una parte interesada podría por derecho ser requerida a pagar un arancel sin haber sido prevenida ni haber tenido oportunidad de participar en la evaluación del proceso. Un punto adicional es que la SECOFI basa su evaluación del primer arancel provisorio en la información proveniente de un banco de datos internacional, y no en los datos de la industria específica, lo cual impide a los exportadores proporcionar información que apoye sus circunstancias individuales.

El sistema mexicano proporciona actualmente un estándar más bajo del proceso debido que el

41. El *Diario Oficial* es el equivalente mexicano de la *Canada Gazette* y del *Federal Register* en los Estados Unidos.

Canadá y los Estados Unidos, con respecto a quién tiene autoridad para apelar una determinación de la SECOFI. De acuerdo al Código Fiscal, solamente los importadores de mercancías están en posición de apelar un veredicto afirmativo de una práctica de comercio desleal. Los exportadores y productores nacionales están prohibidos de hacerlo. Así, los exportadores canadienses y estadounidenses se encuentran actualmente incapacitados para apelar las decisiones adoptadas por la SECOFI y, por ello, no les sería posible requerir la revisión binacional bajo un mecanismo del Capítulo 19.

(iii). Salvaguardias estructurales

Otro elemento importante para la noción del derecho consuetudinario de una revisión judicial eficaz, es el requisito de que las entidades administrativas actúen independientemente o semi-independientemente del gobierno. En el caso de las determinaciones de AD y de CVD, es necesario, con objeto de despolitizar el proceso y para asegurar una mayor objetividad en las decisiones de las entidades. Además, se considera importante que la determinación de daños y las evaluaciones del dumping y de los subsidios, sean hechas por dos organismos diferentes, para impedir el prejuicio potencial en la decisión final.

La Comisión de Comercio Internacional (ITC) de los Estados Unidos y el Tribunal de Comercio Internacional (CITT) canadiense son cuerpos independientes, responsables de las determinaciones de los daños materiales. Por otra parte, sus determinaciones se hacen independientemente de los veredictos de dumping o de subsidio, emitidos por la Administración de Comercio Internacional (ITA) del Departamento de Comercio (DOC) y la División de Programas de Evaluaciones de la oficina de Recaudación Canadá (*Revenue Canada* - RC). Los roles del Tribunal de Comercio Internacional Canadiense (CITT), la Comisión de Comercio Internacional (ITC) y la Administración de Comercio Internacional (ITA) como entidades reguladoras, son tanto adjudicatarias como investigadoras. Aunque la ITA es una rama del DOC, actúa de una manera quasi-judicial, independientemente del DOC. La situación de la oficina de Recaudación Canadá es algo diferente. No se conforma, técnicamente, a los requisitos de semi-independencia, puesto que se encuentra más próximamente conectada con el departamento de recaudaciones federal, un hecho que ha sido criticado por los Estados Unidos. Sin embargo, sus determinaciones se pueden revisar de acuerdo a los mismos estándares que los veredictos de daños del CITT y, por ello, resultan por lo menos, mínimamente aceptables. A pesar de la situación única de la RC, la semi-independencia de las entidades responsables de las determinaciones de dumping y subsidio se considera aún una cualidad importante para realizar la revisión judicial.

Como se indicó arriba, las determinaciones de dumping y de subsidios, así como los veredictos de daños, los hace en México la SECOFI, efectivamente el Departamento de Comercio, e influenciada por la CACCE, un grupo de trabajo inter-orgánico que consiste en funcionarios de la SECOFI y de otras entidades del ejecutivo. La Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior asesora a la SECOFI a nivel de los aranceles a aplicarse, así como sobre el contenido de la resolución final de la SECOFI, con respecto a la mercadería investigada.

La SECOFI no es ni independiente ni semi-independiente del gobierno. Más aún, las determinaciones de dumping y de subsidio no se hacen, necesariamente, en forma independiente de sus evaluaciones. Dado este hecho, existe la inquietud de que los fallos de la SECOFI puedan estar influenciados políticamente o afectados por sus veredictos en la otra categoría; esto es, un veredicto de dumping podría construirse como evidencia provista de que existe un daño y, con ello, resultar impropio, según las normas del derecho consuetudinario.

Sin transparencia en las leyes y los procedimientos, sin estándares altos de proceso debido y de independencia o semi-independencia del gobierno por parte de los cuerpos administrativos, la revisión judicial resulta hueca e ineficaz. Los amplios poderes de discreción que emanan de la falta de transparencia en la administración de la ley contra el comercio desleal de México, significa que existe un potencial para que los plazos de la SECOFI, así como las evaluaciones de aranceles, se vean influenciadas por las partes interesadas y por el gobierno. Sin la incorporación de estándares altos, en la manera en que se conduce la administración de la ley comercial de México, no será apropiado un mecanismo de solución de controversias del Capítulo 19 en el ALCAN.

Dejando de lado el proceso debido y el estándar de la revisión judicial, existen elementos específicos de la administración de la ley para el comercio desleal, que no son tan favorables a las partes afectadas como el equivalente de las estipulaciones canadienses y estadounidenses. Lo que sigue, se concentrará en algunas de estas diferencias.

En México, los procedimientos que culminan en una determinación final, son, en la práctica, considerablemente más largos que en el Canadá y en los Estados Unidos. En los Estados Unidos, una determinación final debe hacerse entre los 205 y 300 días después de que se presentó una demanda de derecho compensatorio, o entre 280 y 420 días después de haber presentado una demanda antidumping. En Canadá, el CITT debe hacer su determinación final, dentro de los 120 días de haber recibido la notificación de la determinación preliminar del Revenue Canada (Recaudaciones Canadá). Como se indicó anteriormente, en México, el proceso completo, que culmina en una determinación final, toma generalmente de 18 a 21 meses, desde la fecha en que se presentó la demanda. La duración de los procedimientos pueden tener un impacto en las partes interesadas de México, debido, en parte, a que, una vez que se hizo una determinación preliminar de dumping o de subsidio y que se impuso un arancel provisional, los importadores afectados deben continuar pagando el arancel hasta que éste finalice o sea revocado. Esto puede resultar costoso y resultar en detrimento tanto de los importadores como de los productores, especialmente donde se descubre, en las investigaciones subsiguientes, que el veredicto preliminar está injustificado.

Otra diferencia entre las leyes de las partes, comprende el momento de la revisión de las órdenes de aranceles. En los Estados Unidos, se exige una revisión anual de las órdenes de aranceles, mientras que está sugerida para los valores del dumping y los montos del subsidio también en Canadá. El CITT puede revisar sus veredictos de daños a su discreción. Sin embargo, si no se inicia una revisión, dentro

de los cinco días de la orden original, la orden queda automáticamente rescindida. En México, una revisión tal, queda a discreción. Puede ser iniciada por la SECOFI a pedido de una parte interesada o *ex officio*, donde pareciera justificado hacerlo. Una vez más, es la discreción de la SECOFI la que puede afectar desfavorablemente a los exportadores canadienses y estadounidenses. Bajo la ley Mexicana, no existe consistencia en la iniciación de los procedimientos de revisión. Por otra parte, la SECOFI no está en la obligación de hacerlo. Así, existe actualmente el potencial de que el inicio o no inicio de una revisión por parte de la SECOFI, se vea influenciado políticamente.

Para recapitular lo expuesto en la sección III, se pone de manifiesto que el sistema AD y de CVD de México difiere substancialmente de aquél del Canadá y del de los Estados Unidos. Sin embargo, la base para el Capítulo 19 en el ALC, fue la compatibilidad subyacente de las prácticas legislativas y administrativas canadienses y americanas, con respecto al AD y los CVDs. El resultado es que, si México fuera a buscar negociar un sistema para la solución de controversias similar al Capítulo 19 del ALC, sería necesario hacer algunos ajustes básicos entre los sistemas mexicanos y los sistemas canadienses y norteamericanos. Esta misma opción tendrán que encarar otras partes que busquen negociar una ZOLCHO o acceder al ALCAN.

IV CONCLUSION

Hubieron similitudes en la forma en que Canadá y México plantearon los AD y CVDs en un acuerdo de comercio regional, lo cual proporcionaría claves de cómo podría actuar este asunto en una ZOLCHO. Primero, tanto Canadá como México reconocieron que el recurrir a los remedios del comercio desleal por parte del socio comercial más grande —los Estados Unidos— podría amenazar la seguridad de acceso al mercado de los Estados Unidos y, con ello, socavar el valor de un acuerdo comercial. Segundo, tanto Canadá como México procuraron una excepción de la legislación para el comercio desleal estadounidense, y fracasaron. Tercero, Canadá y México trataron de negociar un entendimiento más amplio sobre el uso de los derechos AD y CVD, pero también fracasaron.⁴² Finalmente, ambos países acordaron un mecanismo de solución de controversias valedero, construido en torno a una forma internacionalizada de la revisión judicial de las acciones de los organismos nacionales, como sustituto de una solución más permanente para el problema de antidumping y compensación entre socios comerciales cercanos.

Hubieron tres cambios importantes que se negociaron para el Capítulo 19, con objeto de que México, Canadá y los Estados Unidos pudieran llegar a un acuerdo en el ALCAN. Primero, el ALCAN

42. En el caso de los derechos AD, un entendimiento tal podría ser el uso de una política de competencia nacional, como una alternativa a las acciones AD. Para los CVDs, un entendimiento podría ser un Código de Subsidios negociados sobre una base Norte Americana, o la adopción de un Código de Subsidios en la Ronda Uruguay.

incluye una sección (Artículo 1907:3) que resume las cualidades deseables para la administración de las leyes para los derechos antidumping y compensatorios.⁴³ Este cambio (así como los dos cambios siguientes) fueron añadidos al ALCAN para asegurar que el sistema de remedios comerciales de México sea lo suficientemente similar a aquél del Canadá y de los Estados Unidos, para hacer que resulte adecuado un mecanismo del Capítulo 19; y si no, para asegurar que se incorporen al Acuerdo, cláusulas correctoras adecuadas, para proteger a las otras Partes. La razón fundamental subyacente de estos cambios es que, el Capítulo 19 presupone que un panel binacional habrá de aplicar la ley nacional de la Parte cuya determinación esté siendo objetada. Donde los procedimientos administrativos, estatutos o el estándar de revisión judicial de una de las Partes no coincidan con, o por lo menos se acerquen a, aquéllos encontrados en los sistemas para remediar el comercio desleal de las otras Partes, los ciudadanos interesados de aquéllas otras Partes, pueden no recibir un estándar de proceso debido equivalente a aquél extendido por sus gobiernos a los exportadores foráneos.

Segundo, el ALCAN incluye una sección (Annex 1904.15(d) Plan B) que reseña una serie de 20 enmiendas obligatorias al régimen de remedios para el comercio desleal, similar a aquél del Canadá y los Estados Unidos. Las enmiendas propuestas son fundamentalmente procesales, cuyo propósito está dirigido a los bajos estándares de proceso debido que son características de la legislación de los remedios para el comercio desleal de México.⁴⁴ Por ejemplo, se ha requerido que la legislación mexicana proporcione horarios explícitos para los procedimientos administrativos, la participación de las partes interesadas, y un acceso oportuno a toda la información no confidencial. Se debe cambiar la ley mexicana que permite la imposición de aranceles sólo cinco días después de recibida una demanda, y así también, el reconocimiento por parte de México de las Partes que están en posición de solicitar la revisión judicial, debe ser ampliado, para que incluya a los productores y exportadores extranjeros, los cuales estaban excluidos anteriormente de procurar la revisión judicial de una determinación hecha por una entidad. Tal vez lo más importante, se le exigirá a México que haga la recopilación total del registro administrativo de los procedimientos de la entidad investigadora y un informe detallado del razonamiento legal subyacente a la determinación de la entidad, lo cual constituye la base para la revisión judicial por parte de un panel binacional.

Tercero, bajo el título de "Salvaguardando el Sistema de Revisión por un Panel", el ALCAN incluye una sección (Artículo 1905) que proporciona los remedios si una Parte no cumple con sus obligaciones bajo el Capítulo 19. Si la aplicación de la ley nacional de una Parte impide al panel binacional llevar a cabo sus funciones, el ALCAN provee un recurso de consulta y entonces, un Comité Especial, compuesto por tres individuos seleccionados de la misma nómina usada para establecer Comités

43. Por ejemplo, "publicar la notificación del inicio de las investigaciones"; proporcionar la divulgación de la información relevante ...[incluyendo]... una explicación de los cálculos o de la metodología usada para determinar el margen del dumping o el monto del subsidio"; y así en más.

44. Es probable que México provea un proceso debido mayor, en la práctica, que el requerido por la ley mexicana.

de Recusación Extraordinaria.⁴⁵ Si el Comité encuentra que una Parte no ha acatado el Capítulo 19, la Parte querellante puede suspender la revisión del panel binacional o los beneficios "apropiados" equivalentes respecto de esa Parte. El Artículo 1905 provee además que las revisiones del panel binacional entre las Partes en disputa, sean diferidas, y revertirá a las cortes nacionales si es necesario; y otorga a la parte querellada el derecho de desquitarse de igual manera por una suspensión de la revisión del panel binacional por la Parte querellante. En el caso de que una Parte inicialmente querellada, deponga la causa de queja, se adopta una disposición para convocar nuevamente al Comité Especial, para que evalúe la situación, y entonces dar por terminadas las contra-medidas si fuera apropiado. Para resumir, parece que, dada la historia exitosa del Capítulo 19 en el ALC, resulta improbable que pudiera surgir un Comité Especial entre el Canadá y los Estados Unidos, pero puede conformar una sanción útil para asegurar que México (o cualquier otro país que acceda al ALCAN) adopte las prácticas nacionales necesarias para implementar el Artículo 19. Sin embargo, es improbable que la extensión del Capítulo 19 a México, pueda sobrevivir ningún uso sustancial del Artículo 1905, puesto que ese artículo esencialmente, señala una falla de los compromisos del mismo Capítulo 19.

Si otras naciones hemisféricas fueran a acceder al ALCAN o a negociar una ZOLCHO, es probable que un mecanismo similar al Capítulo 19 los atraiga, por la misma razón que les interesó a Canadá o a México. Una negociación de una ZOLCHO, suscitaría también algunos de los problemas que se encararon en la negociación del ALCAN, tal como el rol del *amparo* (el cual fue ampliamente adoptado en Sudamérica, tomándolo del sistema legal mexicano) y de la doctrina Calvo en los procedimientos de arreglo de disputas, así como la naturaleza y normas procesales de las investigaciones y evaluaciones del AD y los CVD y su consiguiente impacto sobre los estándares de la revisión judicial y del debido proceso, bajo un mecanismo similar al Capítulo 19.

La extensión de procedimientos similares al Capítulo 19 a una ZOLCHO, tendría probablemente alguna utilidad para el Canadá y los Estados Unidos. Canadá saldría ganando, porque el principio de revisión binacional de las acciones de comercio desleal —lo cual constituyó originalmente una demanda canadiense— estaría más firmemente establecido en la política de comercio norteamericana. Para los Estados Unidos, el asunto es más complicado. Se podría esperar que hubiera una mayor oposición nacional si se percibiera un debilitamiento, del control de los Estados Unidos sobre los remedios para el comercio desleal. Por otro lado, un proceso similar al Capítulo 19 podría beneficiar a los Estados Unidos (y al Canadá) refrenando la expansión del uso del AD y CVD por parte de sus vecinos sureños. México es ahora el tercer usuario más grande de las acciones AD en todo el mundo, y cualquier expansión de las prácticas AD y CVD en Sudamérica, podría limitar el potencial de las exportaciones norteamericanas en el futuro. Además, no existe garantía de que otras naciones del hemisferio occidental vayan a llevar adelante procedimientos correctores del comercio desleal de la manera en que los exportadores

45. Se fijaron los Comités de Recusación Extraordinaria en el ALC, para permitir la apelación de una decisión de un panel binacional sobre la base, *inter alia*, de conducta impropia o abuso de poder. El ALCAN tiene una disposición similar.

norteamericanos podrían sentirse acreditados. Irónicamente, cuanto menos se ajustan las prácticas extranjeras a las nociones norteamericanas del proceso debido, tanto mayor el incentivo para negociar un mecanismo de solución de controversias. Si los Estados Unidos se encuentra seriamente interesado en negociar una ZOLCHO, es probable que vaya a negociar también un régimen legal internacionalizado, para establecer los límites sobre el uso nacional de los remedios contra el comercio desleal, como el AD y los CVDs.

El libre comercio regional y el medio ambiente

Charles S. Pearson

Introducción

En el presente trabajo se analizan temas sobre la intersección de dos áreas activas de la política comercial: la revitalización de los acuerdos de integración económica regional y los esfuerzos para armonizar las políticas comercial y del medio ambiente.

Ninguna de las dos áreas es completamente nueva. Los intentos de integración económica en el Hemisferio Occidental datan como mínimo de 1954, cuando Estados Unidos y Gran Bretaña suscribieron un acuerdo por el cual se permitía la exención del derecho de aduana entre Estados Unidos y Canadá para algunos productos agrícolas. También incluyen el acuerdo de reciprocidad entre Estados Unidos y Cuba (1903) y la propuesta de unión aduanera entre Estados Unidos y Latinoamérica (1890).¹ En años más recientes, el Acuerdo Latinoamericano de Libre Comercio, el Mercado Común Andino y el Mercado Común de América Central trataron de fomentar el comercio y el desarrollo regionales sin lograr un éxito notable durante los primeros años.

El análisis de la interacción entre el comercio y el medio ambiente floreció durante un breve lapso en la década de 1970, con importantes contribuciones teóricas, empíricas y políticas.² En ese entonces, el ímpetu para la investigación fue el surgimiento de las reglamentaciones ambientales y la preocupación sobre los efectos competitivos: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 (Conferencia de Estocolmo), que por primera vez sensibilizó a los analistas sobre las posibles interacciones entre el comercio y el medio ambiente. Sin embargo, el tema permaneció latente durante la mayor parte de la década de 1980.

Ambas áreas de la política han cobrado nueva vida en años recientes. El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá de 1987 (ALC), CE-92, los esfuerzos por completar la integración europea y crear un mercado único y el progreso sorprendentemente rápido en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) para incluir a México, subrayan, en su conjunto, la nueva vitalidad de la integración económica regional. La cuestión comercio-medio ambiente, ha resurgido en una forma un poco controvertida, en la que se presta gran atención a los conflictos reales o posibles entre las políticas comerciales y ambientales. Aunque estos conflictos pueden exagerarse con

1. Latinoamérica rechazó la unión aduanera debido a la sensata opinión de que Europa, que proveía el 90 por ciento de las importaciones latinoamericanas, no estaría muy complacida con esta abierta discriminación arancelaria. Benjamin H. Williams, *Economic Foreign Policy in of the United States* (New York: Howard Fertig, 1967).

2. Ver, por ejemplo, Charles Pearson y Wendy Takacs, "International Economic Implications of Environmental Control", Commission on International Trade and Investment Policy", *Papers*, Vol. 1 (Washington, D.C.: GPO, 1971); Ingo Walter (ed.) *Studies in International Environmental Economics* (New York: Wiley-Interscience, 1976); Organization for Economic Cooperation and Development, *The Polluter Pays Principle - Definition - Analysis - Implementation* (París: OECD, 1975).

facilidad, existen puntos de los regímenes comercial y ambiental, que deben ser reconciliados.

La integración económica en sí misma ilumina claramente ciertas cuestiones comerciales-ambientales, a saber, los efectos competitivos internacionales de las diferencias en las reglamentaciones ambientales y la conveniencia de armonizar las normas de productos relacionadas con el ambiente para crear un mercado unificado. Además, la integración económica, al igual que todo esfuerzo de liberalización comercial, cambiará el nivel y la composición de la producción y el consumo, afectando las demandas sobre los recursos ambientales. Finalmente, las negociaciones de un acuerdo de integración económica proporcionan una oportunidad para establecer nuevas políticas de protección del medio ambiente entre los países miembros.

El propósito de este trabajo es analizar los temas que se encuentran en la intersección del comercio y el medio ambiente, prestando especial atención a las cuestiones particulares derivadas de la integración económica. Para esto, el trabajo se divide en cuatro secciones. La Sección I provee un marco analítico, en el cual se analiza brevemente la teoría relevante, se establece una clasificación temática y se examinan las cuestiones dentro del contexto de la integración económica. En la Sección II se consideran las dimensiones institucionales y empíricas de la cuestión comercio-medio ambiente, con un análisis de las normas del GATT y una breve revisión de la investigación cuantitativa. En la Sección III se examina la forma en que los objetivos comerciales-ambientales se han reconciliado —si en realidad esto fuera posible— en tres acuerdos de integración: la CE, el ALC entre Estados Unidos y Canadá y las negociaciones actuales del ALCAN. En la Sección final se formulan algunas ideas para conciliar los objetivos comerciales-ambientales en un acuerdo de libre comercio más amplio para el Hemisferio Occidental.

El presente estudio sólo brinda una introducción a estos temas. Como se verá, la interacción entre el comercio y el medio ambiente es compleja y virtualmente todas las interrogantes suscitadas merecen una investigación detallada a medida que avance el proceso de integración del Hemisferio Occidental.

I

MARCO ANALITICO

Los temas comercial y ambiental son diversos, por lo cual se requiere un marco de organización a fin de aplicar la teoría relevante y analizar las políticas a adoptarse. Corriendo el riesgo de una simplificación exagerada, la mayoría de las cuestiones pueden ser agrupadas en cuatro categorías amplias:

- a) Los efectos comerciales de la reglamentación de la producción relacionada con el ambiente (el tema de la competitividad)

- b) Los efectos comerciales de las reglamentaciones de productos relacionadas con el medio ambiente
- c) El uso de medidas comerciales para alcanzar objetivos ambientales internacionales
- d) Los efectos ambientales del comercio y de la liberalización del comercio

Los factores ambientales internacionales exógenos (contaminación a través de las fronteras) no constituyen una categoría separada. Sin embargo, su presencia puede modificar significativamente el análisis. En forma similar, la integración económica regional no es por si misma una categoría separada, pero unida a estas cuatro categorías puede modificar el análisis. Nos proponemos examinar estos cuatro conjuntos de temas en el contexto de la integración económica regional. Pero antes de hacerlo, sería útil revisar las conclusiones teóricas pertinentes.

I. 1. Consideraciones teóricas

Cuatro ramas de la teoría económica contribuyen a la comprensión de los temas comerciales-ambientales. En primer lugar, la teoría tradicional de los factores de producción disponibles se ha extendido para incluir temas ambientales.³ El enfoque básico consiste en reconocer que los países difieren en la oferta y la demanda de recursos ambientales y por lo tanto en el precio implícito de sus servicios. Esto se deriva de diferencias en la capacidad física de asimilación (la capacidad del ambiente de absorber residuos y hacerlos inocuos), estructuras económicas, niveles de ingreso y preferencias. Además, los bienes difieren en su uso relativo de los servicios ambientales, sea como insumos productivos directos (estructura y cantidad del suelo, agua para procesos industriales) o en sus perfiles de generación de desechos. En consecuencia, las diferencias entre los países en cuanto a sus recursos ambientales relativos y sus demandas de servicios ambientales, junto con los recursos de factores convencionales (mano de obra, capital), determinan la ventaja comparativa y una fuente de ganancias a partir del comercio. Más aún, se concluye que a medida que los países incorporen los costos ambientales a los precios de producción mediante reglamentación directa, los impuestos a la contaminación y otras medidas, se reducirán las distorsiones comerciales previas originadas en recursos ambientales no cobrados; tales cambios en el patrón comercial internacional deben ser esperados y bienvenidos. En suma, el comercio puede contribuir al uso eficiente de los recursos ambientales, siempre y cuando los precios de los productos reflejen el costo social completo de la producción, incluyendo la protección ambiental y los costos derivados del agotamiento de los recursos. Por el contrario, el intento de igualar los costos ambientales internacionalmente, en vista de las diferencias en los recursos ambientales y la demanda de servicios

3. Horst Siebert, "Environmental Protection and International Specialization", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1974; R. Pethig, "Pollution, Welfare and Environmental Policy in the Theory of Comparative Advantage", *Journal of Environmental Economics and Management*, 1976.

ambientales, sería ineficiente y reduciría las ganancias comerciales. También provocaría una asignación y un uso deficiente de los recursos ambientales.

Se deben llevar a cabo tres consideraciones. Los servicios ambientales rara vez tienen un precio asignado en los mercados competitivos, y por lo tanto su precio social y el patrón resultante de la ventaja comparativa están sujetos a una incertidumbre poco común. En segundo lugar, el hecho de que un país incluya parcialmente los costos ambientales en el precio de un producto y que otro país no lo haga, podría o no mejorar la asignación de recursos y el bienestar mundial. Nuevamente, la eficiencia en el comercio es difícil de determinar. En tercer lugar, los factores ambientales exógenos pueden tener efectos internacionales. Por lo tanto, la fijación del precio de los recursos ambientales mediante un cálculo nacional de beneficios y costos puede ser sub-óptima desde una perspectiva global.

El segundo aspecto útil es la teoría de las distorsiones internas y la teoría relacionada con "la segunda opción". La conclusión principal de esa teoría es que la política debe dirigirse a corregir las distorsiones del mercado en su fuente. Los factores ambientales exógenos —distorsiones— no se originan en el comercio *per se*, sino en la producción y el consumo. Esto implica que las medidas comerciales no son los instrumentos más idóneos para lograr los objetivos ambientales. Si se utilizan medidas comerciales, se puede o no mejorar el bienestar.

El tercer aspecto teórico proviene de la creciente literatura sobre el manejo de la contaminación a través de las fronteras y los problemas ambientales mundiales. Esta literatura sugiere que para reducir la contaminación internacional, es posible que un acuerdo internacional requiera algún sistema de pagos y sanciones a fin de controlar a quienes quieren "sacar algo sin pagar" y asegurar el cumplimiento general.⁴ Dado que los mecanismos de pagos directos no están desarrollados y que la gama de sanciones no económicas es limitada, existe presión para utilizar medidas comerciales —sea de inducción o coerción— para alcanzar los objetivos ambientales.

Finalmente, la teoría sobre política económica sugiere que, dadas ciertas presunciones, los grupos de interés ambiental pueden reforzar los intereses proteccionistas y aumentar la probabilidad del uso inapropiado o ineficaz de medidas comerciales restrictivas con propósitos ambientales.⁵

4. Para una discusión general, ver Scott Barrett, "The Problem of Global Environment Protection", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 6, No. 1, Spring 1990.

5. Craig Van Grastek, "The Political Economy of Trade and the Environment", in Patrick Low (ed.), *International Trade and the Environment* (Washington, D.C.: World Bank Discussion Paper No. 159, 1992).

I. 2. Efectos comerciales de las reglamentaciones ambientales de la producción

La cuestión comercial principal se centra en la competitividad. La reglamentación ambiental de la producción mediante normas sobre aguas residuales y emisiones, insumos o requisitos tecnológicos, zonificación o impuestos a la contaminación aumenta los costos de producción. Los efectos comerciales son una cuestión empírica analizada más adelante en la Sección II. En general, los sectores con altos costos de control ambiental, respecto a otras industrias y a los proveedores extranjeros, perderán su posición competitiva a nivel internacional. Si las tasas de cambio se mueven para ajustar la balanza comercial, los sectores con costos bajos de control ambiental mejorarían su posición competitiva a nivel internacional.

En general, estas oscilaciones en los costos y el comercio mejorarán la eficiencia global en el uso de los recursos ambientales. Sin embargo, existen áreas de preocupación legítimas. Un cambio amplio y rápido en las posiciones de competitividad puede entrañar costos de ajuste en el corto plazo a nivel industrial o empresarial, por lo cual alguna forma de asistencia para el ajuste transicional puede ser económicamente eficiente. Además, si los competidores extranjeros no establecen normas ambientales apropiadas para su capacidad de asimilación, ingresos, etc., existe un "subsidio" ambiental implícito y el comercio sigue distorsionado. Esto crea la cuestión de si es deseable el esquema de ajuste fronterizo —aranceles y descuentos de exportación— para reducir las diferencias en los costos ambientales. Para un país pequeño, sin poder de mercado ni capacidad para influenciar el desempeño ambiental extranjero, las medidas fronterizas reducirían su bienestar. Un descuento en la frontera para el costo de control ambiental mantendría la separación entre los costos de producción privados y sociales, mantendría una producción excesiva del producto contaminante y "subsidiaría" las exportaciones. Un arancel compensatorio para las importaciones mantendría la producción excesiva del producto competitivo importado y aumentaría los precios internos. El caso de un país grande es más complicado. Si las medidas en la frontera lograran elevar las normas ambientales extranjeras a su punto óptimo desde el punto de vista social, desaparecería la distorsión en el comercio y en la asignación de recursos, haciendo redundantes estas medidas, pero el país de origen se privaría de la oportunidad de importar productos "subsidiados". Si estas medidas fracasaran, resurgirían los efectos de reducción del bienestar.

Dos problemas prácticos muy graves con el ajuste en la frontera son, la dificultad para determinar exactamente desde el punto de vista social, los niveles óptimos de protección del medio ambiente en otros países y la posibilidad de que tal esquema sea capturado por intereses proteccionistas. La pregunta más amplia es si el sistema comercial es lo suficientemente robusto como para ser utilizado como herramienta a fin de asegurar objetivos ambientales internacionales. Por supuesto, no existe razón para compensar las diferencias legítimas en los costos de control ambiental, cuya existencia es fuente de ganancias comerciales.

Otra área de preocupación es la financiación de los costos de control ambiental. Aunque las normas ambientales sean óptimas, si el gobierno de un país subsidia y un segundo país requiere que el

sector privado pague los costos, el comercio queda distorsionado. La respuesta del Organismo de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a este problema fue el principio de que el contaminador paga (PCP) (1972), por el cual los gobiernos se comprometen a evitar subsidios para los costos de control ambiental en que incurriera el sector privado. Este principio contribuye a la eficiencia en el comercio y en el uso de los recursos ambientales. Sin embargo, se permite cierta ayuda de transición a la industria. Las disposiciones del GATT sobre subsidios, se discuten con mayor profundidad en la Sección II, abajo.

La perspectiva ambiental agrega dos elementos nuevos al tema de la competitividad. En primer lugar, los ambientalistas pueden objetar el traslado de industrias altamente contaminantes al extranjero, aun si no existiera contaminación a través de las fronteras. Esto refleja que las perspectivas de bienestar global de la comunidad ambiental en general son fuertes. Sin embargo, esta perspectiva introduce el problema del "eco-imperialismo", en el que un país intenta internacionalizar sus preferencias, sin asumir directamente el costo de la protección del ambiente.

En segundo lugar, es posible que los ambientalistas crean que la preocupación por la pérdida de competitividad inhibe las fuertes reglamentaciones ambientales internas y por lo tanto podrían favorecer medidas tales como el ajuste en la frontera a fin de aliviar parte de la presión de la competencia internacional a la que están sometidos los productores internos. Esta consideración es la fuente de la potencial coincidencia de intereses entre los grupos ambientalistas y proteccionistas.

La integración económica regional aumenta la importancia del tema de la competitividad. A medida que se desmantelan las barreras fronterizas, adquieren más importancia las reglamentaciones internas, incluidas no sólo las ambientales sino también la política sobre competencia, la legislación sobre salarios mínimos y un grupo de otras intervenciones gubernamentales que afectan los costos de producción. Dado que la integración regional en la actualidad se extiende a la liberalización de los flujos de capital y la inversión directa, también puede aumentar el grado de reubicación de la producción por causas ambientales. A continuación se reseña la experiencia empírica.

La negociación de un acuerdo de integración económica regional ofrece la oportunidad de unificar la reglamentación ambiental sobre producción. Algunos trabajos teóricos sugieren que ciertas estructuras reglamentarias (tales como normas ambientales y estructuras impositivas) no requieren unificación *ex ante* en la integración regional, sino que emergerán *ex post* mediante la competencia institucional (los países compiten mediante sus instrumentos de política).⁶ También se argumenta que el arbitraje local no debe ser necesariamente el resultado de un nivel inferior de calidad ambiental, aunque a largo plazo debería conducir a la unificación de las políticas ambientales. Todo esto supone que los procesos políticos nacionales revelan las preferencias nacionales y la ausencia de contaminación a través de las fronteras. Este argumento se desarrolló en el contexto de la integración europea y queda por decidirse si su

6. Horst Siebert, "The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?", en Horst Siebert (ed.), *The Completion of the Internal Market* (Tubingen: J.C.B. Mohr, 1990).

aplicación a la integración del Hemisferio Occidental es válida.

I. 3. Efectos comerciales de las normas de productos, relacionadas con el ambiente.

Por ejemplo, las normas de productos, los requisitos de emisión de los automóviles y las normas sobre residuos de pesticidas deben distinguirse de las reglamentaciones de la producción. Las primeras protegen la salud, la seguridad y el medio ambiente del país consumidor, mientras que las últimas protegen al país productor.⁷ Sin embargo, la distinción no es tan tajante cuando existe contaminación a través de las fronteras. Las reglamentaciones ambientales sobre productos son un subconjunto de las reglamentaciones sobre productos en general y no presentan problemas teóricos nuevos (aparte de la posibilidad de contaminación a través de las fronteras). Sin embargo, su número y alcance ha crecido rápidamente, y parecen ser muy contenciosas.

Las reglamentaciones sobre productos presentan dos problemas comerciales. En primer lugar, las reglamentaciones dictadas por el país importador (consumidor) claramente pueden tener la finalidad de proteger la salud, la seguridad y el medio ambiente, pero de hecho pueden ocultar barreras comerciales, diseñadas con propósitos proteccionistas. Es difícil separar las medidas legítimas de la protección encubierta, ya que deben considerarse tanto la intención como el efecto. (En la Sección II se discute el tratamiento del GATT respecto a las normas de productos). En segundo lugar, aun ante la ausencia de protección encubierta, las diferencias internacionales en las normas de productos fragmentan los mercados y aumentan los costos de diseño, producción, inventario y venta.

La unificación internacional de las normas de productos relacionadas con el ambiente reduciría la protección encubierta de las normas nacionales arbitrarias y aumentaría la eficiencia comercial. Sin embargo, la unificación presenta algunos problemas ambientales. Las normas apropiadas bien pueden diferir de un país a otro, reflejando diferencias en la capacidad asimilativa, los niveles de ingreso y el deseo de tolerar el riesgo ambiental. Si las normas se unifican en un nivel "inferior", algunos países se enfrentarían a normas inferiores a su nivel óptimo (el problema del mínimo común denominador); si se las unifica en el nivel "superior", otros países se enfrentarían a normas más costosas que las exigidas por las circunstancias.

Una vez más, la integración económica regional no altera la esencia de la cuestión, sino que aumenta su importancia. El libre comercio regional es incompleto sin un mercado único, lo cual implica uniformidad en las reglamentaciones de productos. Pero las normas unificadas pueden ser inapropiadas

7. La literatura especializada distingue entre normas técnicas, que son voluntarias y establecidas por organismos privados, tal como la International Standard Organization (ISO) y reglamentaciones técnicas, establecidas por ley. Seguimos la práctica común de utilizar el término normas de productos para indicar reglamentaciones técnicas. United National Industrial Development Organization, *International Product Standards: Trends and Issues* (Viena, UNIDO, PPD182, Enero 1991).

en países con distintas condiciones económicas y ambientales. Como se discute a continuación, este problema ha sido particularmente difícil para la CE y también en las negociaciones del ALCAN.

I. 4. Medidas comerciales para asegurar los objetivos internacionales sobre el medio ambiente

Este tema se superpone con el tema de la competitividad, ya que los ajustes en la frontera para igualar los costos de control ambiental pueden apoyarse en razones comerciales o de competitividad, para influenciar la conducta ambiental extranjera, o por ambas razones. También se superpone con el tema de las normas de productos, si las restricciones sobre productos se redactan en forma tal que se incluya la reglamentación sobre la manera de producción de los productos.

Para efectos analíticos, puede ser útil distinguir dos situaciones: uso unilateral de medidas comerciales (sanciones, incentivos) para cambiar la política ambiental extranjera y disposiciones comerciales incorporadas a tratados internacionales sobre el medio ambiente. Respecto a lo primero, podemos decir que (1) sólo los países con algún poder en el mercado (términos comerciales o acceso al mercado) pueden recurrir a estas medidas, (2) las sanciones comerciales sólo serán efectivas si llevan a la corrección de los factores ambientales extranjeros exógenos en su fuente, (3) en la actualidad, el uso de medidas comerciales a efectos ambientales internacionales está sujeto a ciertas medidas disciplinarias del GATT.

Para elaborar, es claro que los palos y las zanahorias comerciales sólo están a disposición de los países relativamente grandes. Pero esto señala una asimetría entre las medidas coercitivas y de incentivo: el país que ejerce la coerción no está sometido al requisito de que los beneficios de la protección ambiental extranjera excedan los costos —es simplemente un ejercicio del poder de comercialización internacional— mientras que un país que ofrece un incentivo comercial, como por ejemplo reducir un arancel a cambio del compromiso de mejorar la protección ambiental extranjera, paga el "costo" y presumiblemente considerará el beneficio en relación con dicho costo.⁸ Por supuesto, los incentivos a la liberalización comercial tienen la ventaja adicional de que no elevan sino que reducen las barreras comerciales. Una sanción comercial que no logra cambiar la conducta ambiental extranjera simplemente reduce el bienestar interno y mundial. Asimismo, ciertos tipos de medidas comerciales —por ejemplo, derechos compensatorios contra un subsidio ambiental extranjero implícito que da origen a un impuesto extranjero a la exportación— podría o no mejorar la protección ambiental.⁹ Si bien la sanción comercial

8. Esta es una posición muy mercantilista, en la que la reducción de la tarifa se considera una concesión, o costo.

9. El impuesto a la exportación puede alentar la ineficiencia del procesamiento local y el uso ineficiente de los recursos. Se dice que en Indonesia, a causa del impuesto a la exportación y la subsiguiente prohibición a la exportación de troncos y el aumento en el procesamiento local, se malgastó hasta el 10 por ciento del volumen maderero comparado con el rendimiento insumo-producto internacional para el procesamiento de madera. Donald Hanna, *Fiscal Policies and Environmental Outcomes: Some Examples in Indonesia* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1991), citado por Carlos Alberto Primo Braga, "Tropical Forests and Trade Policy: The Case of Indonesia

puede corregir la distorsión comercial (exportaciones subsidiadas), al no tratarla en su fuente, puede incrementar el abuso ambiental.

Las disposiciones comerciales en los tratados internacionales sobre el medio ambiente son cada vez más comunes.¹⁰ Uno de los propósitos mencionados más arriba es disciplinar a quienes "sacan algo sin pagar" y aumentar la participación. Sin embargo, queda por resolver con qué frecuencia esto es necesario. En principio, los acuerdos estructurados de modo tal que todos los miembros estén mejor, utilizando pagos complementarios de ser necesario, deberían atraer el número de países requerido. Si no se pueden hacer pagos suficientes, resulta cuestionable la mejora del bienestar proveniente del acuerdo.¹¹ Más aún, quienes "viajan sin billete" sólo podrán hacerlo si se suscribe un acuerdo. Si los países se dan cuenta de que su falta de participación podría arruinar un posible acuerdo, deberán elegir entre el costo que representa para ellos la no existencia del acuerdo y el costo neto (incluidos los pagos complementarios) en que incurrirán si se unen a él. Al introducir un costo de sanciones comerciales adicionales, se convierten en "participantes obligados", destacando nuevamente la asimetría entre los esquemas coercitivos y de incentivos.

Una segunda función de las disposiciones comerciales en los acuerdos internacionales sobre el medio ambiente es mejorar la efectividad del acuerdo. Por ejemplo, los controles comerciales y de producción pueden reemplazar a los controles directos sobre el consumo. Las numerosas convenciones que versan sobre el tráfico internacional de vida silvestre parecen caer dentro de esta categoría, al igual que la Convención de Basilea sobre el Control de los movimientos internacionales de residuos peligrosos y su eliminación. El tema principal es asegurar que los controles comerciales sean las medidas más eficientes y menos costosas disponibles.

El uso de medidas comerciales para alcanzar objetivos ambientales internacionales es relevante a la integración económica regional. Las negociaciones que conducen a la integración brindan una oportunidad de cambiar las prácticas extranjeras sobre el medio ambiente. Estos posibles beneficios de la integración proporcionan un vehículo potencial de compensación. En las Secciones III y IV se considera cómo se los puede utilizar.

I. 5. Consecuencias ambientales de la liberalización del comercio

La preocupación sobre los efectos ambientales de la liberalización del comercio es muy reciente.

and Brazil", en Low (ed.), *International Trade...*, op.cit.

10. De los 127 tratados multilaterales sobre el medio ambiente suscritos entre 1933 y 1990, 17 contienen disposiciones comerciales. U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Trade and Environment: Conflicts and Opportunities* (Washington, D.C.: U.S. GPO, Mayo 1992)

11. En un alto nivel de abstracción, el beneficio para algunas de las partes puede ser suficiente para compensar a quienes pierden a causa de una mejora Pareto.

En la actualidad se están publicando algunos trabajos teóricos, aunque no son de gran alcance en ningún modo.¹² Tal vez la pregunta más básica sea si la liberalización comercial daña o mejora el medio ambiente. La respuesta depende de qué políticas ambientales se requieren o no. Si no existe protección ambiental, entonces es fácil mostrar que cuando el comercio lleva a la especialización y a la producción de bienes de contaminación intensiva, el ambiente interno sufre, mientras que la especialización en industrias "limpias" reduce el impacto ambiental, al menos en el nivel nacional. Desde un punto de vista más general, la liberalización del comercio reduce algunas distorsiones pero, como nos lo recuerda la teoría de "la segunda opción", las pérdidas en el bienestar a causa de las distorsiones ambientales no corregidas pueden sobrepasar las ganancias en la eficiencia comercial.

El sector agrícola se utiliza frecuentemente como ejemplo.¹³ La producción, el consumo y el comercio se inician en patrones sumamente distorsionados. En general, los países ricos subsidian y protegen la agricultura, mientras que los países pobres la gravan, y proveen tasas de protección efectiva negativas. Dar forma a la liberalización del comercio requiere en primer lugar la estimación de los efectos sobre los niveles y los patrones de los precios, la producción y el consumo, y luego el paso adicional de rastrear estos cambios hasta el uso de insumos intermedios (por ejemplo, fertilizantes) y hasta la demanda de insumos primarios (suelo, agua) para construir un perfil de las demandas ambientales. Específicamente, existe la preocupación de que la expansión agrícola en los países en desarrollo aumente el uso de sustancias químicas e intensifique la deforestación si no se crean políticas de protección.¹⁴ Mucho depende de los derechos de propiedad y los arreglos de propiedad de la tierra, así como de los controles sobre los factores exógenos.¹⁵

El análisis teórico de las consecuencias ambientales de la liberalización nos enfrenta a mayores complicaciones. La liberalización comercial puede en sí misma alentar una mejor política ambiental. Asimismo, con frecuencia se sostiene que las ganancias generadas por el comercio contribuyen a la

12. Kym Anderson and Richard Blackhurst (eds.) *Greening World Trade Issues* (Ann Arbor: Universidad de Michigan Press, 1992); Ramón López, "The Environment as a Factor of Production: The Economic Growth and Trade Policy Linkages", en Low (ed.), *International Trade...*, op.cit.

13. Kym Anderson, "Effects on the Environment and Welfare of Liberalizing World Trade: The Cases of Coal and Food", en Anderson and Blackhurst (eds.), *Greening...*, op.cit.; C. Ford Runge, "Environmental Effects of Trade in the Agricultural Sector", (St. Paul, U. of Minnesota Center for International Food and Agricultural Policy, July 1992).

14. Sin embargo, Anderson sostiene que a medida que la liberalización del comercio tiende a igualar los precios agrícolas en todo el mundo, la reducción en el uso de sustancias químicas agrícolas en los países desarrollados no se igualará al aumento del uso en los países en desarrollo, ya que la agricultura de los países en desarrollo utilizará más mano de obra y menos sustancias químicas [en términos relativos]. Anderson, "Effects...", op.cit.

15. Gershon Feder et al., *Land Policies and Farm Productivity in Thailand* (Baltimore: Johns Hopkins Press, for Banco Mundial, 1988).

creación de normas ambientales más elevadas y a un mayor nivel de cumplimiento de las mismas.¹⁶ Tres puntos parecen claros. En primer lugar, la liberalización del comercio por sí misma no ocasiona el deterioro ambiental. En segundo lugar, la liberalización comercial puede aumentar la necesidad de establecer medidas de protección ambiental. Por último, a efectos de la administración de los recursos, es sumamente deseable mejorar los modelos que vinculan a la liberalización del comercio con los recursos ambientales.¹⁷

Estas conclusiones son pertinentes tanto para la liberalización del comercio a nivel mundial (por ejemplo la nación más favorecida) como para la liberalización regional. Sin embargo, cabe destacar dos diferencias. En primer lugar, los acuerdos de integración regional —zonas de libre comercio o uniones aduaneras— son preferenciales y, por lo tanto, discriminatorios. En consecuencia, siempre subsiste cierta distorsión en el mercado; la interacción entre esta distorsión y todos los factores exógenos ambientales no corregidos requiere un análisis especial. Un ejemplo podría ser que el ALCAN aumente la desviación comercial para el azúcar, y esto provoque una tensión ambiental mayor en los países del Caribe, que no son miembros. En segundo lugar, la integración regional entre países contiguos o estados litorales que comparten un recurso hídrico común, puede intensificar los efectos a través de las fronteras. Este ha sido uno de los temas centrales del ALCAN.

II ASPECTOS INSTITUCIONALES Y EMPIRICOS

Las disposiciones del GATT sobre comercio y medio ambiente son relevantes a la integración económica regional. Más importante es el hecho de que el GATT regula las medidas comerciales en las áreas de normas de productos y de competitividad, las cuales son el centro del debate sobre integración y medio ambiente. Además, las reglamentaciones incorporadas en los acuerdos regionales pueden ser paralelas a las disposiciones del GATT, tal como en el caso de la legislación de la CE sobre normas de productos.¹⁸ Finalmente, en casos de miembros del GATT, los acuerdos de integración económica regional deben ser congruentes con sus disposiciones.

Las estimaciones cuantitativas de los efectos de las reglamentaciones ambientales sobre el

16. Robert Lucas, David Wheeler and Hemamala Hettige, "Economic Development, Environmental Regulation and the International Migration of Toxic Industrial Pollution", in Low (ed.), *International Trade...*, *op.cit.*

17. En realidad, la concentración en la liberalización del comercio es un enfoque demasiado estrecho. Deben modelarse los efectos ambientales de todo el comercio pertinente y los efectos de la producción. Que los factores exógenos de la producción se originen en las exportaciones o en ventas domésticas no tiene importancia. Para comenzar, ver las contribuciones en John Sutton (ed.), *Agricultural Trade and Natural Resources*, (Boulder, CO.: Lynne Rienner, 1988).

18. El artículo 36 del Tratado de la CE es similar al Artículo XX del GATT, la cláusula de excepciones.

comercio y la inversión, y de los efectos ambientales de la liberalización del comercio también son importantes para determinar si los supuestos temas —por ejemplo, la reubicación industrial— serán importantes o triviales para la integración económica del Hemisferio Occidental. En esta sección se examinan las disposiciones del GATT y luego se resume la investigación cuantitativa.

II. 1. GATT - Cuestiones ambientales

Normas de Productos

El GATT no requiere la unificación de las normas de productos. En general, en tanto se cumplan las pruebas de no discriminación y tratamiento nacional, y se respete la prohibición (con excepciones) contra el uso de medidas comerciales no arancelarias, los miembros pueden establecer las normas de productos que deseen para asegurar los objetivos nacionales de salud, seguridad y protección ambiental. Además, la disposición sobre "excepciones generales" (Artículo XX) permite que los países adopten medidas que de otro modo violarían el GATT, si dichas medidas no se aplican "en forma tal que constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificada entre países, cuando prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta sobre el comercio internacional". El artículo XX incluye explícitamente medidas "(b) necesarias para proteger la salud humana, la salud o vida animal o vegetal;... (g) relativa a la conservación de recursos naturales no renovables si dichas medidas se hacen efectivas junto con restricciones a la producción o al consumo internos".

Los paneles del GATT han considerado cinco casos en los cuales los países utilizaron el artículo XX para justificar medidas ambientales.¹⁹ En dos casos, los paneles fallaron que las restricciones comerciales no estaban relacionadas con la conservación de recursos.²⁰ En el caso de Tailandia-Estados Unidos sobre cigarrillos, el panel falló que las restricciones tailandesas a la importación no eran "necesarias" ya que existían medidas comerciales menos restrictivas para proteger la salud en Tailandia. En el caso del Superfondo de Estados Unidos, el panel falló que un impuesto estadounidense controvertido sobre productos químicos de limpieza era un impuesto sobre los productos y por lo tanto reunía los requisitos para los ajustes en la frontera (es decir, el impuesto podía ser cobrado sobre las importaciones) como es normalmente el caso, y que el propósito ambiental del impuesto no era pertinente. En el caso del atún y el delfín entre Estados Unidos y México, el panel falló que la restricción estadounidense al atún importado no se justificaba porque, entre otras razones, el artículo XX se aplicaba sólo a la protección de

19. Para una revisión, ver OTA, *Trade and Environment...*, *op.cit.*

20. En un caso, Estados Unidos había prohibido la importación de atún de Canadá luego de que Canadá decomisara barcos atuneros en aguas canadienses. En el segundo caso, Canadá restringió la exportación de salmón y arenque no procesados, y el panel del GATT falló que esto no había tenido un objeto de conservación. Ver más adelante, página 53.

la salud, la vida o los recursos naturales dentro de la jurisdicción del país importador.²¹ Estos casos indican que el GATT ha estado intentando refinar sus normas sobre normas de productos, aunque ciertamente no con el beneplácito de los ambientalistas en todos los casos. El Código de Normas del GATT también es relevante.²² Dicho Código reafirma los principios de tratamiento nacional y de la nación más favorecida, alienta aunque no exige normas internacionales, sienta provisiones para la notificación y comentario extranjero para el establecimiento de reglamentaciones y establece un procedimiento de solución de controversias. Entre 1980 y 1990 se hicieron unas 378 notificaciones relacionadas con el medio ambiente, pero no se han presentado ni resuelto casos conforme a los procedimientos de solución de controversias establecidos en el Código.²³ Esto sugiere que las disputas comerciales sobre reglamentaciones de productos relacionadas con el medio ambiente han sido mínimas o que el mecanismo de solución de controversias no goza de confianza.

Merecen destacarse dos cambios propuestos en la Ronda Uruguay. En primer lugar, debe eliminarse un acuerdo separado sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, y enfatizar la base científica de la reglamentación de productos. En segundo lugar, en algunas versiones de la propuesta del acuerdo de la Ronda Uruguay, las disposiciones sobre normas se extenderían para cubrir la reglamentación de los procesos y de los métodos de producción. Se debate activamente si es deseable o factible buscar en la "ciencia sensata" la autoridad principal sobre las reglamentaciones ambientales de los productos, y si el GATT es el lugar apropiado para hacerlo. Además, si se les permite a los países limitar las importaciones de productos basándose en los procesos y métodos de producción de dichos productos, la extensión unilateral a las normas ambientales en el plano internacional parecería mucho más fácil.²⁴

Para resumir, en las normas del GATT, existen cuatro cuestiones sin resolver respecto a las normas de productos relacionadas con el ambiente.

1. ¿Se debería permitir que los países controlen las importaciones, no sólo basándose en las características del producto, sino también basándose en los procesos del producto y en los

21. OTA, *Trade and Environment*, *op.cit.*

22. Acuerdo del GATT sobre Barreras Técnicas al Comercio, 1979.

23. Estados Unidos intentó traer la disputa con la CE sobre hormonas en la carne de res ante los procedimientos de resolución de conflictos del Código, pero fue bloqueado por la CE. Posteriormente Estados Unidos actuó unilateralmente, mediante el artículo 301 de la Ley de Comercio de 1974, después de lo cual Estados Unidos y la CE establecieron un Grupo de Trabajo sobre hormonas en la carne de res. OTA, *Trade and the Environment...*, *op.cit.*

24. Cabe destacar que el GATT no permite límites de importación si las importaciones se producen con mano de obra de la prisión. Para un excelente análisis histórico del Artículo XX, y la congruencia de temas ecológicos y laborales en las normas de comercio, ver Steve Charnovitz, "Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX", (*Journal of World Trade*, Vol. 25, No. 5, Octubre 1991), y Charnovitz, "Environmental and Labor Standards in Trade" (*The World Economy*, Vol. 15, No. 3, Mayo 1992).

métodos de producción?

2. ¿Se debería permitir que los países controlen las importaciones a fin de proteger los recursos ambientales internacionales o el medio ambiente de otros países?
3. ¿En qué medida las reglamentaciones ambientales de los productos deben basarse en criterios y pruebas científicos, y cómo se debe lograr esto?
4. ¿Cómo se deben interpretar los términos ambiguos del artículo XX, por ejemplo, "arbitrario o injustificable", "restricción oculta" y "necesario para"?

Reglamentaciones de producción (el tema de la competitividad)

El GATT no se preocupa directamente de los cambios en la posición de competitividad internacional resultantes de reglamentaciones ambientales ni, en realidad, de la mayoría de las demás causas. Por el contrario, el GATT provee un conjunto de reglas que permite que los cambios en los costos de producción se reflejen en nuevos patrones y flujos comerciales. Sin embargo, el GATT regula subsidios y estas disposiciones son de relevancia para el tema en cuestión.

Sin entrar en una discusión exhaustiva, el GATT prohíbe subsidios a la exportación para productos no primarios, autoriza los subsidios de exportación para productos primarios pero no en forma tal que permita al país exportador capturar más que una parte "equitativa" del comercio mundial, y autoriza los subsidios internos, pero no si dichos subsidios aumentan las exportaciones o reducen las importaciones y perjudican seriamente los intereses de los otros países. El Código de Subsidios del GATT proporciona una lista de subsidios de exportación, da una explicación sobre la "participación equitativa" y enumera los subsidios internos respecto de los cuales no hay intenciones de restringir el uso (incluyendo subsidios de investigación y desarrollo y subsidios para la reubicación industrial a fin de evitar congestión y problemas ambientales). Un cambio propuesto en la Ronda Uruguay tornaría no procesables a ciertos subsidios internos para los gastos de reducción de la contaminación.

Si se encuentran subsidios incongruentes con el GATT, se deben permitir derechos compensatorios. Pero su imposición requiere que el subsidio extranjero provoque o amenace con causar un perjuicio material en una industria interna, y que el derecho se limite al monto del subsidio extranjero. El perjuicio material se relaciona con el perjuicio comercial en el país importador, no con el perjuicio ambiental en el país exportador. El objeto de las disposiciones sobre derechos compensatorios del GATT es doble: limitar o evitar que los subsidios creen distorsiones en el comercio (objetivo de eficiencia) y mantener la percepción de que el sistema comercial es "justo", lo cual es necesario para mantener el apoyo político al comercio liberalizado.

Se pueden distinguir tres tipos de "subsidios ambientales". En primer lugar, los gobiernos pueden

proveer apoyo financiero, como exenciones fiscales al sector privado para la disminución de la contaminación y la protección del medio ambiente. Esta ayuda no se permite, excepto en las circunstancias de transición, de acuerdo con el principio de que el contaminador paga (PCP), adoptado por la OCDE en 1972. Los subsidios financieros también pueden estar en conflicto con las normas del GATT, especialmente si se relacionan con las exportaciones. De acuerdo con la forma que asuman, los subsidios financieros pueden ser compensatorios.

Desde el punto de vista exclusivamente ambiental, los subsidios para la disminución de la contaminación tienen resultados mixtos. Por un lado, mantienen la divergencia entre los precios del mercado y los costos sociales, y perpetúan la asignación deficiente de los recursos naturales. Por otro lado, los ambientalistas sostienen que al debilitar la oposición industrial, la disponibilidad de subsidios permite que los gobiernos se muevan más rápidamente hacia una reglamentación ambiental fuerte. A excepción de Canadá y Estados Unidos, los países del Hemisferio Occidental no son miembros de la OCDE y no están sujetos al PCP. Por lo tanto, una cuestión clave es si se debe insistir en este principio en la integración regional. Otra cuestión que puede surgir es si la ayuda financiera internacional para la limpieza de la contaminación podría ser compensatoria. El ejemplo más probable sería la ayuda occidental a empresas de Europa Oriental, pero si conforme al ALCAN Estados Unidos pone fondos a disposición de México, surgiría un posible conflicto con el GATT.

En segundo lugar, los gobiernos pueden ofrecer subsidios para actividades que favorecen al medio ambiente, como por ejemplo, retirar tierras frágiles de la producción o subsidiar el consumo de combustibles limpios. En principio, tales subsidios corrigen la distorsión y sería deseable compensarlos. Sin embargo, si el subsidio se otorga para el uso del producto, debería estar a disposición tanto de los productos importados como de los fabricados internamente para evitar la distorsión comercial.

El tercero y tal vez el más difícil es el "subsidio ambiental implícito", conforme al cual un país elige normas ambientales artificialmente inferiores o no hace cumplir las normas con vistas a mejorar su posición comercial o a atraer las inversiones extranjeras. La existencia de la estrategia del "refugio de contaminación" es difícil de determinar porque, como ya se argumentó, los niveles apropiados son específicos para cada país. Las alegaciones de subsidios ambientales implícitos no están restringidas a los países en desarrollo; también se han citado las políticas de pastoreo y uso del agua en tierras públicas en Estados Unidos, las cuales reducen los costos ambientales de los insumos.

Dadas las normas actuales del GATT sobre subsidios, es improbable que los subsidios ambientales implícitos sean compensables, si es que existen.²⁵ Sin embargo, esto sigue siendo un tema candente y el Congreso de los Estados Unidos ha aprobado una legislación para compensar las diferencias en los costos del control ambiental en la frontera. Otro tema importante sin resolver es si los subsidios

25. La cuestión del subsidio ambiental no es nueva. Ver Charles Pearson, "Environmental Control Costs and Border Adjustments", (*National Tax Journal* XXVII, No. 4, Diciembre 1974).

ambientales implícitos deben considerarse en la integración económica regional y en qué forma.

El GATT y los acuerdos internacionales sobre el medio ambiente

Varios acuerdos internacionales sobre medio ambiente contienen disposiciones comerciales. Entre los más conocidos están el Protocolo de Montreal, que restringe el comercio en CFC, restringiendo potencialmente el comercio de productos en cuya fabricación se utilice CFC, y la Ley de Especies en Peligro de Extinción.²⁶ En la actualidad se hace cada vez más evidente que algunas de las disposiciones comerciales de los acuerdos ambientales pueden estar en conflicto con el GATT, aunque aún no se han registrado casos. A excepción de la posibilidad de que la integración económica regional esté acompañada por tratados ambientales regionales con disposiciones comerciales, la compatibilidad entre el GATT y los tratados ambientales internacionales no es directamente relevante para la integración económica del Hemisferio Occidental. Sin embargo, la compatibilidad de los tratados ambientales con los acuerdos comerciales regionales es un tema pertinente y fue discutido en el ALCAN (ver Sección III, más adelante).

II. 1. Investigación empírica

El trabajo cuantitativo sobre temas comerciales/ambientales se divide en dos grupos: los efectos de las reglamentaciones ambientales sobre los flujos comerciales y de inversión, lo cual se relaciona con la cuestión de la competitividad, y las estimaciones de los efectos ambientales del comercio y de la liberalización comercial. La investigación sobre esta última cuestión es muy reciente y limitada. No existen estudios sistemáticos de las normas de productos relacionadas con el ambiente y su efecto sobre el comercio.²⁷ Aunque la mayoría de los estudios reseñados a continuación no consideraron explícitamente la integración económica regional, sus resultados son igualmente interesantes.

Efectos del comercio y la inversión sobre las políticas ambientales

Judith Dean ha brindado una buena revisión del trabajo empírico hasta 1990.²⁸ Basándose en los estudios revisados, llegó a la conclusión de que existe escasa evidencia de que los costos de control

26. El GATT ha tratado esta cuestión en su revitalizado Grupo de Trabajo sobre Comercio y el Medio Ambiente.

27. Ver uno de los primeros esfuerzos en Charles Pearson, *Environmental Policies and Their Trade Implications for Developing Countries, with Special Reference to Fish and Shell Fish, Fruits and Vegetables* (New York, UNCTAD/ST/MD/26, 1982). Más recientemente, ver Keith Kozloff y C. Ford Runge, "International Trade in the Food Sector and Environmental Quality, Health and Safety: A Survey of Policy Issues" (mimeo, Universidad de Minnesota, Mayo 1, 1991).

28. Judith Dean, "Trade and the Environment: A Survey of the Literature", en Low (ed.), *International Trade...*, *op.cit.*

ambiental tengan impacto alguno sobre el patrón de comercio. Esta autora llega a una conclusión similar respecto a la inversión y la reubicación industrial.²⁹ Al parecer, una razón para el escaso efecto comercial es que los costos de reducción de la contaminación tienden a ser un pequeño componente de los costos de producción totales, y que las diferencias internacionales en la disminución de la contaminación se han estrechado a medida que todos los países de la OCDE han establecido reglamentaciones ambientales relativamente estrictas y el PCP.³⁰ El impacto mínimo de las corporaciones multinacionales (CMN) sobre los flujos de inversión totales puede explicarse por la escasa importancia relativa de las reglamentaciones sobre la disminución de la contaminación en comparación con otros determinantes locales, tales como el costo y la calidad de la mano de obra, el acceso a materias primas, el tamaño del mercado y la hospitalidad empresarial. Las inversiones de las CMN en los países en desarrollo también pueden contribuir a la disminución de la contaminación al aprovechar la tecnología limpia lista para usar, en anticipación a futuros ajustes en las reglamentaciones ambientales o para evitar controversias y mantener las buenas relaciones con los países anfitriones.

Basándose en estas consideraciones, las conclusiones son tranquilizantes. Si los efectos del comercio y la inversión son mínimos, el tema de la competitividad disminuye en importancia y existen menos razones para demorar una legislación ambiental estricta tanto en el país de origen como en el país anfitrión. Sin embargo, los estudios hasta 1990 no son concluyentes. Un defecto es que todos se concentran en los costos de control de la contaminación industrial, sin considerar las reglamentaciones relativas a los sectores de recursos naturales basadas en motivos ambientales. Asimismo, las restricciones metodológicas y de datos no permitieron que la mayoría de los estudios seleccionaran más micro-impactos, incluyendo la dimensión ambiental de las industrias maquiladoras mexicanas.³¹ En tercer lugar, las reglamentaciones ambientales actuales y futuras pueden entrañar costos mayores y cambiar el panorama. Los controles de las emisiones de gases del efecto de invernadero son un caso pertinente. Finalmente, la liberalización del comercio y la inversión regionales pueden crear condiciones bajo las cuales se revelen efectos competitivos anteriormente suprimidos. Por todas estas razones, la cuestión de la competitividad no ha sido dejada en paz.

Varios estudios nuevos (posteriores a 1990) arrojan una nueva luz respecto a los efectos de las reglamentaciones ambientales sobre el comercio y la inversión. Grossman y Krueger usan datos transversales para estimar el efecto del ingreso per cápita sobre tres tipos de contaminación del aire. Conforme a sus hallazgos, dos contaminantes, el dióxido de azufre y la materia oscura, siguen un camino

29. En una serie de interesantes estudios, Leonard concluyó que varios países (Irlanda, España, México y Rumania) pueden haber seguido la estrategia del "refugio de contaminación" en la década de 1970, pero desde entonces han cambiado este enfoque. H. Jeffrey Leonard, *Pollution and the Struggle for World Product* (New York: Cambridge University Press, 1988).

30. OECD, *Pollution Control and Abatement Expenditures in OECD Countries* (Paris: OECD Environmental Monographs No. 38, Noviembre 1990).

31. Pero ver los estudios de Patrick Low y Gene Grossman citados más adelante.

de U invertida, aumentando hasta niveles de PNB a \$EU 4,000 - 5,000 per cápita y disminuyendo a niveles superiores.³² Los autores especulan que esto puede ser el resultado de la demanda elástica relacionada con el ingreso, de un medio ambiente más limpio, lo cual da origen a reglamentaciones más severas contra la contaminación, y a un cumplimiento más estricto. De ser así, esto implica que las diferencias en los costos y los efectos comerciales deberían estrecharse a niveles de ingreso más elevados.

Grossman y Krueger también examinan la composición de la actividad maquiladora en México y la composición de las importaciones de Estados Unidos provenientes de México. Utilizando técnicas econométricas, concluyen que los determinantes tradicionales del comercio —intensidades de los factores y tasas arancelarias estadounidenses— son importantes para determinar la composición sectorial de las importaciones, pero que los costos de disminución de la contaminación no lo son. Esta conclusión sugiere que el efecto del refugio de contaminación ha estado ausente o ha sido mínimo.

Las investigaciones de Patrick Low aportan cierta evidencia indirecta de los efectos de la diferencia en los costos de control ambiental en el comercio estadounidense-mexicano.³³ Su estudio simula los efectos de crear simultáneamente libre comercio entre Estados Unidos y México y agregar un arancel de importación equivalente al gasto de Estados Unidos incurrido en la eliminación de la contaminación en las "industrias sucias" (gastos de control de la contaminación que excedan del 0.5% de los costos). Dos conclusiones son interesantes. En primer lugar, los productos intensamente contaminantes representaron sólo el 11 por ciento de las exportaciones de México a Estados Unidos (1989), pero habían crecido a una tasa promedio del 9 por ciento durante la década de 1980; en segundo lugar, la imposición de un impuesto de igualación en la eliminación de la contaminación sólo provocaría la pérdida del dos por ciento de las exportaciones para México. La consecuencia de esta última conclusión es que, como la igualación de las diferencias de costos tendría escaso efecto sobre el comercio, las diferencias actuales en los costos tienen un impacto mínimo en los flujos comerciales.

Lucas, Wheeler y Hillige³⁴ usan los datos del Inventario de emisiones tóxicas de la Agencia para la Protección del Medio Ambiente (*Environmental Protection Agency - EPA*) y los datos de productos sectoriales de la ONU para probar varias hipótesis relativas a los efectos del comercio/la inversión sobre la reglamentación ambiental. Estos autores encuentran datos que respaldan la hipótesis de que la intensidad de la contaminación de la producción industrial (medida en emisiones industriales por unidad de PNB) tiene un efecto de U invertida respecto del ingreso per cápita, lo cual coincide con la conclusión de Grossman y Krueger. (Cabe recordar que Grossman y Krueger utilizaron datos sobre calidad del aire y

32. Gene Grossman y Alan Krueger, "Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement" (Cambridge, MA: NBER Working Paper 3914, November 1991).

33. Patrick Low, "Trade Measures and Environmental Quality: The Implications for Mexico's Exports", en Low (ed.), *International Trade...*, *op.cit.*

34. Lucas *et al.*, "Economic Development...", *op.cit.*

no datos sobre emisiones y efluentes). Asimismo, los autores encontraron cierto respaldo para la hipótesis de que una reglamentación más estricta de la producción intensivamente contaminante de la OCDE ha llevado a la reubicación, aunque reconocen que esto puede deberse a políticas restrictivas del comercio en los países en desarrollo, y no a diferencias en los costos.

Patrick Low y Alexander Yeats usan datos sobre costos de control ambiental por industria y datos comerciales desagregados por país y por sector para investigar si las industrias "sucias" migran.³⁵ Los autores llegan a la conclusión de que (a) la participación de "productos sucios" en el comercio mundial declinó del 19 al 16 por ciento entre 1965 y 1988, y que (b) la participación de los países industriales en el comercio de las industrias sucias declinó del 78 al 74 por ciento en el mismo período, mientras que la participación de los países no industriales en el comercio de productos sucios aumentó del 22 al 26 por ciento. Esta última conclusión es congruente con la hipótesis de que las diferencias en los costos de control ambiental afectan a los patrones comerciales, pero no son concluyentes. Tampoco justifica necesariamente la intervención política para la unificación de costos.

En un nuevo estudio *ex ante* por Pigott, Whalley y Wigle se investiga el posible efecto sobre el comercio mundial de una reducción multilateral del 50 por ciento en las emisiones de carbono durante un lapso de cuarenta años, 1990-2030.³⁶ Utilizando un modelo de equilibrio general computable (EGC) de seis regiones que excluye flujos de capital internacionales o la comercialización de permisos de emisión de carbono y asumiendo restricciones en el consumo antes que en la producción, los autores estiman reducciones muy grandes en el volumen del comercio mundial (hasta 83% para los exportadores de petróleo y 53% para el comercio mundial agregado entre las regiones). Aunque es posible que conforme a distintas suposiciones el modelo indique pérdidas comerciales menores, el estudio subraya de hecho la posibilidad de que iniciativas ambientales nuevas tengan consecuencias comerciales mucho más profundas que las sentidas en el pasado. El estudio también subraya las diferencias entre la restricción a la distribución del bienestar basada en el consumo y basada en la producción, un punto que figura en la literatura y que se conecta directamente con el tema de los pagos complementarios para alentar el cumplimiento.

Finalmente, aunque es difícil mostrar que ha habido una reubicación a gran escala de la producción y el comercio a causa de las diferencias de política ambiental entre los países, demostrar que el deterioro ambiental se vincula íntimamente a la inversión extranjera directa y a la producción de exportación no es en absoluto difícil.³⁷ Tal vez, el mejor ejemplo sea la región de la frontera entre

35. Patrick Low y Alexander Yeats, "Do Dirty Industries Migrate?", en Low (ed.) *International Trade...*, *op. cit.*

36. John Piggott, John Whalley y Randall Wigle, "International Linkages and Carbon Reduction Initiatives", en Anderson y Blackhurst (eds.), *The Greening...*, *op. cit.*

37. Peter Emerson y Elizabeth Wallace Bourbon, "The Border Environment and Free Trade" (Environmental Defense Fund, Austin, Texas, for the North American Institute, Noviembre, 1991).

Estados Unidos y México. Para 1991, 1440 operaciones maquiladoras empleaban 340,000 trabajadores y generaban \$EU 3,5 mil millones en divisas. El resultado de esta actividad, junto con la agricultura intensiva con alto consumo de sustancias químicas y agua ha llevado a una grave contaminación del aire, el agua y el suelo, y a graves problemas de salud pública.

Para resumir, la literatura hasta 1990 señaló consecuencias mínimas de las diferentes reglamentaciones ambientales sobre el comercio y la inversión. Los estudios *ex post* más recientes muestran que no se pueden descartar algunos efectos sobre el comercio y la reubicación industrial. Otros micro-trabajos sobre el comercio estadounidense-mexicano no son definitivos; Grossman y Krueger llegan a la conclusión de que las diferencias en los costos de control ambiental no explican la composición de la producción maquiladora, pero varios estudios han documentado algunos problemas ambientales graves en la región fronteriza. Los estudios *ex ante* sugieren que si se realizan esfuerzos serios por controlar la emisión de gases que provocan el efecto invernadero, las consecuencias serán de un orden de magnitud diferente. Los efectos comerciales dependerán en gran parte de cuestiones específicas: producción vs. restricciones al consumo, reubicación de la producción mundial mediante flujos de inversión, posibilidad de comerciar internacionalmente en permisos de emisión y si las restricciones están ligadas al contenido de carbono de los combustibles. La cuestión del calentamiento mundial, si bien es importante, está muy alejada de los esfuerzos dentro de la integración económica regional.

Efecto del comercio sobre el medio ambiente

Dando vuelta a la cuestión, uno puede preguntarse qué efectos tienen el comercio o la liberalización del comercio sobre la calidad del medio ambiente. Se ha trabajado muy poco en esto, aunque existen ciertos datos preliminares disponibles.

En primer lugar, parece que los regímenes de comercio (o inversión) abiertos podrían haber evitado a los países algunos problemas de contaminación. Lucas *et al* encontró que el "desplazamiento tóxico" se ha concentrado en las economías de crecimiento rápido relativamente cerradas y no ha sido evidente en países abiertos al comercio internacional. Una razón puede ser la diferencia en la composición industrial: los países en desarrollo abiertos tienen más probabilidades de dedicarse a industrias relativamente limpias, de mano de obra intensiva.³⁸ Otra razón puede ser el mejor acceso de las economías abiertas a tecnologías nuevas, más limpias. Esto se ve confirmado en un estudio de Wheeler y Martin.³⁹ Estos autores investigaron la difusión y adopción internacional de métodos termomecánicos de elaboración de celulosa en la industria de la celulosa, una tecnología limpia en comparación con métodos químicos. Su interesante conclusión es que la tecnología limpia fue adoptada primero y su uso creció más rápido en países en los que la estructura de precio estaba menos distorsionada o más abierta

38. Lucas *et al*, "Economic Development...", *op.cit.*

39. David Wheeler y Paul Martin, "Prices, Policies and the International Diffusion of Clean Technology", en Low (ed.) *International Trade...*, *op.cit.*

al comercio internacional.

Desde un punto de vista más general, una cantidad de estudios, incluyendo los trabajos de Grossman y Krueger, y de Lucas *et al*, han encontrado que la contaminación, respecto al ingreso per cápita, tiene un patrón de U invertida. Asimismo, se ha establecido una relación positiva entre los regímenes de comercio abierto y el crecimiento económico. Esto sugiere que el comercio abierto o la liberalización comercial, mediante sus efectos positivos sobre los niveles de ingresos, pueden contribuir a mejorar la calidad ambiental.

La investigación de los efectos de la liberalización comercial sobre la calidad ambiental en sectores específicos apenas comienza. La agricultura es una elección obvia. Existen varios modelos que estiman los efectos de varios esquemas de liberalización sobre el precio, la producción, el consumo y el comercio. El paso siguiente es traducir los cambios productivos en variables ambientales tales como el uso de recursos primarios (tierra, agua, suelo) e insumos intermedios con efectos adversos sobre el ambiente (fertilizantes, pesticidas). El paso final sería estimar los costos y beneficios de un nuevo vector de demandas de recursos ambientales por país y región a fin de determinar los cambios en el bienestar.

Anderson empezó.⁴⁰ Basándose en el modelo de liberalización agrícola que desarrolló con Tyers, se estiman los cambios en los precios y en la producción por país y por producto agrícola. Dado que los precios del productor son más altos en los países desarrollados y que el uso de sustancias químicas agrícolas se correlaciona positivamente con los precios del productor, la reubicación de la producción luego de la liberalización debería reducir el uso mundial de sustancias químicas en la agricultura. Anderson también concluye que la reubicación de la mano de obra hacia el empleo agrícola en los países en desarrollo podría reducir los problemas ambientales urbanos. Finalmente, este autor argumenta que es improbable que una expansión agrícola en los países en desarrollo provoque la destrucción generalizada de las selvas tropicales basándose en que la elasticidad de la tierra cultivada, con respecto a los precios del productor, es baja; una conclusión que parece contradecirse en un estudio realizado por Lutz.⁴¹ Otros estudios han documentado los problemas ambientales asociados con las políticas sobre producción y comercio en Estados Unidos y la Política Agrícola Común de la CE.⁴² La conclusión de esta investigación inicial es que el alto nivel de distorsiones internas y de comercio contribuye al deterioro del ambiente. Por el contrario, la liberalización agrícola contribuirá a la mejora ambiental. Sin embargo, toda la literatura advierte que la liberalización, en ausencia de políticas dirigidas a los factores exógenos

40. Anderson, "Effects on the Environment...", *op.cit.*

41. Ernst Lutz, "Agricultural Trade Liberalization: Price Changes and Environmental Effects", según se reseña en Runge, "Environmental Effects...", *op.cit.*

42. Runge, "Environmental Effects...", *op.cit.*; Sutton (ed.) *Agricultural Trade...*, *op. cit.*; P. Faeth *et al*, *Paying the Farm Bill: U.S. Agricultural Policy and the Transition to Sustainable Agriculture* (Washington, D.C.: World Resources Institute, 1991).

ambientales y a las deficiencias en los derechos de propiedad, pueden agravar el deterioro ambiental.

La OCDE ha ordenado estudios sobre la relación del comercio y el medio ambiente en otros cuatro sectores: transporte, energía, pesquerías y productos forestales. Aunque estos estudios son de circulación restringida y no se pueden citar directamente, se destacan tres conclusiones. En primer lugar, como en el caso del comercio agrícola, los controles comerciales pueden asignar deficientemente el uso mundial de los recursos ambientales y naturales y llevar a la degradación del ambiente. En segundo lugar, la liberalización comercial en sí misma rara vez es la causa principal de la degradación del ambiente, pero la liberalización del comercio en ausencia de políticas que corrijan los factores exógenos y las deficiencias en los derechos de propiedad puede aumentar el estrés ambiental. Esto subraya la necesidad de una evaluación ambiental cuidadosa de las medidas de liberalización comercial. En tercer lugar, cada sector tiene rasgos únicos —ambientales, institucionales, de estructura del mercado y de políticas— y, para la efectiva administración de los recursos, son insustituibles los estudios detallados a nivel de sector.

Finalmente, en el estudio mencionado anteriormente, Grossman y Krueger han investigado los efectos probables del ALCAN sobre los niveles de contaminación en México. Utilizando el modelo de comercio/inversiones de Brown, Deardorff y Stearn, que estima los efectos de la producción por sectores, y los datos estadounidenses y del Inventario de emisiones tóxicas de la Agencia de Protección Ambiental (EPA), por sectores, calcularon el impacto de un acuerdo de libre comercio con México en términos de contaminación. Grossman y Krueger concluyeron que si se considera únicamente la liberalización comercial, habrá una reducción neta de las emisiones tóxicas industriales en México. La razón es el cambio de México de sectores intensamente contaminantes (por ejemplo, sustancias químicas) a sectores de mano de obra intensiva y relativamente limpios. Pero si simultáneamente hay un componente de inversión en el ALCAN (modelado como el 10 por ciento de aumento en las acciones de capital de México), la expansión general de la actividad industrial superará el cambio en la composición y se producirá un aumento neto en la contaminación del sector industrial mexicano. Por supuesto, existen graves problemas en utilizar los datos estadounidenses de intensidad de la contaminación para estimar el perfil de contaminación de México y en los cambios en la tecnología de producción que pueden acompañar las inversiones nuevas que no son parte del modelo. Además, el estudio sólo se refiere a la contaminación industrial, sin considerar los efectos ambientales del ALCAN en el sector agrícola.

III

TRES ACUERDOS REGIONALES

¿Cómo se han conciliado los objetivos comerciales y ambientales en los tres acuerdos de integración económica regional, a saber, la CE, el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC) y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN)? ¿Qué lecciones nos brindan para encarar esfuerzos de integración adicionales en el Hemisferio Occidental?

III. 1. La experiencia de la Comunidad Europea (CE)

Al evaluar la experiencia de la CE en la reconciliación de los objetivos ambientales y de libre comercio regional, y las lecciones de tal experiencia para la futura integración económica del Hemisferio Occidental, deben tenerse en cuenta sus rasgos particulares. En primer lugar, la CE crea instituciones supranacionales junto con una considerable declinación de la soberanía nacional, con el objetivo de la unión política. Esto le da a la CE la autoridad e instrumentos necesarios para unificar las políticas sobre comercio y medio ambiente, rasgos que no se encuentran ni en el ALC ni en el ALCAN, y que probablemente no sean parte de los acuerdos de integración del Hemisferio Occidental. En segundo lugar, al contrario del ALC y del ALCAN, la CE está funcionando como un mercado común con un flujo libre de personas de un país miembro a otro. Como los ciudadanos de la CE tienen el derecho de vivir y trabajar en el país de su elección, se ve reforzado el argumento para lograr niveles de medio ambiente mínimos y uniformes en el trabajo y en el ambiente. En tercer lugar, la CE controla fondos (alrededor de 1,2 mil millones UCE para 1989-93) que pueden ser utilizados para mejorar el desempeño ambiental de los miembros más pobres. Este control de fondos no figura en el ALC, aunque la disponibilidad de asistencia financiera y técnica para México ha sido uno de los temas del ALCAN. En cuarto lugar, la proximidad espacial de los miembros de la CE significa que la contaminación a través de las fronteras constituye un problema mayor que el que se presentaría si el ALCAN se extendiera a otros países del Hemisferio Occidental. En quinto lugar, la proximidad física de los países de la CE, combinada con un alto nivel de comercio interno, implica que la opinión común de que la contaminación de los productos es principalmente un problema del país importador y consumidor, se ve debilitada. Por ejemplo, tiene más sentido que la CE desarrolle una política uniforme sobre detergentes o emisiones de automotores, que el que lo hagan Estados Unidos y Argentina. Todos estos rasgos únicos apoyan una mayor unificación de la política ambiental en la CE que en la integración del Hemisferio Occidental.

Antes de la promulgación de la Ley Europea Unica (1987), la Comunidad carecía de una disposición legal explícita sobre medidas ambientales.⁴³ Las medidas que se tomaban se justificaban conforme al artículo 30 del Tratado de Roma, que garantizaba el libre desplazamiento de bienes y servicios; el artículo 100 que disponía la unificación de las leyes que afectaran al funcionamiento del mercado común, y el artículo 135, que permite que la Comunidad tome medidas para alcanzar objetivos no previstos expresamente en otro lugar. Sin embargo, el artículo 30 permite excepciones al libre movimiento de bienes justificado en parte por cuestiones de protección ambiental.

La Ley Europea Unica va más allá. En el artículo 100 se establece que las propuestas de la Comisión sobre salud, seguridad y el medio ambiente "tomarán como base un alto nivel de protección", el artículo 130R establece que los objetivos de las medidas de la Comunidad serán preservar y proteger

43. Commission of the European Communities, *European Community, Environmental Legislation*, Vol. 1, General Policy (Luxembourg: Office of Official Publications of the EC, 1992); *Environmental Policy in the European Community* (Luxembourg: Office of Official Publication of the EC, 1990).

el medio ambiente, proteger la salud humana y promover el uso racional de los recursos naturales. En el artículo 130R se adopta el principio de las medidas preventivas, la rectificación de los perjuicios ambientales en la fuente de origen y el principio de que el contaminador paga. Además, la Ley Europea Unica permite que el Consejo tome algunas decisiones por mayoría calificada y, más importante aún, permite que los miembros mantengan o adopten leyes de protección del medio ambiente o de los trabajadores más estrictas, siempre que no sean proteccionistas.⁴⁴

En la implementación de su programa ambiental, la CE tiene a su disposición recomendaciones y resoluciones no obligatorias, resoluciones obligatorias y directivas. Las directivas deben ser implementadas por las leyes y reglamentaciones de los estados miembros dentro de lapsos especificados. Las directivas han sido el instrumento principal de la política ambiental de la CE. Son bastante flexibles. En ciertos casos, pueden ser muy generales, estableciendo objetivos amplios y alentando la cooperación, lo cual es útil en situaciones en las que el Consejo no se logra poner de acuerdo sobre determinados límites a la contaminación. Con mucha frecuencia, las directivas establecen niveles de calidad ambiental, dejando a los miembros amplitud en cuanto al método de control o a los límites de emisión específicos para los contaminantes individuales. Rara vez las directivas establecen niveles de efluentes/emisiones específicos. La flexibilidad de la interpretación, implementación y ejecución de directivas también puede llevar a la circunvención por parte de los estados miembros. Como ejemplos de las directivas de la CE se incluyen la protección de aves migratorias, una prohibición sobre la importación de ciertos cachorros de foca, la reducción de la contaminación automotriz, plomo en la gasolina, prueba de sustancias químicas, control del asbesto y muchas más.

Los principios fundamentales que subyacen en la política ambiental de la CE son de cierto interés. Estos incluyen el principio de prevención, el principio de que el contaminante paga (lo cual apoya objetivos tanto comerciales como ambientales) y el principio de subsidiariedad.⁴⁵ Este último es sumamente importante. Significa que la principal responsabilidad y autoridad para la toma de decisiones debe residir en el menor nivel de autoridad competente para resolver el problema en cuestión. Esto implica que un problema ambiental puramente local, tal vez una cuestión de uso de la tierra, debe quedar sujeto a control nacional o, mejor aún, a control local, en lugar de ser controlada por la CE. Por el contrario, la contaminación a través de las fronteras, tal como la contaminación del Rin, deberá ser resuelta a nivel de varios miembros o, tal vez, de la CE. Para la reglamentación de productos, el principio de subsidiariedad implica que salvo en casos graves relacionados con la salud, los perjuicios ambientales o la contaminación a través de las fronteras, los estados miembros deben ser libres de establecer sus propias normas de productos, siendo innecesaria la unificación a nivel de la CE. El principio de subsidiariedad, combinado con la doctrina del reconocimiento mutuo, descrita a continuación, es un intento de la CE para

44. Commission of the European Communities, *European Community Environmental Legislation, 1967-1987* (Brussels, EC Directorate General for Environment, Consumer Protection and Nuclear Safety).

45. Hank Folmer y Charles Howe, "Environmental Problems and Policies in the Single European Market" (*Environmental and Resource Economics* 1, 1991). Ver también el artículo 130R del Tratado.

reconciliar el deseo del libre flujo de bienes y mantener el derecho a establecer normas que reflejen las condiciones o preferencias ambientales locales (de los estados miembros).

Este complicado sistema está aún en evolución. La historia de la política de la CE respecto a las normas de productos es instructiva. La CE tiene un interés obvio y fuerte en unificar las normas de productos, incluyendo las normas de productos relacionadas con el medio ambiente, si es para crear un solo mercado unificado. De otro modo, la red preexistente de normas de productos establecidas nacionalmente, que abarcan desde los ingredientes permitidos en los productos alimenticios hasta los dispositivos de seguridad para tractores, aumentaría los costos de producción y fragmentaría el mercado, pudiendo ser creada con propósitos proteccionistas encubiertos. Los esfuerzos tempranos por unificar las normas de productos a nivel de la Comunidad no causaron impresión, en parte porque las directivas del Consejo requerían unanimidad.⁴⁶ Desde mediados de la década de 1980, la situación ha mejorado un poco. La Ley Europea Unica indica que las directivas deben ser aceptadas por una mayoría calificada. Asimismo, la decisión *Cassis de Dijon* de la CE a mediados de la década de 1980 apoyó la surgiente doctrina del reconocimiento natural. En *Cassis de Dijon*, el tribunal falló que una ley alemana que requería que los licores tuvieran un contenido alcohólico mínimo del 32% y evitaba la venta de un licor francés "Cassis de Dijon", con un contenido alcohólico de 15,26% no era legal, puesto que no había una justificación de salud pública para la ley alemana. En la doctrina del reconocimiento mutuo, un gobierno miembro podía mantener sus propias normas de productos fabricados y vendidos dentro de su territorio, pero no podía evitar la venta dentro de su jurisdicción de productos que reunieran las normas de otros estados miembros, a menos que pudiera probar que la norma nacional era necesaria para proteger la salud pública o al consumidor. En una elaboración subsiguiente, el Tribunal falló que un miembro no podía detener la importación y venta de un producto que contuviera aditivos que fueran ilegales en el estado miembro importador, pero que fueran legales en el estado miembro exportador, salvo que pudiera demostrar que el aditivo era peligroso y que la respuesta legislativa no era desproporcionada. El *Reinheitsgebot* alemán, que establece las normas de pureza para la cerveza, falló en esta prueba.

Estas innovaciones en fundir objetivos de libre comercio interno con el deseo de mantener algunas de las normas de productos fijando la autoridad a nivel nacional ha tenido algunos éxitos. Específicamente, la CE ya no debe ocuparse por establecer las denominadas normas no esenciales —éstas pueden ser fijadas a nivel nacional—; el reconocimiento mutuo asegura el libre acceso de los demás miembros al mercado. Pero esta doctrina no se extiende a las reglamentaciones de mayor interés aquí: las que protegen la salud y el medio ambiente. En su estado actual, la CE intentará establecer normas mínimas (elevadas), pero permitirá que los estados miembros fijen normas aún más elevadas si logran establecer que son necesarias y proporcionadas.

46. David Vogel, "Protective Regulation and Protectionism in the European Community: the Creation of a Common Market for Food and Beverages" (mimeo, prepared for Conference of the European Studies Association, Universidad de George Mason, Mayo 1991).

El caso de la ley de botellas en Dinamarca fue una prueba crítica de las prioridades relativas de los intereses comerciales y ambientales. A principios de la década de 1980, Dinamarca aprobó una ley por la que la cerveza y las bebidas carbonatadas debían venderse en envases reusables.⁴⁷ Esto puso en desventaja a otros productores de la CE con una participación relativamente pequeña en el mercado danés. La Comisión de la CE llevó a Dinamarca ante el Tribunal Europeo, aduciendo violación del artículo 30, basándose en parte en que la medida era desproporcionada para el objetivo ambiental y que otras bebidas (por ejemplo, la leche) quedaban excluidas. El Tribunal Europeo finalmente falló a favor de Dinamarca, con el mensaje implícito de que, en algunas circunstancias, las normas comerciales deben ceder ante los objetivos ambientales.

En contraposición a la cuestión de la unificación de normas de productos dentro de la CE, el tema de un miembro que busque una ventaja competitiva estableciendo normas artificialmente bajas para la contaminación sobre la producción aún no ha sido particularmente difícil ni controvertido. Aunque es verdad que ciertas directivas de la CE se aplican a toda la actividad industrial de la CE —por ejemplo, la directiva que requiere una evaluación del impacto ambiental para proyectos de gran escala sensibles desde el punto de vista ambiental, tales como las refinерías, las plantas de energía térmica y las instalaciones químicas integradas— y que otras directivas contienen normas detalladas sobre efluentes y emisiones, como para el asbesto, que son uniformes en toda la CE, no ha habido esfuerzos por igualar los costos de disminución de la contaminación industrial en toda la CE. Los distintos países pueden establecer, y de hecho establecen, normas ambientales sobre producción que tienen costos diferentes.

Existen varias razones por las cuales el tema de la competitividad se ha transformado en la integración regional europea. En primer lugar, la CE tiene una directiva que apoya el principio de que el contaminador paga (PCP) y esto modera las distorsiones en el comercio debido a los distintos regímenes de financiación. En segundo lugar, como ya se advirtió, los costos de control de la contaminación industrial son generalmente una fracción muy pequeña de los costos totales, de modo que se considera que el alcance de la reubicación industrial a causa de los costos ambientales es limitado. En tercer lugar, quienes establecen las políticas, al parecer han aceptado la teoría de la convergencia de Horst Siebert, mencionada anteriormente. El informe del Grupo de Trabajo en el que se analizan los probables impactos ambientales de la Ley Europea Unica y la CE '92 observa específicamente que la finalización del mercado interno facilitaría el "arbitraje de ubicación" en la actividad industrial, pero con el tiempo el país de normas menos elevadas sufriría mayor contaminación y tendría incentivos para elevar las normas ambientales. Esto llevaría a una convergencia *ex post* mediante un "proceso competitivo".⁴⁸ En comparación con el proceso del ALCAN, esta confianza en la convergencia basada en el mercado dentro de la CE es una visión marcadamente optimista de la cuestión ambiental vs. la competitividad.

47. OTA, *Trade and Environment*, *op.cit*

48. European Community Task Force, *Task Force Report on the Environment and the Internal Market*, (Bruselss: Comisión Europea, 1989), pp. 8.8, 8.9.

La apagada atención a la cuestión de la competitividad tal vez no continúe. La Ley Europea Unica dispone que la política ambiental comunitaria se establezca a nivel de la CE y puede tornarse más activa en el ejercicio de esa facultad. La futura expansión de la CE y la extensión de los acuerdos comerciales con los países de Europa Oriental cuyas normas ambientales han sido notoriamente laxas pueden desencadenar una política más activista.

Específicamente, en Marzo de 1991, la CE anunció un programa de dos etapas destinado a unificar la política ambiental.⁴⁹ En la primera etapa, se establecerían ciertas medidas contra la contaminación, con normas voluntarias más estrictas por parte de los estados miembros individuales. En la segunda etapa, aún no implementada, todos los países miembros de la CE deberán cumplir con un conjunto de normas correspondientes al nivel más elevado que pudiera "ser concebido razonablemente a la luz de los últimos hallazgos científicos y tecnológicos". No se conoce la medida en la que este plan propuesto esté motivado por razones de competitividad.

Finalmente, para terminar, debemos mencionar que la CE ha descubierto sólo recientemente una cuestión originada en la Sección I del presente trabajo: el impacto de la liberalización del comercio regional sobre el medio ambiente europeo. El informe del Grupo de Trabajo trata principalmente esta cuestión y en otros trabajos de la OCDE se examinan sectores particulares de la CE, tal como el transporte y la energía.

Podemos resumir la experiencia de la CE de la siguiente manera:

- Cuestión 1: Niveles de Productos relacionados con el medio ambiente. Ha probado ser contenciosa. A pesar de las instituciones políticas y las autoridades establecidas a nivel de la CE, así como del deseo de crear un mercado único, la CE aún no ha hallado factible establecer normas unificadas en toda la Comunidad.
- Cuestión 2: Reglamentación de la producción relacionada con el medio ambiente. Esta cuestión no ha sido contenciosa y todavía no existe un esfuerzo serio por igualar los costos de control ambiental dentro de la región. Sin embargo, puede cambiar.
- Cuestión 3: Efectos ambientales de la liberalización del comercio regional. Esta cuestión no fue considerada en los primeros años de la CE. En la actualidad, se la está estudiando en relación con CE-92 y se supone que cuando se identifiquen efectos negativos, la CE intentará resolverlos.

49. *International Environmental Reporter*, Abril 10, 1991, p.187.

II. 2. El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC)

A pesar de los fuertes vínculos comerciales y de inversión, o tal vez debido a ellos, Estados Unidos y Canadá tienen una larga historia de conflictos comerciales. El ALC entre Estados Unidos y Canadá es en gran medida un esfuerzo por resolver estos conflictos. Estados Unidos y Canadá también tienen una larga historia de conflictos sobre administración de recursos ambientales y naturales. Lo que tal vez es destacable a partir del punto estratégico de 1992 es que las cuestiones de protección ambiental y conservación de recursos naturales cumplieron un papel muy pequeño en las negociaciones del ALC y que el potencial de conflicto entre el comercio y la protección ambiental, tan dominante en el proceso del ALCAN cinco años después, al parecer apenas fue considerado por los gobiernos.

Tres objetivos subyacen en el proceso del ALC. En primer lugar, Estados Unidos experimentó una creciente frustración en el período 1982-1984 en su esfuerzo por iniciar una nueva ronda de conversaciones multilaterales sobre comercio bajo los auspicios del GATT.⁵⁰ Este país consideró que el ALC era una alternativa para poner en marcha la liberalización comercial mientras los procesos del GATT avanzaban con más lentitud. En segundo lugar, entre los directores de políticas y algunos miembros de la comunidad empresarial de ambos países existía un genuino deseo de asegurar las ventajas de la liberalización del comercio y la inversión a nivel regional. Tal vez, esto era más intenso en Canadá, que mantenía un nivel bastante alto de protección para el sector industrial y necesitaba la liberalización comercial para mejorar su competitividad a nivel mundial.

En tercer lugar, ambos gobiernos deseaban un arreglo por el que se redujeran al mínimo o se eliminaran ciertas fricciones desagradables, específicas a algunos productos, que habían estropeado las relaciones comerciales. Entre éstas, las principales eran (1) disputas sobre el comercio de energía (años antes Canadá había cortado las exportaciones de petróleo a Estados Unidos en el momento del primer embargo árabe, trató de terminar las exportaciones de energía y limitar las inversiones extranjeras en el sector energético y fijó precios diferenciales para las ventas internas y de exportación de gas natural y electricidad; en varias ocasiones Estados Unidos controló precios de captación para el gas natural, en perjuicio de los proveedores canadienses, negó crudo de bajo costo proveniente de Alaska a las refinerías canadienses y abandonó la construcción de un gasoducto desde Alaska, que debía atravesar Canadá)⁵¹, (2) restricciones a las inversiones en Canadá (Canadá había aprobado la Ley de revisión de las inversiones extranjeras de 1973, en la que, entre otras disposiciones, se establecía el criterio del "beneficio significativo" para nuevas inversiones extranjeras en Canadá y se alentaba a las empresas a asumir

50. En la Reunión Ministerial del GATT de 1982, Estados Unidos no logró conseguir un compromiso firme para una nueva ronda de negociaciones. Finalmente, en 1986 se inició la Ronda Uruguay.

51. Philip Verleger, "Implications of the Energy Provisions", en Jeffrey Schott y Murray Smith (eds.), *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1988).

compromisos de exportaciones mínimas y de contenido local)⁵², (3) una serie de conflictos sobre derechos compensatorios y antidumping (el más famoso de los cuales se relacionó con los derechos presuntamente bajos por pie para las coníferas canadienses, que según Estados Unidos implicaba un subsidio compensatorio, y cuya resolución probó ser un prerrequisito político para que Estados Unidos suscribiera el ALC), y (4) las tensiones crecientes del Acuerdo de comercio de productos automotores de 1965 (conforme al Pacto de Automotores, Canadá operaba un plan de remisión de impuestos, en el cual los productores no norteamericanos en Canadá —Japón y Alemania— recibían una exención impositiva para sus importaciones a Canadá si producían y exportaban desde Canadá, un mecanismo que Estados Unidos consideraba apropiadamente un subsidio de exportación). Aunque los recursos naturales fueron centrales en dos de estas cuatro áreas de disputas (energía y coníferas), las cuestiones no fueron identificadas ni presentadas como cuestiones ambientales o de conservación.

Los conflictos entre Estados Unidos y Canadá sobre medio ambiente y recursos naturales han abarcado un amplio espectro. Los ejemplos se remontan al Caso de la Fundición Trail (1935), en el que se determinó que las emisiones de una fundición canadiense perjudicaban el medio ambiente estadounidense; esta cuestión se resolvió por arbitraje internacional y se convirtió en un importante precedente en la legislación internacional sobre el medio ambiente. Otros ejemplos posteriores incluyen la contaminación conjunta de los Grandes Lagos, la lluvia ácida (principalmente de Estados Unidos a Canadá), los derechos de pesca en el Atlántico Norte y dos casos relacionados con el artículo XX del GATT sobre pescado (una prohibición estadounidense a la importación de atún desde Canadá y una restricción canadiense a la exportación de arenque y salmón). La cuestión más sensitiva desde el punto de vista político en el momento de las negociaciones del ALC fue la de la lluvia ácida.

A pesar de los numerosos litigios sobre el medio ambiente y los recursos naturales y pese al hecho de que el ALC introdujo cambios importantes en la política del comercio de energía, no parece que las preocupaciones ambientales hayan desempeñado más que un modesto papel en el ALC. Respecto a la cuestión de la competitividad, no hubo ningún intento por unificar las normas ambientales ni los costos ambientales si se relacionan con la producción. Esto puede deberse a que la disparidad en las normas o costos era mínima (los gastos canadienses para el control público de la contaminación medidos como porcentaje del PIB o per cápita exceden a los gastos estadounidenses en la década 1976-1986. No se dispone de datos comparativos sobre gastos privados).⁵³

Sin embargo, no es correcto decir que no existen preocupaciones ambientales, especialmente en Canadá.⁵⁴ Anticipando el miedo de los ambientalistas estadounidenses de que el ALCAN lleve a un

52. Jeffrey Schott y Murray Smith, "Services and Investment", en Schott and Smith (eds.), *The Canada-United States...*, *op. cit.*

53. OECD, *Pollution Control...*, *op. cit.*

54. G. Bruce Doern y Brian Tomlin, *Faith and Fear* (Toronto: Stoddart, 1991).

debilitamiento de las normas ambientales estadounidenses, algunos grupos ambientalistas canadienses, como el Nuevo Partido Demócrata se opusieron al ALC por razones ambientalistas. Sin embargo, al parecer fue difícil presentar pruebas de que Estados Unidos tenía normas inferiores. Aunque finalmente no tuvieron éxito en la modificación del ALC, los grupos ambientales canadienses presentaron un caso fuerte en contra del ALC utilizando muchos de los argumentos que saldrían a relucir en el ALCAN. Desde entonces, han aducido que en su implementación, el ALC ha socavado la protección ambiental canadiense.⁵⁵

Respecto a las normas de productos, el ALC sigue la línea del GATT y permite que los países establezcan normas internas de acuerdo con la percepción de su interés nacional.⁵⁶ Sin embargo, el ALC alienta la unificación y establece un proceso consultivo para facilitarla.⁵⁷ Asimismo, el ALC ofrece una elección de jurisdicción para los conflictos. Como se menciona en la nota 20, *supra*, un panel de solución de controversias del GATT había fallado que la prohibición de Canadá respecto a la exportación de arenque y salmón no procesados era incongruente con el GATT, ya que su fin primario no era la conservación de recursos naturales no renovables (Artículo XX). Canadá aceptó la decisión del panel en 1988, pero en 1989 introdujo nuevas reglamentaciones que requerían la descarga en tierra de parte del salmón y de la hueva de arenque.⁵⁸ Estados Unidos atacó las nuevas reglamentaciones y eligió presentar la cuestión ante un panel del ALC, el cual falló a su favor. Un segundo caso presentado ante un panel del ALC se relacionó con una ley estadounidense que fijaba el tamaño mínimo de las langostas importadas o vendidas en Estados Unidos. Canadá se opuso basándose en que la reglamentación violaba el artículo XI del GATT y no podía justificarse conforme al artículo III (que permite las medidas reglamentarias internas que no favorezcan productos internos en perjuicio de productos importados). La mayoría del panel estuvo de acuerdo con la posición de Estados Unidos.

Respecto a las dos áreas restantes identificadas en la Sección I —los efectos ambientales de la liberalización del comercio y el uso de medidas comerciales para asegurar los objetivos ambientales internacionales— parece justo decir que no cumplieron ningún papel de importancia en el ALC. No hubo ninguna evaluación del impacto ambiental del ALC. Al parecer, los gobiernos de ambos países no tienen

55. Steven Shrybman, "Selling Canada's Environment Short: The Environment Case Against the Trade Deal" (Toronto: prepared for The Canadian Environmental Law Association); Stephen Shrybman, "Selling the Environment Short: An Environmental Assessment of the First Two Years of Free Trade Between Canada and the United States" (Toronto: preparado para la Canadian Environmental Trade Association, Mayo 1991).

56. Específicamente, el ALC incorpora los artículos XI y XX del GATT.

57. El Gobierno de Canadá ha impugnado las reglamentaciones estadounidenses sobre el asbesto como una violación de las obligaciones conforme al ALC y al GATT, afirmando que las normas no son "necesarias". Asimismo, Estados Unidos ha investigado los subsidios canadienses para la disminución de la contaminación en la industria de los metales no ferrosos conforme a las disposiciones de implementación del ALC. Shrybman, "Selling the Environment Short...", *op.cit.*

58. OTA, *Trade and Environment...*, *op.cit.*

intenciones de utilizar el ALC como medio de cambio de la política ambiental del otro país.

III. 3. La cuestión ambiental en el ALCAN

Las preocupaciones ambientales han prevalecido en el proceso del ALCAN y en el presente trabajo sólo podremos presentar una pequeña revisión. Existen numerosas razones por las cuales, en contraposición al ALC, la cuestión ambiental ha sido prominente en el ALCAN. En primer lugar, la disparidad en los costos de la mano de obra, automáticamente hizo surgir la cuestión de la competitividad. En segundo lugar, la disparidad de las normas ambientales y de su ejecución entre Estados Unidos y México es mucho mayor que la existente entre Estados Unidos y Canadá, reforzando la preocupación sobre la cuestión de la competitividad. El potencial de un "refugio de contaminación" en México tenía mucha más credibilidad. En tercer lugar, se han documentado y difundido los graves problemas de contaminación del aire y el agua a través de la frontera. Como la ley comercial estadounidense durante muchos años permitió un libre comercio parcial y alentó el desarrollo de plantas industriales maquiladoras, y los problemas de contaminación resultantes no han sido resueltos, se consideró que el comercio completamente libre sin control ambiental presentaría un problema mucho mayor. En cuarto lugar, la disputa contemporánea de los atunes y delfines en México aumentó la preocupación de los ambientalistas por que se tratara la cuestión comercio-medio ambiente. Finalmente, la necesidad del Gobierno de asegurar la extensión de la facultad de negociación rápida por parte del Congreso en la primavera de 1991 proveyó la oportunidad de que los grupos ambientalistas estadounidenses presionaran para la inclusión de medidas ambientales en el ALCAN y en los acuerdos similares.

En términos generales, los grupos ambientalistas estadounidenses (y algunos mexicanos) tenían cuatro objetivos: primero, asegurar la limpieza de la frontera; segundo, mantener la independencia e integridad de las normas ambientales y de salud estadounidenses relacionadas con los productos; tercero, aprovechar la ocasión de las negociaciones del ALCAN para mejorar las políticas generales sobre el medio ambiente (en particular, su cumplimiento) en México y, cuarto, demostrar que los acuerdos comerciales podían, de hecho, hacerse "verdes" en un grado no percibido actualmente en el GATT.

El gobierno estadounidense, que deseaba que el ALCAN continuara siendo un acuerdo de comercio e inversión, pero reconocía que para lograr el éxito se debían considerar seriamente las preocupaciones de los ambientalistas, se comprometió a un "plan de acción" en Mayo de 1991. Este plan incluía (a) negociaciones paralelas para desarrollar un plan destinado a resolver los problemas en la frontera, (b) compromiso de realizar una revisión ambiental de las consecuencias del comercio estadounidense-mexicano, (c) promesa de excluir de Estados Unidos productos que no reunieran las normas estadounidenses de salud, seguridad y, (d) compromiso de designar representantes ambientales en

las juntas comerciales y de asesoramiento.⁵⁹ Aunque el Gobierno había prometido que incluiría las cuestiones ambientales relacionadas con el comercio en el ALCAN, los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México deseaban mantener las medidas ambientales tan desconectadas del ALCAN como fuera posible.⁶⁰ Esto ha sido denominado el enfoque del "carril paralelo".⁶¹

El resultado de estos esfuerzos sólo puede ser analizado brevemente en el presente trabajo. En Febrero de 1992, la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos y su contraparte mexicana, SEDUE, dieron a conocer su plan conjunto de limpieza de la frontera y Estados Unidos presentó su revisión interagencia (coordinada por el Representante de Comercio de Estados Unidos) de los vínculos comercio-medio ambiente con México.⁶² El gobierno también ha indicado que facilitará \$EU 241 millones para la limpieza de la frontera en el año fiscal 1993. En Agosto de 1992, los tres gobiernos concluyeron las negociaciones del ALCAN (aunque el texto final no estuvo listo sino hasta Septiembre).

Las disposiciones ambientales del ALCAN incluyen las indicadas a continuación.⁶³ Primero, el ALCAN afirma que su propósito primario es la promoción del desarrollo sostenible y la expansión del comercio en una forma congruente con la protección y conservación del ambiente. El GATT no menciona ni el "medio ambiente" ni el "desarrollo sostenido". En segundo lugar, respecto a la cuestión de las normas de productos, si bien el ALCAN alienta a sus miembros a unificar sus normas hacia arriba, afirma el derecho de los miembros a elegir el nivel de protección que cada uno considere apropiado y les permite adoptar normas y medidas sanitarias y fitosanitarias más estrictas que las normas internacionales, pero requiere que las normas tengan fundamento científico. En caso de conflictos, las partes pueden elegir la jurisdicción (el GATT o el ALCAN), el peso de la prueba le compete a la parte demandante y el panel de resolución de disputas puede convocar peritos científicos.

59. Gary Hufbauer and Jeffrey Schott, *North American Free Trade* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1992).

60. Charnovitz, "Environmental and Laborer Standards", *op.cit.*

61. OTA, *Trade and Environment...*, *op. cit.*

62. La revisión concluyó que el ALCAN ampliaría la protección ambiental al proveerle a México recursos adicionales, aliviaría los problemas ambientales en la frontera a medida que la actividad de México se orientara más al sur y no alentaría a las empresas estadounidenses a buscar ubicaciones con menor costo ambiental en México ya que el costo de la disminución de la contaminación es una parte pequeña de los costos de producción totales en la mayoría de las industrias. USTR, "Environment: The North American Free Trade Agreement", (Washington, D.C.: USTR, Agosto, 1992).

63. Ver "Description of the Proposed North American Free Trade Agreement", preparado por los Gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, 12 de agosto de 1992; y el testimonio de Stuart Hudson en nombre de la Federación Nacional de la Vida Silvestre [National Wildlife Federation] ante la Subcomisión sobre Comercio Internacional de la Comisión Financiera del Senado, 16 de septiembre de 1992.

En tercer lugar, respecto al tema de la competitividad y la cuestión relacionada con el refugio de contaminación, el ALCAN afirma que es inapropiado alentar la inversión relajando las medidas de salud, seguridad o medio ambiente, y que una parte no debe "renunciar o derogar, ni ofrecer renunciar o derogar medidas para alentar el establecimiento, adquisición, expansión o retención en su territorio de una inversión de tal inversionista". Aunque esta última disposición puede detectar los casos más flagrantes de inversiones extranjeras que busquen excepciones a las reglamentaciones ambientales, no resuelve directamente la posibilidad de que las reglamentaciones mismas se redacten con miras a ofrecer ubicaciones de bajo costo ambiental para la producción. El ALCAN de hecho permite la revisión ambiental de las nuevas inversiones.

En cuarto lugar, respecto al tema del uso de medidas comerciales para asegurar objetivos ambientales internacionales, el ALCAN establece específicamente que las obligaciones comerciales de algunos acuerdos internacionales sobre el medio ambiente especificados (especies en peligro de extinción, reducción del ozono, residuos peligrosos) tendrán precedencia sobre las disposiciones del ALCAN, aunque esto está sujeto a algunas condiciones. Esta disposición se anticipa a una recusación en el GATT respecto al uso de las medidas comerciales con propósitos ambientales internacionales.

Finalmente, cabe mencionar que en Septiembre de 1992 los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México acordaron establecer una Comisión Norteamericana sobre el medio ambiente, una de cuyas funciones sería facilitar la implementación efectiva de las disposiciones ambientales del ALCAN.

IV

RESUMEN, CONCLUSIONES Y CONSECUENCIAS PARA LA INTEGRACION ECONOMICA DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL

IV. 1. Resumen y conclusiones

En la Sección I del presente trabajo se analizó la teoría pertinente y se llegó a la conclusión de que (1) los recursos ambientales son un determinante adicional de la ventaja comparativa y una fuente de ganancias comerciales, (2) con ciertas precauciones, los intentos por igualar los costos de control ambiental provocarían una asignación deficiente de recursos y serían ineficientes, (3) las medidas comerciales no son los instrumentos más idóneos para lograr los objetivos ambientales y, de ser utilizadas, pueden o no aumentar el bienestar, (4) es probable que el control efectivo de la contaminación a través de las fronteras requiera pagos complementarios o sanciones, y una forma "fácil" podría consistir en alicientes o coerciones de tipo comercial, (5) la economía política sugiere que los intereses ambientalistas y proteccionistas pueden superponerse.

En la Sección I también se presentó una taxonomía cuádruple de las cuestiones comercio-ambientales:

- la cuestión de la competitividad
 - las normas de productos relacionadas con el medio ambiente
 - el uso de medidas comerciales con propósitos ambientales internacionales
 - los impactos ambientales del comercio y de la liberalización del comercio,
- argumentándose luego que la integración económica regional aumentó la visibilidad de estos cuatro conjuntos de temas.

En la Sección II se revisó el tratamiento del GATT para tres de estas cuatro cuestiones (el GATT no se ocupa directamente del impacto ambiental del comercio ni de la liberalización comercial). Se llega a la conclusión de que (1) existen cuatro temas no resueltos en el GATT respecto de las normas de productos, (2) el GATT trata la cuestión de competitividad mediante las disposiciones relativas a subsidios y derechos compensatorios, pero sigue habiendo una considerable ambigüedad, y (3) las disposiciones comerciales de algunos acuerdos internacionales sobre el medio ambiente pueden ser incongruentes con el GATT, aunque aún no han sido impugnadas. La Sección II también analiza los estudios empíricos sobre comercio, inversión y medio ambiente y concluye que (1) la literatura hasta 1990 ha encontrado impactos mínimos en el comercio y la inversión de las diferencias en políticas ambientales, (2) según estudios más recientes, no se pueden descartar algunos efectos sobre el comercio y la reubicación industrial, pero tales efectos pueden constituir o una reubicación deseable de la producción en conformidad con la ventaja comparativa o un artefacto de la composición industrial en proceso de desarrollo, o el resultado de las políticas comerciales y de inversión relativamente cerradas de algunos países en desarrollo, y (3) los estudios sobre el efecto del comercio sobre el medio ambiente están en su infancia, y el impacto puede ser positivo o negativo (negativo, con más probabilidad, si la política ambiental a nivel nacional es deficiente).

En la Sección III se analiza la experiencia de la CE, el ALC entre Estados Unidos y Canadá y el ALCAN, llegándose a las siguientes conclusiones: (1) la CE continúa tratando de resolver el problema de unificar las normas de productos mediante el principio de subsidiariedad y la doctrina de reconocimiento mutuo, (2) la unificación de la reglamentación ambiental de la producción a fin de igualar la posición competitiva aún no domina la política de la CE, (3) el ALC estuvo razonablemente libre de preocupaciones ambientales (normas de productos, cuestión de competitividad) y no hizo esfuerzos serios por resolver los conflictos bilaterales sobre el medio ambiente/recursos ni anticipó los efectos ambientales de la liberalización del comercio, (4) las preocupaciones ambientales han sido prominentes en el ALCAN por razones obvias, que incluyen los problemas en la frontera y la preocupación por el aliento de refugios de contaminación, (5) en la medida de lo posible, la estrategia del gobierno en el ALCAN consistió en establecer un carril paralelo para tratar el tema del medio ambiente, y (6) el ALCAN se ha convertido en un acuerdo comercial más "verde" debido a las presiones de los ambientalistas.

¿Qué sugiere este análisis para la futura integración económica del Hemisferio Occidental?

IV. 2. Implicaciones

(1) Al contrario de la CE, que procura un elevadísimo nivel de integración económica y en la cual se están estableciendo instituciones políticas supranacionales, los vínculos en un acuerdo regional de libre comercio en el Hemisferio Occidental serán menos estrechos. Esto sugiere que la estricta unificación *a priori* de las reglamentaciones y políticas ambientales de los miembros no es obligatoria, ya que tampoco existirán las condiciones ni las instituciones políticas necesarias para tal unificación.

(2) Debido al dominio de la economía estadounidense en un mercado regional, habrá mayor convergencia de normas de productos relacionadas con el ambiente hacia los niveles estadounidenses. Esto será determinado principalmente por el mercado, aunque sería sensato negociar mejores procedimientos para la prueba y certificación de productos. El enfoque de reconocimiento mutuo de las normas de productos de la CE no parece apropiado para la integración del Hemisferio Occidental. El enfoque del ALCAN, en el cual se reserva al nivel nacional la autoridad máxima para el establecimiento de normas, provee un mejor modelo.

(3) La necesidad de la unificación de las reglamentaciones ambientales de la producción para igualar los costos de control ambiental a nivel internacional no es clara tanto por razones teóricas como prácticas. Aunque en las negociaciones del ALCAN existió la preocupación por la pérdida de competitividad, esta preocupación debería ser menos intensa en negociaciones con países cuyo comercio real y potencial con Estados Unidos es relativamente pequeño y que es menos probable que se conviertan en grandes anfitriones para inversiones estadounidenses. El argumento de que el ALCAN creará un "refugio de contaminación" en México tenía cierta credibilidad; un puerto de contaminación en otro lugar del Hemisferio Occidental a causa de un acuerdo de libre comercio, no la tiene.

(4) Los problemas de contaminación a través de las fronteras han sido importantes para la CE, al igual que en las relaciones entre Estados Unidos y Canadá, y entre Estados Unidos y México. Por razones geográficas, es mucho menos probable que tales problemas cumplan un papel prominente en la negociación de acuerdos de libre comercio con otros países del Hemisferio Occidental.

(5) Los puntos 2, 3 y 4 sugieren que las preocupaciones ambientales pueden llegar a desempeñar un papel mucho menor en la expansión del ALCAN. Sin embargo, la ocasión de la negociación de acuerdos de libre comercio en el Hemisferio Occidental proveerá la oportunidad de presionar a otros países para mejorar su desempeño ambiental. El éxito del grupo ambientalista estadounidense en incluir este tema en el ALCAN aumentará la presión y probablemente exista una controversia. Aunque alguna presión externa puede ser productiva si se utiliza la liberalización comercial como zanahoria, existen límites al nivel de liberalización del sistema comercial si se quieren asegurar objetivos no comerciales (por ejemplo,

ambientales). Existe una genuina preocupación por no permitir que el "imperialismo ambiental" erosione las negociaciones comerciales.

(6) El ALCAN demuestra que es posible redactar un acuerdo comercial con cierta sensibilidad económica sin subvertir los principales objetivos de liberalización comercial y de inversión. Por esta razón, es posible que el ALCAN sirva de modelo para otros acuerdos comerciales en el Hemisferio Occidental.

(7) La liberalización regional del comercio afectará al nivel y la composición de la producción y el consumo, y por lo tanto la demanda de recursos ambientales. Tales efectos pueden ser positivos o negativos. Sería sensato anticiparse a ellos a efectos de la administración de recursos. Para esto se requiere: un modelo muy mejorado de la interacción entre la liberalización comercial, y la demanda y la presión sobre los recursos ambientales; una revisión exhaustiva de las políticas ambientales nacionales dirigidas a corregir los factores externos y las deficiencias de los derechos de propiedad; un cambio en las políticas gubernamentales que inadvertidamente aumenten la presión ambiental (por ejemplo, energía, subsidios hídricos y productos químicos para la agricultura).

(8) Es probable que la liberalización comercial vaya acompañada de un aumento en las inversiones extranjeras directas. Los miembros potenciales del ALC deben analizar o establecer políticas sobre inversiones extranjeras directas a fin de asegurar un desempeño ambiental apropiado.

(9) Las reformas en las políticas recomendadas en los puntos (7) y (8) son deseables ya sea que se realice la integración económica del Hemisferio Occidental o no.

IV

PERSPECTIVAS DE LOS PAISES

Una Zona de Libre Comercio en el Hemisferio Occidental: el camino a recorrer

Sidney Weintraub

Introducción

El Presidente George Bush proclamó su Iniciativa para las Américas (IPA) en Junio de 1990. El núcleo de esta Iniciativa era el libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego. Sin embargo, el avance hacia una zona de libre comercio que abarque el hemisferio, probablemente será lento, debido a razones centradas en las situaciones político-económicas imperantes tanto en los Estados Unidos como en los países de América Latina y el Caribe (de aquí en adelante, PALCs). Cuando Chile propuso iniciar el moroso proceso de negociación hacia un Acuerdo de Libre Comercio bajo el procedimiento que en los Estados Unidos se conoce como la "vía rápida", la sugerencia fue rechazada sobre la base de que el Congreso, por el momento, no deseaba tratar más de una negociación a la vez. Aparte de México y Chile, no hay ningún otro PALC listo ni económicamente capaz de abrir sus mercados al libre comercio con los Estados Unidos.

Cualquier logro de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental (ZOLCHO) será el resultado de un proceso ya iniciado. La participación estadounidense en este proceso incluye el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con el Canadá, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), y los acuerdos marco con todos los PALCs salvo Haití, Surinam y Cuba, sea individualmente o en grupos.

Los PALCs están haciendo su parte. Las acciones emprendidas por ellos incluyen cambios drásticos en la política de desarrollo; en particular, están abriendo sus mercados a las importaciones y tratando de revitalizar los esquemas económicos subregionales. Sin estas medidas de ambas partes, la propuesta estadounidense para la creación de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental habría tenido escasa resonancia. De hecho, sin embargo, fue aclamada con gran entusiasmo inicial por la mayoría de los PALCs como una idea cuyo momento había llegado.¹

Son aún inciertos el camino a recorrer y el resultado final. Hay muchos caminos posibles y muchos resultados finales potenciales. La forma de llegar de aquí hasta allá —y allá debe haber algo, posiblemente una ZOLCHO o tal vez algo menor— es el tema de este documento.

Este documento está organizado de la siguiente manera: La próxima sección reseñará el estado de la acción en el hemisferio sobre la integración económica. Esto no requiere de mucho espacio, pero es necesario fijar el escenario para las secciones siguientes. Enseguida se hará un análisis de los beneficios

1. Peter Hakim, "President Bush's Southern Strategy: The Enterprise for the Americas Initiative", *Washington Quarterly*, vol. 15, N.º 2 (primavera 1992), menciona (p.93) que Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, se refirió a la IPA como tal vez la propuesta más ambiciosa en las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos.

potenciales para cada una de las partes. Además de proporcionar los elementos para comprender el razonamiento de los argumentos subsiguientes, estas secciones pueden servir de base para los lectores que no estén familiarizados con los acontecimientos recientes en el hemisferio.

Este documento no pretende proporcionar un elaborado análisis económico ni político de los costos y beneficios del libre comercio. Está, más bien, dirigido a examinar procesos e instituciones. No obstante, el llegar "allá", al destino final —dondequiera que sea— no ocurre en un vacío sustantivo. No tiene sentido llegar a destino alguno a menos que todas las partes vean algún beneficio en ello. Las dos secciones subsiguientes contendrán el núcleo central del análisis. Esto es, primero, qué secuencia elegir para llegar al libre comercio, si por subregiones o cada país en forma individual, o usando al ALCAN como el núcleo de una ZOLCHO, y cómo superar los problemas de costos para naciones y subregiones específicas. Segundo, el marco institucional que puede requerirse en el transcurso del proceso. El documento concluirá con sugerencias acerca de las opciones sobre los dos aspectos centrales: las secuencias a seguir y las instituciones.

I

EL ESCENARIO DE LA INTEGRACION ECONOMICA EN LAS AMERICAS

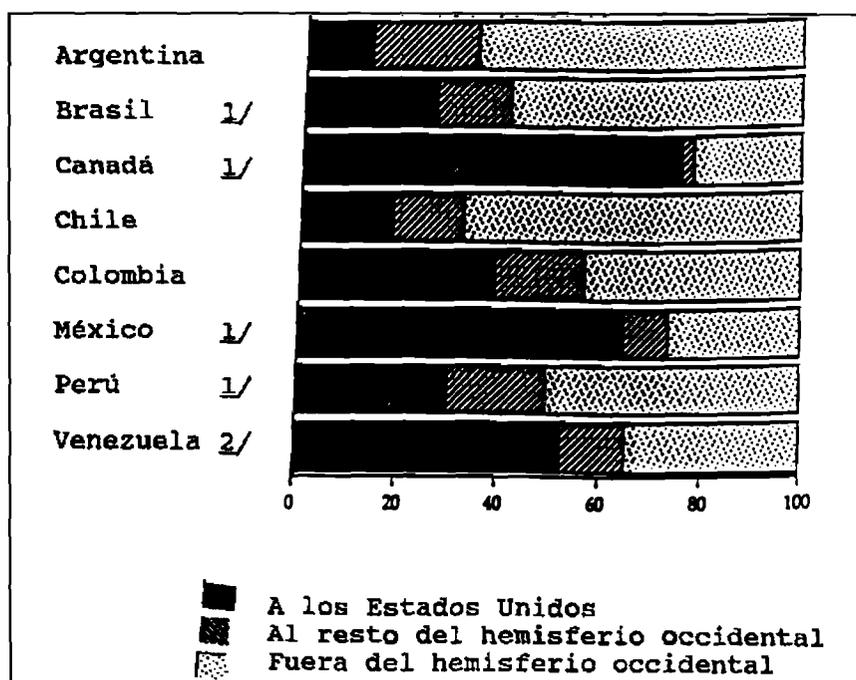
Si bien el interés en el tema de la integración económica no es nuevo en las Américas, su renovado vigor durante los años recientes es consecuencia de hechos ocurridos tanto dentro de la región como en otros continentes. El libre comercio entre los Estados Unidos y los PALCs —como se propone en la IPA— es producto de un cambio en la política estadounidense hacia el bilateralismo y el regionalismo. Este cambio puede explicarse por el incremento del regionalismo en Europa (si el regionalismo da resultados económicos beneficiosos allá, entonces ¿por qué no en el patio trasero de los Estados Unidos?), por la aparición de un déficit persistente en la balanza de pagos de los Estados Unidos que refleja el aumento de la competencia en la economía mundial, y por la frustración de las operaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariff and Trade* (GATT)).² El cambio de política es evidente en los acuerdos de libre comercio (ALCs) que los Estados Unidos ha concluido en los últimos tiempos, primero con Israel y luego con Canadá. Es ahora una convención ampliamente aceptada, aunque no unánimemente, que se pueden buscar simultáneamente el regionalismo y el globalismo.³ Pienso de manera algo diferente, creo que el regionalismo permanecerá en vigencia, al menos por un tiempo indefinido, así, es esencial hacerlo compatible con el globalismo si no se quiere que este último desaparezca.

2. Sidney Weintraub, "Regionalism and the GATT: The North American Initiative", *SALS Review*, vol. 11, N.o 1 (Invierno-Primavera 1991), p. 46.

3. Por ejemplo, véase la declaración explícita en este sentido en Richard Feinberg, "Economic Themes for the 1990s", en Henry Hamman, ed., *Setting the North-South Agenda: United States-Latin American Relations in the 1990s*, informe de reunión de las sesiones plenarias (University of Miami: North-South Center, 1991) p. 34.

Figura 1

Participación de exportaciones de países seleccionados del hemisferio occidental hacia los Estados Unidos, 1988 (como porcentaje del total de exportaciones)



Fuente: Erzan y Yeats, p. 7.

1/ Datos de 1987.

2/ Datos de 1986.

El regionalismo económico estadounidense encontró su principal salida por más de un siglo en el establecimiento de un vasto mercado nacional. El regionalismo tiene una historia más larga entre los PALCs, se remonta al sueño bolivariano y luego surgiendo de nuevo, esta vez en su manifestación económica, después de la Segunda Guerra Mundial, como un medio para ampliar el alcance de la sustitución de importaciones. Lo que resulta novedoso para los PALCs es la aceptación de acuerdos económicos y de comercio regional con los Estados Unidos. No es la primera vez que los Estados Unidos han hecho una propuesta para una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental, pero sí es la

primera vez que tal iniciativa ha sido tomada en serio.⁴ La principal razón para este cambio es la transformación de la política de desarrollo hacia adentro a la búsqueda de mercados extraregionales para las exportaciones de los PALCs; y ¿qué mejor mercado que los Estados Unidos, que es por mucho el más grande de los destinos posibles de exportaciones dentro de la región? La importancia de los Estados Unidos como un mercado para los principales PALCs exportadores puede verse en el gráfico 1. Esta predominancia en las exportaciones del Canadá y de México ayuda a explicar el por qué estos dos países fueron los primeros en tratar de celebrar ALCs con los Estados Unidos.

La experiencia del decenio de los ochenta, que fue trágica para los PALCs, estimuló los cambios sustanciales en la política económica —de economías cerradas a una mayor apertura al exterior, del planeamiento dominado por el sector público, a un mayor campo de acción para la empresa privada, y de lo que un comentarista denominó como el "nacionalismo defensivo" —que consistía en un tercer enfoque de la política económica, esto es, ni capitalismo ni socialismo— a una mayor confianza en las fuerzas del mercado.⁵ El haber dado prioridad a la economía como el núcleo de la política internacional por parte de los PALCs constituye un hecho análogo a lo que ha sucedido en los Estados Unidos a medida que su posición competitiva se iba debilitando.

La intensidad del cambio, desde un ultraproteccionismo a la apertura de los mercados, no ha sido uniforme en todos los PALCs, pero la articulación de la nueva filosofía aperturista y de promoción de las exportaciones ha sido casi omnipresente. Nueve de los PALCs ahora tienen aranceles en promedio inferiores al 20 por ciento, comparados con niveles hasta cinco veces mayores un decenio atrás. En el caso de México, el arancel promedio ponderado según el comercio exterior se aproxima al 10 por ciento. Estos niveles arancelarios son todavía mayores que aquéllos de los países industrializados, pero ya no tienen como finalidad excluir a las importaciones en general. Su mayor reducción en un período extendido de transición ya no será traumática. Las barreras para-arancelarias, tales como las licencias de importación, han sido eliminadas dramáticamente.⁶ Fueron estos cambios, realizados de forma unilateral por los PALCs, los que hicieron posible la iniciativa de libre comercio por parte de México, la solicitud de negociaciones con los Estados Unidos por parte de Chile, y que los PALCs estén en general contemplando el libre comercio hemisférico.

4. El Secretario de Estado de los Estados Unidos, James G. Blaine, propuso la formación de un área de libre comercio hemisférico en la Conferencia de Estados Americanos, en Washington, en 1889-90. La sugerencia fue perentoriamente rechazada por los representantes latinoamericanos.

5. Isaac Cohen, "Economic Questions", en G. Pope Atkins, ed. *The United States and Latin America: Redefining U.S. Purposes in the Post-Cold War Era* (Austin, Texas: Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, 1992), p. 28.

6. Estas cifras fueron tomadas del testimonio de David R. Malpass, Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, ante el Comité Económico Conjunto del Congreso de los Estados Unidos, sobre las relaciones Estados Unidos-América Latina.

Este es un punto importante, al que volveré en el transcurso de este trabajo. El contemplar la posibilidad del libre comercio debe venir *después* de que un país haya llevado a cabo una reestructuración interna que le permita adaptarse a una economía abierta y que le permita lograr la transición al libre comercio en un número razonable de años, una vez que se hubiera concluido un acuerdo al respecto.

Además, este cambio de mentalidad —pasando del proteccionismo, de la salvaguardia de mercados generalmente pequeños y de pequeñas partidas de producción— a jugar un rol importante en la escena económica mundial ha servido para revitalizar los esquemas de integración regional entre los PALCs. Esto puede verse en el cuadro 1. No obstante, los esquemas de integración en el hemisferio occidental configuran un patrón demencial de membrecías cruzadas y de nichos de pequeños esquemas de integración dentro de otros más grandes. La membrecía del Pacto Andino (PA) se superpone con la de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Lo mismo ocurre entre la membrecía del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) y la de la ALADI. México es un miembro de la ALADI, tiene un Acuerdo de Libre Comercio con Chile, ha negociado para convertirse en un miembro del ALCAN y está en conversaciones de integración con Venezuela y Colombia, por una parte, y con el Mercado Común Centroamericano (MCCA), por la otra. Venezuela y Colombia se han dirigido a los Estados Unidos con respecto a las posibles conversaciones para celebrar acuerdos de libre comercio mientras que retienen su membrecía en la ALADI y en el PA y negocian por separado con México.

La proliferación de los esquemas de integración económica y el fenómeno de múltiple membrecía tendrán que ser solucionados algún día. Cada esquema tiene sus propias reglas, y no siempre son consistentes con las de otros esquemas. Es presumible que esta compleja estructura ceda el paso a algo más coherente, si el proceso para el libre comercio hemisférico avanza. Volveré sobre este tema cuando examine la secuencia a seguir para alcanzar el libre comercio y los posibles acuerdos institucionales a medida que se desenvuelve el proceso.

A pesar de la proliferación y revitalización de esquemas de integración, el comercio intrarregional entre los PALCs no es extenso. Esto se pone en evidencia en el gráfico 1, que muestra cuánto más importante es el mercado estadounidense para los PALCs que lo que lo son sus mercados en el resto del hemisferio. Existen algunas excepciones; los países pequeños de América del Sur, a saber, Bolivia, Paraguay y Uruguay, envían una mayor proporción de sus exportaciones a otros países sudamericanos que a los Estados Unidos.⁷ El gráfico 2 muestra el bajo monto relativo del comercio entre los miembros de los grupos del hemisferio occidental.

7. Refik Erzan y Alexander Yeats, "Free Trade Agreements with the United States: What's In It for Latin America?" World Bank policy research paper WPS 827, Enero de 1992, p. 7.

Cuadro 1
Movimientos de integración en el hemisferio occidental

Movimiento	Iniciado en	Itinerario
ALADI	1980	Su meta última es un mercado común latinoamericano
PA	1969	Arancel Externo Común entre 5 y 20 por ciento en 1992.
MERCOSUR	1991	Arancel Externo Común para 1995.
MCCA	1960	ZLC y política de comercio exterior común, 1992.
CARICOM	1973	Aranceles entre 5 y 45 por ciento, Arancel Externo Común para 1994.
ALC Canadá-EE.UU.	1989	Transición hacia libre comercio para 1992.
Chile - México	1989	Remoción de todos los aranceles y de muchas barreras pararancelarias para 1998.
En proyecto: ALCAN		Diez a quince años de transición hacia el libre comercio, comenzando en 1994.
México-Venezuela-Colombia		Transición hacia el libre comercio, comenzando en 1994.

Fuente: Consejo de las Américas, *Washington Report*, invierno 1992; y de la Torre y Kelly.

ALADI - Asociación Latinoamericana de Integración: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

PA - Pacto Andino: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

MERCOSUR - Mercado Común del Cono Sur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

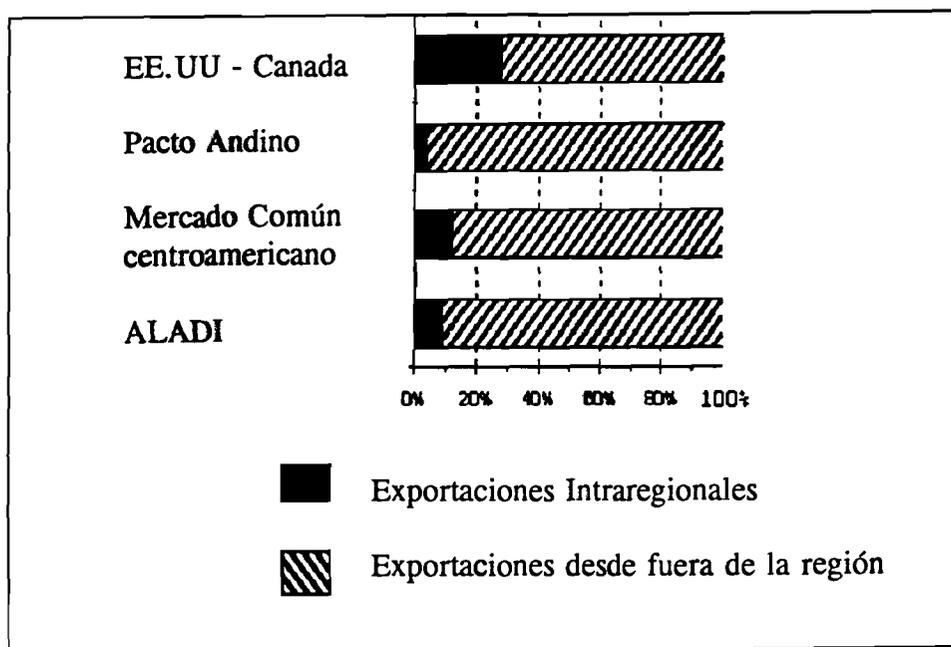
MCCA - Mercado Común Centroamericano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

CARICOM - Comunidad del Caribe: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristobal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago.

ALCAN - Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte: Canadá, México, y los Estados Unidos.

Figura 2

Exportaciones intrarregionales de grupos del hemisferio occidental, 1990.
(porcentaje del total de las exportaciones de los grupos)



Fuente: De la Torre y Kelly, pp. 20 y 30

Los PALCs todavía reciben una modesta proporción del total de las exportaciones de los Estados Unidos. Esto puede verse en el cuadro 2. Las exportaciones estadounidenses al Canadá, que tiene 27 millones de habitantes, tienen un valor mayor que las realizadas al resto del hemisferio occidental en su conjunto, cuya población combinada es de 450 millones. Las exportaciones de los Estados Unidos a México (con una población de aproximadamente 85 millones), si bien sólo alcanzan el 40 por ciento de las enviadas al Canadá, son más que las hechas a todos los otros PALCs juntos. La interrogante planteada por Erzan y Yeats es cuál sería el beneficio, o provecho potencial, para los PALCs, de tener libre comercio con los Estados Unidos.⁸ Obviamente, puede revertirse la pregunta: ¿Qué beneficio existe para los Estados Unidos aparte del provecho potencial de realizar exportaciones significativas a unos pocos países en el hemisferio? Y una interrogante final: ¿Cuál es el provecho para el Canadá? Estas preguntas constituyen materia de la próxima sección.

8. Ibid.

Cuadro 2:

Exportaciones estadounidenses a los países del hemisferio occidental, 1991
(en millones de dólares estadounidenses)

Canadá	85,103
México	33,276
El Caribe	6,189
Centroamérica	4,273
Sudamérica	19,227
Otros	506

Total al mundo	421,614
----------------	---------

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos
U.S. Foreign Trade Highlights, 1991

II

**¿CUALES SON LOS BENEFICIOS POTENCIALES PARA LAS PARTES
EN UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO HEMISFERICO?**

En vista de que la propuesta para la IPA fue hecha por los Estados Unidos, su interés en un Acuerdo de Libre Comercio hemisférico se analizará en primer lugar, para seguir luego con un análisis de los intereses del Canadá y de los PALCs. No se requiere que ninguno de estos análisis sea extenso puesto que el tema está siendo desarrollado en otros estudios.⁹

9. Véanse, por ejemplo, Hakim, "President Bush's Southern Strategy"; Siegfried Marks, *Free Trade with Mexico and the Hemisphere Obstacles and Limitations* (University of Miami: North-South Center, 1991); Sidney Weintraub, "The New U.S. Initiative Toward Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, N.º 1 (Primavera 1991), pp. 1-18, una edición especial de los *ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, programada para la primavera de 1993; y muchos de los documentos preparados para este proyecto conjunto entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Banco Interamericano de Desarrollo.

II. 1. El interés de los Estados Unidos

Las exportaciones de mercancías estadounidenses están dispersas geográficamente. Esto puede verse en el gráfico 3. Los países del hemisferio occidental en 1991 recibieron el 35 por ciento de las exportaciones mundiales de mercancías estadounidenses. La mayor parte de éstas fueron dentro de Norteamérica; el Canadá y México juntos recibieron el 28 por ciento del total de las exportaciones mundiales de mercancías estadounidenses en 1991. Visto de otro modo, de todas las exportaciones de mercancías estadounidenses a los países del hemisferio occidental en 1991, el 80 por ciento fue dentro de Norteamérica. El Canadá y México ese año recibieron 118 mil millones de dólares de exportaciones estadounidenses y el resto del hemisferio occidental sólo 30 mil millones de dólares. El cuadro estático, por lo tanto, no demuestra que los Estados Unidos debiera tener un gran interés en expandir el ALCAN al resto del hemisferio occidental. Una instantánea del cuadro de las exportaciones estadounidenses en 1991 implicaría que el interés de los Estados Unidos después de Norteamérica debiera focalizarse en Asia y el Pacífico, que fue el destino del 31 por ciento de las exportaciones estadounidenses.¹⁰

Sin embargo, existe un cuadro dinámico que es más edificante. Las exportaciones estadounidenses mundiales crecieron, en dólares corrientes, en un 7,1 por ciento en 1991 con respecto a 1990. Aquéllas a los países en desarrollo en el hemisferio occidental crecieron en un 17,7 por ciento.¹¹ Este crecimiento fue más sustancial que el crecimiento de las exportaciones estadounidenses hacia Asia y el Pacífico o a Europa Occidental, las otras dos destinaciones importantes mostradas en el gráfico 3. Este crecimiento más sustancial de las exportaciones a los PALCs que a otros destinos continuó en 1992. Parte del crecimiento en las exportaciones estadounidenses puede haberse debido a la liberalización unilateral de las restricciones a las importaciones llevada a cabo en años recientes por los PALCs. Una explicación mucho más significativa, sin embargo, ha sido la recuperación económica global de los PALCs.¹²

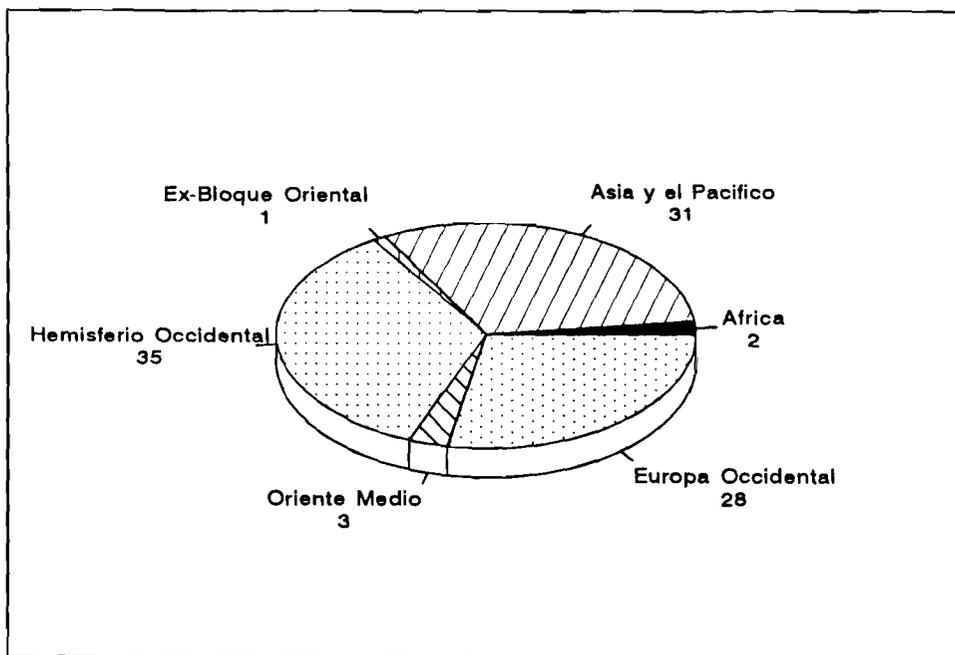
Las exportaciones estadounidenses a los PALCs crecieron se multiplicaron por cinco durante los años setenta, cuando el PNB de la región creció a una tasa anual cercana al 4,5 por ciento. En cambio, las exportaciones a la región crecieron menos del 50 por ciento durante los ochenta, cuando el PNB creció, en promedio, 1,5 por ciento al año —o de hecho bajó en términos del ingreso per cápita. Descontando la inflación, las exportaciones estadounidenses a los PALCs se estancaron durante los años ochenta, reflejando el estancamiento económico de los países de la región. Una gran proporción de las ganancias

10. Este puede haber sido el mensaje indirecto de Robert Zoellick, Subsecretario de Estados para Asuntos Económicos de los Estados Unidos, en un discurso del 24 de julio de 1992, durante reuniones post-ministeriales, en Manila, de la Association of Southeast Asian Nations. Zoellick dijo que el libre comercio en Norteamérica y en Asia debiera servir para que se complementasen entre sí y para ayudar a crear lazos pan-Pacíficos más fuertes.

11. Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *U. S. Foreign Trade Highlights 1991* (Washington, D.C.: International Trade Administration, 1992), p. 11.

12. Baso esta afirmación en análisis econométricos.

Figura 3
Exportaciones estadounidenses por regiones geográficas, 1991
(porcentaje del total de exportaciones estadounidenses)



Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *U.S. Foreign Trade Highlights*, 1991

de divisas de los PALCs y de las entradas de capital extranjero tuvieron que destinarse al servicio de la deuda, limitando los recursos disponibles tanto para el desarrollo económico interno como para las importaciones.¹³ Los productores estadounidenses pagaron un alto precio para sustentar la viabilidad de las instituciones financieras estadounidenses. Lo que está sucediendo ahora es que las economías de los PALCs se están recuperando, así como sus importaciones desde los Estados Unidos.

Las importaciones de los PALCs y de Canadá provienen en mayor proporción de los Estados Unidos que de cualquier otra fuente. Esta proporción varía por país, desde el 60-70 por ciento para el Canadá y México, entre el 40 y 60 por ciento para Venezuela y gran parte de Centroamérica, entre el 30 y el 40 por ciento para Colombia y el Ecuador, entre el 20 y el 30 por ciento para Brasil, Chile, y Perú, y menos del 20 por ciento sólo para Argentina, entre las economías más importantes. Para los

13. CEPAL, en su *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1991*, Nota Informativa N.º 519/520, Diciembre de 1991, Santiago, Chile, estima que el monto de los intereses devengados como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, en la región en su conjunto, fue de 22 por ciento en 1991, comparado con proporciones bastante mayores (entre 30 y 40 por ciento) durante la mayor parte de los ochenta. Esta misma fuente estima que hubo una entrada neta de recursos a los PALCs de 6.700 millones de dólares en 1991; por primera vez, desde 1981, esta cifra fue positiva. El problema de la deuda de los PALs no está de ninguna manera resuelto, pero ahora no tiene el mismo efecto devastador que tuvo durante los ochenta.

países de América Latina y el Caribe, en su conjunto, la participación de las importaciones provenientes de los Estados Unidos, que fue del 57 por ciento en 1989, constituye por lo menos el doble de la proporción para Europa Occidental o para Asia y el Pacífico. Por tanto, a medida que estos países sean capaces de solventar más importaciones, el principal beneficiario exportador sería Estados Unidos. Esto no es así para otras regiones con las que Estados Unidos comercia sustancialmente. Las importaciones estadounidenses provenientes de los países del hemisferio occidental se reflejan en mayores exportaciones estadounidenses a estos países. Las importaciones estadounidenses desde Asia y el Pacífico, incluyendo a Japón, se reflejan en una proporción mucho menor en las exportaciones de vuelta hacia los países de esas regiones. Los Estados Unidos tienen un importante interés comercial en la salud económica de los países de América Latina y el Caribe. La dinámica económica de las relaciones entre los Estados Unidos y los PALCs, en otras palabras, es el principal interés estadounidense en una ZOLCHO.

Más aún, el interés va más allá del comercio como tal. Estados Unidos es el inversionista extranjero líder en el hemisferio occidental. Esto es particularmente cierto en el caso de Canadá y de México, pero es asimismo válido en el resto del hemisferio. El comercio ha seguido a la inversión. Antes, durante el período de sustitución de importaciones en la región, las inversiones estadounidenses en el sector manufacturero estaban dirigidas mayormente a servir al mercado interno protegido por el país anfitrión. Esto resultaba atractivo en los países con los mercados más grandes, tales como Canadá, México y Brasil, pero lo era menos para las economías más pequeñas.

Hoy en día, a medida que las barreras al comercio están siendo eliminadas, las empresas multinacionales estadounidenses tienen un interés sustancial en los acuerdos de coproducción en el hemisferio occidental. La base misma de las zonas de procesamiento para la exportación que han proliferado en los PALCs, especialmente en México, en el Caribe, y en Centroamérica, es explotar las ventajas de los factores disponibles en esos países, principalmente los bajos costos de la mano de obra para operaciones intensivas en este factor de producción. Su proximidad minimiza los costos de transporte. Estos arreglos, que incluyen el transporte de mercancías intermedias a través de las fronteras nacionales, requieren barreras comerciales bajas. La legislación estadounidense apoya en parte esto en el sentido de que los aranceles estadounidenses impuestos a los productos importados, bajo las subpartidas 9802.00.60 y 9802.00.80 del esquema arancelario armonizado, se aplican sólo al valor agregado fuera de los Estados Unidos. El libre comercio llevará a la eliminación de estos y otros aranceles y asimismo a la relajación de las barreras para-arancelarias, tales como la aplicación de cuotas bajo el Acuerdo Multifibras.

Los Estados Unidos, por lo tanto, tienen una combinación de interés comercial y de interés inversionista en que se concrete una ZOLCHO. Estos intereses no implican que se puedan descartar mercados en otras regiones, puesto que, como lo muestra el gráfico 3, las exportaciones estadounidenses están destinadas, aproximadamente en partes iguales, hacia tres regiones —el hemisferio occidental, Asia y el Pacífico, y Europa Occidental—. Esta diversidad de destinos de las exportaciones estadounidenses

crea un incentivo para mantener relativamente bajas las barreras a las importaciones desde terceros países, en cualquier tipo de ZOLCHO.

II. 2. El interés de Canadá

El interés canadiense en una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental es menos evidente. Sólo cerca del 5 por ciento del comercio del Canadá es con los PALCs (véase el gráfico 1) y un tercio de éste es con México. El caso del Canadá ha sido mencionado como el de un "regionalismo reacio".¹⁴ El Canadá se unió a las negociaciones del ALCAN para proteger sus intereses en el mercado estadounidense, pero lo hizo con considerables recelos.¹⁵ El Canadá está siendo arrastrado hacia el más amplio proceso de libre comercio regional por casi las mismas razones: para proteger sus intereses comerciales con los Estados Unidos y su potencial interés en los PALCs, además del deseo de prevenir que el resultado final fuera la formación de un sistema "eje-rayos". Este problema sobre el modo en que debe enfocarse el libre comercio en el hemisferio, se retomará más adelante. Es bastante elocuente, sin embargo, que la frase "eje-rayos" referida al libre comercio hemisférico se originara en el Canadá y se escuche más en fuentes canadienses —gubernamentales, académicas y del mundo de los negocios— que en cualquier otra parte del hemisferio. De hecho, como lo muestra el cuadro 1, los PALCs están bastante dispuestos a avanzar sobre una base "eje-rayos" si ellos fueran los ejes —el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Chile es un ejemplo de esto—. La posición canadiense contra la concreción de una ZOLCHO en un sistema "eje-rayos" es la correcta, en mi opinión, pero la cuestión no es urgente si la integración hemisférica continúa siguiendo el camino en que por ahora parece estar embarcada. Los Estados Unidos, el país que el Canadá tenía en mente, no ha sugerido una serie de ALCs en el hemisferio con solo con él, sino que ha dejado abierta la adhesión al ALCAN.

Por reacio que sea su regionalismo, si el proceso prospera, tendrá repercusiones en el comercio futuro del Canadá y en su política de inversiones en el hemisferio. Europa Occidental no se veía como una zona natural de comercio antes del establecimiento de la Comunidad Europea, pero la Comunidad Europea es vista ahora como un bloque comercial natural. Esta zona "natural" de comercio está creciendo por toda Europa mediante la inserción de países adicionales a la Comunidad Europea. Las oportunidades preferenciales que una ZOLCHO puede ofrecer debieran servir como un estímulo para los negocios canadienses para invertir más en los PALCs y para explotar sus oportunidades de exportación. Sería un error suponer que la falta de interés del Canadá en el pasado, respecto a la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, vaya a prevalecer en el futuro si las circunstancias cambiaran.

14. Al Berry, Leonard Waverman, y Ann Weston, "Canada and the Enterprise for the Americas Initiative: A Case of Reluctant Regionalism", *Business Economics*, vol. 27, N.º 2 (Abril de 1992), pp. 31-38.

15. Bob Rae, el premier de Ontario, ha mencionado su preocupación acerca de la vulnerabilidad canadiense "respecto de automóviles, cultura y dos o tres cuestiones más". Véase la entrevista de Karsten Prager y George Russell al premier Rae en *Time*, 11 de noviembre de 1991, p. 39.

II. 3. El interés de los PALCs

Definir el interés de los PALCs resulta más complejo aún que definir el de Canadá o el de los Estados Unidos debido a las diferencias que existen entre los PALCs. México tiene lo que puede ser denominado como un mercado natural en los Estados Unidos, uno que ha sido nutrido a través de los años por las inversiones estadounidenses y por las alianzas de coproducción y de mercadeo regional. Este interés se refleja en el libre comercio con los Estados Unidos —en la creación del ALCAN— y no en una ZOLCHO, por lo menos no todavía. Entre más países en el hemisferio tengan libre acceso al mercado estadounidense, más se diluirán las preferencias mexicanas. Y sin embargo, por razones políticas y culturales, México ha callado cualquier duda respecto a unirse al libre comercio con los otros PALCs. De hecho, México ha apoyado la idea, así lo indican la conducción de las negociaciones para establecer un libre comercio con otros PALCs.

Una primera forma de definir el interés de los PALCs en una ZOLCHO es examinar el destino de las exportaciones: ¿cuánto va a los Estados Unidos y cuánto a otros PALCs? El gráfico 1 muestra esto para los principales países exportadores de América Latina y el Caribe. Esto implica que los países que deberían tener el mayor interés en el libre comercio hemisférico, esto es, en la libre entrada al mercado estadounidense y no sólo en los mercados subregionales de América Latina y el Caribe, son México, Venezuela, Colombia, y en alguna medida Brasil. Los países centroamericanos y caribeños debieran agregarse a esta lista. El caso de Venezuela es menos claro, sin embargo, debido a que la mayoría de sus exportaciones a los Estados Unidos son de petróleo, para las cuales un ALC no es particularmente relevante. Menos del 20 por ciento de las exportaciones de Colombia a los Estados Unidos son productos manufacturados, y es para estos productos que el libre comercio es de la mayor importancia.

Sin embargo, tanto Colombia como Venezuela han indicado gran interés en liberalizar el comercio con los Estados Unidos. La proporción de las exportaciones de Chile a los Estados Unidos es todavía relativamente baja, pero fue el primer país después de México en proponer un ALC con los Estados Unidos. En otras palabras, la reacción de los PALCs al libre comercio con los Estados Unidos está basada en mucho más que el destino actual de sus exportaciones. También se basa en sus perspectivas de desarrollo económico en el futuro.

Una segunda manera de definir el interés de los PALCs es examinar la magnitud de las barreras arancelarias y para-arancelarias que sus exportaciones enfrentan en el mercado estadounidense. Erzan y Yeats hacen este análisis y concluyen que los países que exportan un amplio rango de manufacturas, tales como México y Brasil, debieran tener el mayor interés en la eliminación de los aranceles estadounidenses, mientras que aquellos países que exportan materias primas, que enfrentan relativamente pocas barreras arancelarias, es probable que tengan sólo un interés modesto en liberalizar el comercio con los Estados Unidos. Ellos consideran asimismo que los beneficios del libre comercio con los Estados Unidos serían

limitados a menos que se eliminen también las barreras para-arancelarias más rígidas (como las que afectan a los productos textiles, el vestuario, y el azúcar).¹⁶

Estos enfoques —de mirar los patrones actuales de comercio o los niveles de protección estadounidense contra las exportaciones de los PALCs— si bien válidos, no nos cuentan toda la historia. Los niveles de protección transfronteriza entre los Estados Unidos y el Canadá eran bastante bajos antes de que entraran en un Acuerdo de Libre Comercio. El ALC entre el Canadá y los Estados Unidos no habría sido necesario si el propósito hubiese sido simplemente reducir las barreras al comercio. La composición de las exportaciones de México cambió radicalmente desde los comienzos de los ochenta, cuando predominaba el petróleo, mientras que ahora predominan las manufacturas. El cambio en la política de desarrollo de México hace que el pasado sea una mala proyección del futuro. En ambos casos, las iniciativas para el libre comercio con los Estados Unidos se iniciaron sobre bases mucho más amplias que el comercio presente y la situación contemporánea del proteccionismo, como por ejemplo, para asegurar la continuidad de la política comercial estadounidense, para crear un incentivo psicológico a la inversión extranjera, y para vincular la producción y el mercadeo entre el Canadá y México, respectivamente, y los Estados Unidos, y ahora entre los tres, en un ALCAN.

No es una exageración decir que hablar del libre *comercio* en Norteamérica es una simplificación que bordea el engaño. El propósito de la propuesta podría describirse mejor por medio de la frase *libre inversión y comercio* en Norteamérica. Y no solamente inversión desde dentro de Norteamérica misma, sino desde todas las fuentes para combinar producción y mercadeo en el gran mercado de Norteamérica. Una de las debilidades de muchos modelos de equilibrio parcial y global que en general hacen proyecciones acerca del resultado del libre comercio, o en Norteamérica o en el hemisferio occidental, en particular los modelos estáticos, es que se omite la inversión o se supone que es exógena.

Contestaría la pregunta de cuáles serían los beneficios o el provecho potencial para los PALCs de tener libre comercio con los Estados Unidos —y con sus vecinos en sus propias subregiones también— desde el punto de vista de las estrategias de desarrollo económico nacional. País tras país en el hemisferio han concluido que sus desarrollos requieren de un sustancial ajuste estructural. Esto obviamente incluye muchos aspectos de las políticas macro y microeconómicas. Lo que esto significa depende de cada país, pero los objetivos generales están ampliamente analizados en la literatura y no necesitan ser elaborados aquí. Un aspecto de estas nuevas políticas de desarrollo es el de inducir a una mayor competencia a través de mercados más abiertos. Son estas políticas las que están impulsando a las medidas de comercio exterior y de inversión.

México fue capaz de buscar el libre comercio con los Estados Unidos porque primero decidió reestructurar su economía y abrir su mercado a las importaciones. Chile ha hecho lo mismo. Ambos países han progresado sustancialmente en su reestructuración interna. Debido a que los precios relativos

16. Erzan y Yeats, "Free Trade Agreement with the United States", pp. 18-24.

en estos dos países han sido y siguen siendo alterados por razones vinculadas al desarrollo nacional, y debido a que los mercados han sido ampliamente abiertos unilateralmente para estimular la competencia, el buscar una apertura recíproca del mercado estadounidense constituye una ganancia neta para ellos. La secuencia fue primero realizar la reestructuración interna y después buscar el libre comercio con los Estados Unidos.

La mayoría de los otros PALCs no están todavía listos para buscar el libre comercio con los Estados Unidos porque sus ajustes internos, incluyendo la reducción de las barreras contra las importaciones, están aún a medio camino. Todavía les quedan varios años de reestructuración para llegar a la fase en que se encuentra México o Chile. Estos cambios adicionales, en mi opinión, deben venir antes de que se busque el libre comercio con los Estados Unidos.

Pienso que el análisis de los beneficios para los PALCs no debe ser encarado de la manera en que los gobiernos tradicionalmente visualizan las negociaciones comerciales, donde cada reducción de barreras a las importaciones propias es vista como una "concesión" a algún interés foráneo, sino más bien sobre bases más amplias. ¿Es del interés nacional de un PALC abrir su mercado, para reestructurar su economía? Si es así, entonces el libre comercio es un paso más hacia adelante que permite obtener reciprocidad.

Los países centroamericanos y caribeños representan un caso especial. Ellos gozan de un tratamiento preferencial para sus exportaciones hacia los Estados Unidos, su principal mercado, al amparo de la Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Economic Recovery Act* (CBERA)). Bajo un ALCAN estas preferencias tendrían que ser compartidas con México, y bajo una ZOLCHO con otros países de América del Sur. Muchos de los productos manufacturados que ahora exportan los países centroamericanos y caribeños proceden de zonas de procesamiento para la exportación y cuando se importan a los Estados Unidos pagan derecho únicamente sobre el valor agregado en el país exportador. Este beneficio se diluiría a medida que otros países obtuvieran entrada libre a los Estados Unidos; o, tal vez de mayor importancia, a medida que los Estados Unidos gradualmente eliminara las cuotas a la importación de textiles y vestuario para los otros socios en la zona de libre comercio, como se contempla en el ALCAN. El propuesto ALCAN contempla un relajamiento gradual de la cuota estadounidense para el azúcar que se aplica a México y esto también podría poner en desventaja a los exportadores de Centroamérica y del Caribe a menos que ellos obtengan un tratamiento comparable.

Un experto del Caribe de habla inglesa plantea un número de preguntas relativas a la subregión, a propósito de la IPA. Debido a sus economías pequeñas, ¿cuántos de los países del Caribe cumplirían con los criterios (especialmente mercados abiertos a las importaciones desde países de fuera del CARICOM) que les permitiera estar en condiciones de entrar en negociaciones de libre comercio con los Estados Unidos? ¿Deberían tratar de cumplir con esos criterios? Aun si pudieran, ¿que pasaría durante la transición cuando México goce de tratamiento preferencial en el mercado estadounidense? Si negocian libre comercio con los Estados Unidos, ¿debieran hacerlo individualmente o como un grupo? ¿Vendría

la inversión necesaria a estos países bajo el libre comercio? ¿Que pasaría con las preferencias comerciales que estos países reciben de la Comunidad Europea bajo la Convención de Lomé, si entraran en un ALC con los Estados Unidos? O, por el contrario, ¿debe cualquier preferencia otorgada a los Estados Unidos en acuerdos bajo la IPA también ser otorgada a los países de la Comunidad Europea?¹⁷

Los países de Centroamérica y del Caribe representan un caso especial debido a su dependencia del mercado estadounidense. Y sin embargo, no creo que la solución a su problema sea la adhesión al ALCAN si aún no están listos para ejercer las obligaciones descritas en el acuerdo. Una solución alternativa sería la de aumentar las preferencias unilaterales que ahora reciben bajo la CBERA para evitar quedar en desventaja con respecto a México.

II. 4. Comentario final sobre los diversos intereses

Lo que surge aún en este rápido examen de los diferentes intereses nacionales involucrados en la concreción de una ZOLCHO, es cuán difícil resulta generalizar sobre todos los países. Para los Estados Unidos, si se toma un punto de vista estático, sería interesante establecer el libre comercio sólo con unos pocos países. Los mercados de muchos PALCs y subregiones son relativamente pequeños y el libre comercio con ellos requeriría algún interés político más allá de la expansión de las exportaciones.

Visto desde el otro lado, algunos países del hemisferio dependen principalmente de los Estados Unidos para sus ganancias exportadoras, pero muchos no. Basándose en este análisis estático, el libre comercio con los Estados Unidos aparentemente no tendría mucho que ofrecer a aquellos países cuyos mercados principales se encuentran en otro lugar, por ejemplo, dentro de la propia región de América Latina y el Caribe, o cuyas exportaciones de materias primas no enfrentan barreras comerciales significativas en los Estados Unidos. De hecho, algunos países podrían sufrir algún daño, como aquéllos de Centroamérica y del Caribe, si sus preferencias actuales en el mercado estadounidense se diluyeran.

La visión de de más largo plazo, no de los actuales patrones de comercio sino de los deseados, puede cambiar esta perspectiva. En la actualidad, los mercados de los PALCs son de poco interés para Canadá, pero éste puede verse forzado a incorporarse a la región. El Canadá y México ahora dominan las exportaciones estadounidenses al hemisferio, pero los Estados Unidos ven una ventaja comercial natural para sí mismo si crecen los ingresos y las importaciones hemisféricas. Chile, Colombia y Venezuela, todos ellos, contemplan aumentar y cambiar la composición de sus exportaciones a los Estados Unidos. Chile está listo para hacerlo, y los otros dos esperan estarlo en el futuro cercano. Los países del MERCOSUR no están todavía listos para entrar en un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados

17. Richard L. Bernal, "A Caribbean Perspective of the Enterprise for the Americas Initiative", documento presentado en un seminario sobre el Caribe y la Iniciativa para las Américas, Kingston, Jamaica, del 26 al 27 de septiembre de 1991.

Unidos, pero Brasil y Argentina podrían ser importantes beneficiarios a medida que el proceso se desenvuelva.

Lo que ahora está impulsando al proceso —que no existía durante el período de sustitución de importaciones en los PALCs— es el dramático cambio en la mentalidad de desarrollo, que pasó de mercados en gran parte cerrados a mercados abiertos; de mirar hacia adentro a hacerlo hacia afuera. El análisis de los intereses nacionales, por lo tanto, debe derivarse de este cambio filosófico. Los países individuales, o grupos de ellos, estarán en condiciones de considerar incorporarse a una ZOLCHO sólo a medida que sus reestructuraciones internas avancen lo suficientemente como para hacer esto posible.

III

EL PROCESO HACIA EL LIBRE COMERCIO

Deben considerarse dos cuestiones al responder a la pregunta de cómo llegar allá. Primero, ¿es en el interés de los países del hemisferio occidental, de los dos países desarrollados (el Canadá y los Estados Unidos) y de los más numerosos países en desarrollo de América Latina y el Caribe, llegar allá, llegar a concretar una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental? Segundo, si la respuesta es afirmativa —sí al libre comercio hemisférico o sí al proceso aunque no se logre comercio dentro del hemisferio, plenamente libre— entonces ¿cómo debe manejarse el proceso? Estas son cuestiones que se analizarán a continuación.

III. 1. La compatibilidad entre el regionalismo y el globalismo

El crecimiento del regionalismo, tanto formalmente como en arreglos informales de comercio e inversión, es inquietante para muchos economistas especializados en comercio exterior puesto que éste disminuye la autoridad de la estructura global representada por el GATT o por alguna futura organización de mayor amplitud.¹⁸ Aunque los acuerdos de comercio regional están autorizados en el Artículo XXIV, el ideal del economista y del GATT es todavía la aplicación incondicional de la cláusula de la nación más favorecida (NMF) para conducir el comercio internacional. Bhagwati ha señalado que la integración regional, aun cuando pueda ser consistente con la letra del GATT, amenaza la concepción básica del sistema de comercio mundial visualizado en el GATT.¹⁹ El propósito del bilateralismo y del

18. Lo que tengo en mente como una organización más completa es la propuesta hecha en el contexto de las negociaciones de la Ronda Uruguay de ampliar la carta del GATT para que reflejase la cobertura actual de las negociaciones comerciales, tales como el comercio en servicios, las cuestiones de inversión relacionadas con el comercio, las cuestiones ambientales relacionadas con el comercio, la propiedad intelectual, y muchas otras materias. El GATT nunca ha sido universal, en particular debido a la ausencia de la mayoría de los países de economía centralmente planificada, pero, como sabemos, esta situación está cambiando.

19. Jagdish Bhagwati, *The World Trading System* (Princeton University Press, 1991), p.58.

regionalismo en el sentido analizado aquí —un ALC o unión aduanera— es favorecer a algunos países sobre otros. Si el resultado de un acuerdo de preferencias regionales pasa la prueba establecida por Viner, que los efectos de la creación de comercio sobrepasen a los de la desviación de comercio, —y a pesar de todos nuestros sofisticados modelos, no siempre sabemos exactamente cuánto comercio se crea y cuánto se desvía de terceros países, particularmente en un horizonte temporal— el quedar fuera de un área preferencial genera resentimiento. No es por accidente que la formación de la Comunidad Económica Europea estimuló la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio. Las preferencias engendran contra-preferencias. Tampoco es un accidente que la creación de la Comunidad Económica Europa condujera a un clamor para la entrada de nuevos países, o que el ALC entre el Canadá y los Estados Unidos estimulara a México a actuar y que la perspectiva del ALCAN haya generado el interés de otros PALCs por establecer relaciones de libre comercio con los Estados Unidos.

Los acuerdos de preferencias regionales generan asimismo hostilidad política. Los Estados Unidos, desde que se constituyó como país hasta 1923, puso en práctica la aplicación condicional de la cláusula NMF, esto es, discriminó contra los países a menos que le dieran concesiones comerciales a cambio de un tratamiento no discriminatorio. La razón principal para el cambio fue que a medida que los Estados Unidos se convertía en una importante nación comercial, la discriminación inherente a esta política generaba conflictos políticos sustanciales.²⁰ Viner señaló que esta aplicación condicional de la cláusula NMF por parte de los Estados Unidos en el último siglo, probablemente haya causado más controversia diplomática, más variaciones en la construcción, más encono internacional, más conflicto entre las obligaciones internacionales y la legislación nacional y entre la interpretación del poder judicial y la práctica del poder ejecutivo, más confusión e incertidumbre de operación, que la que se ha desarrollado bajo todos los compromisos incondicionales de nación más favorecida por parte de todos los otros países juntos.²¹

Los Estados Unidos discriminaban en su política de NMF condicional con el objeto de conseguir aperturas comerciales más favorables por parte de otros países. Se practica el regionalismo para otorgar concesiones a algunos países, pero no a todos los países. Los contextos son diferentes y los instrumentos no son los mismos, pero el problema del resentimiento generado por la discriminación es idéntico.²²

20. Esto se analiza en Sidney Weintraub, *Trade Preferences of Less-Developed Countries: An Analysis of United States Policy* (Nueva York: Praeger Publishers, 1966), pp. 1-22.

21. Jacob Viner, "The Most-Favored-Nation Clause in American Commercial Treaties", *Journal of Political Economy*, vol. xxxii, N.º 1 (Febrero de 1924), p. 111.

22. Véase C. Michael Aho, "A Recipe for RIBS --Resentment, Inefficiency, Bureaucracy, and Stupid Signals" en Richard S. Belous y Rebecca S. Hartley, eds. *The Growth of Regional Trading Blocs in the Global Economy* (Washington, D. C.: National Planning Association, 1990), pp. 22-29, para una presentación de este punto de vista acerca de la tendencia actual hacia el regionalismo.

Y sin embargo, para usar dos metáforas comunes, una vez que el caballo está afuera no tiene sentido ponerle tranca al establo, o si alguna vez hubo una tarea Sisífeea, el tratar de revertir el regionalismo que ya existe es una tarea de esa índole. Las principales agrupaciones regionales que ahora existen en Europa Occidental (la Comunidad Económica Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio), y en Norteamérica (el ALC entre el Canadá y los Estados Unidos), cada uno representa cerca del 30 por ciento del PIB mundial y juntos generan alrededor del 65 por ciento del comercio mundial y cerca del 50 por ciento de las exportaciones de los países en desarrollo.²³ Y estos no son los únicos acuerdos regionales que existen. Japón no tiene acuerdos de comercio preferenciales con otros países de Asia, pero domina esta área comercial de todos modos, en gran parte debido a sus acuerdos de inversión y de coproducción. Hay pocas perspectivas de revertir la Comunidad Económica Europea, la tendencia es tanto hacia su ampliación como hacia su profundización.

Los países firman acuerdos de preferencias regionales precisamente porque estos son preferenciales, porque están dispuestos a abrir sus mercados en forma regional más ampliamente que de modo universal. El conflicto que tiene lugar dentro de la Comunidad Económica Europea sobre el perfeccionamiento del mercado común y la expansión de la unión monetaria y económica, por una parte, y la ampliación de la Comunidad para incluir a otros aspirantes, saca a la luz esta cuestión con toda claridad. La cuestión es si incluir sus esquemas dentro de un amplio acuerdo preferencial, tener lo que se ha denominado un sistema de círculos concéntricos en que un grupo central tenga obligaciones más profundas y mayores privilegios y simultáneamente otorgue beneficios preferenciales menores a otros grupos de países que también tengan menor ingerencia en la evolución de la Comunidad.²⁴ Michel Rocard, el ex Primer Ministro de Francia, fue bastante explícito acerca de este punto: "La integración europea es necesaria, pero no puede ser alcanzada en todos los campos con el mismo socio o con la misma intensidad."²⁵

Hago mención a este tema porque precisamente la misma cuestión surgirá en el hemisferio occidental. El ALCAN posiblemente llegue a profundizarse con el tiempo, mucho más que lo que cabría esperar de un Acuerdo de Libre Comercio entre los países del ALCAN y aquéllos de Centroamérica o el Caribe, o la mayoría de los otros PALCs. Volveré a este tema puesto que creo que es importante para definir el camino hacia un libre comercio del hemisferio.

Por lo tanto, el regionalismo permanecerá con nosotros por un tiempo indefinido. Si es que fuera a variar, probablemente gane mayor peso en el comercio mundial. Será un regionalismo complejo de

23. Augusto de la Torre y Margaret R. Kelly, *Regional Trade Arrangements*, occasional paper 93 (Washington, D. C: International Monetary Fund, 1992), p.1.

24. Véase *The Economist*, "European Community: Deepeners versus Wideners" 3 de febrero de 1990, p. 50.

25. Michel Rocard, *Europe and the United States* (Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1992), p.11.

subregiones dentro de regiones, en el área latinoamericana, en Asia y en Europa, y la cuestión pertinente es dilucidar el tipo de orden que puede construirse dentro de esta complejidad. Aparte de esta confusión dentro de las regiones, hay conflictos evidentes entre el regionalismo y el globalismo, que se centran principalmente alrededor de la cuestión de quién resulta dañado cuando se debilita la aplicación incondicional de la NMF. Sin embargo, el orden comercial mundial que debe elaborarse requerirá que se minimice el conflicto puesto que hay poca o ninguna perspectiva de eliminarlo. Si uno de los elementos de esta diada está bajo amenaza hoy —de no lograrse una coexistencia óptima— la estructura más vulnerable es la global, el GATT, y no las estructuras regionales.

Bhagwati, a pesar de sus recelos acerca del crecimiento del regionalismo, concede que su auge actual perdurará.²⁶ Sus recomendaciones para evitar el deterioro del GATT son insistir en la interpretación estricta del Artículo XXIV, otorgando permiso sólo para formar uniones aduaneras ligadas por un arancel externo común, en razón de que esto probablemente bajaría los aranceles, y asegurando que ningún acuerdo quedará abierto a nuevos miembros.²⁷ Bhagwati sugiere que para asegurar que un arancel externo común conduzca a aranceles más bajos, debe cambiarse la redacción del Artículo XXIV del GATT para exigir que todos los miembros de una unión aduanera adopten el arancel más bajo existente sobre cualquier ítem en lugar de basarlo en un promedio de los aranceles de los países miembros, como es ahora la práctica. El objetivo de estas sugerencias es bastante evidente —que los esquemas de integración regional deban establecerse para minimizar los márgenes de preferencia con el objeto de imponer las menores distorsiones posibles al sistema. Pocos economistas estarían en desacuerdo con el espíritu de estas sugerencias.

Sin embargo, la doble sugerencia de hacer más restrictivas las disposiciones del Artículo XXIV y luego interpretarlas aún más estrictamente tiene elementos del dicho de 'ponerle tranca al corral' demasiado tarde. Schott ha señalado que el GATT ha analizado 69 acuerdos preferenciales entre 1948 y 1988 (esto incluye el ALC entre el Canadá y los Estados Unidos) y sólo cuatro acuerdos menores fueron estimados compatibles con el Artículo XXIV. No se censuró a ningún acuerdo como incompatible con las disposiciones del GATT; los Países Contratantes simplemente sometieron sus informes sin ninguna conclusión formal sobre los otros 65.²⁸ No es de ningún modo seguro que un arancel externo común contribuya a bajar los aranceles, como Bhagwati implícitamente afirma en su sugerencia de eliminar el mecanismo de promediar los aranceles para determinar el arancel externo común y establecerlo para cada producto en el nivel del arancel más bajo aplicado por sus miembros. Las exigencias para un arancel externo común ha servido en algunos casos para mantener los aranceles altos, por ejemplo, en la actualidad en el CARICOM y antes en el Mercado Común de Centroamérica. Los canadienses prefieren

26. Bhagwati, *The World Trading System*, p. 71.

27. *Ibid.* pp. 76-77.

28. Jeffrey J. Schott, *More Trade Areas?* (Washington, D. C. Institute for International Economics, 1989) p. 27.

un ALC a una unión aduanera porque creen que el primero acarrea menos carga política. Mi opinión personal es que si un ALC funciona con éxito, habrá presión para imponer aranceles sobre insumos de producción específicos, sobre materias primas, productos intermedios, y bienes de capital, para igualar a la menor tasa de cualquiera de los miembros. Esto se debe a que, de otro modo, ese miembro tendría una ventaja de costos menores para la producción. Esta tendencia a la convergencia hacia abajo de las tasas arancelarias en un ALC puede no ser tan fuerte para los bienes de consumo final que no son usados como insumos de una mayor elaboración.

Una ventaja teórica de un arancel externo común es que éste eliminaría la base técnica de las normas de origen en un acuerdo de integración. No habría necesidad de definir qué productos se originan en los países miembros si el arancel sobre un ítem determinado fuese el mismo en todos. Como hemos visto en las negociaciones del ALCAN, la base técnica para una regla de origen ha sido transformada en una disposición de "compre norteamericano" para muchos artículos, en particular para los automóviles, los textiles y el vestuario. Sin embargo, la Comunidad Económica Europea no ha encontrado difícil elaborar otros criterios para limitar la competencia foránea en estos y otros sectores.

Dornbusch no está de acuerdo en que el bilateralismo es necesariamente inferior al multilateralismo. Argumenta que el bilateralismo adquirió una mala reputación cuando se lo usó para restringir el comercio, pero que éste también puede ser usado para liberalizar el comercio, como probablemente lo logrará el ALCAN y la propuesta ZOLCHO.²⁹ La conclusión que surge de esta línea de razonamiento es que la integración regional puede servir a un propósito de creación de comercio si baja las barreras más de lo que de otro modo sería el caso. Dicho de manera diferente, éste es un argumento en el sentido de que un bajo margen de discriminación en favor de los países miembros, inherente al bilateralismo y al regionalismo, puede ser menos oneroso que altas barreras no discriminatorias.

La conclusión lógica es que el argumento teórico acerca de la compatibilidad del regionalismo y el bilateralismo es fútil. Ambos coexistirán; si no lo hacen, la estructura multilateral será la que estará en mayor peligro de desintegrarse. Lo que queda, por lo tanto, son dos requisitos: Hay que fortalecer la estructura multilateral y minimizar los efectos del regionalismo sobre terceros países, reduciendo el proteccionismo en su contra. Este proteccionismo se evidencia no sólo en los aranceles, sino en un amplio rango de preferencias en favor de los que están dentro, como diferencias en protección para-arancelaria, comercio de servicios, limitaciones a la inversión extranjera directa, oportunidades de presentar propuestas a licitaciones para abastecimiento del sector público, y muchas otras facetas de los acuerdos modernos de integración.

29. Rudiger Dornbusch, "U.S.-Latin American Trade Relations", testimonio ante el Congreso de los Estados Unidos.

III. 2. La conducción del proceso en el hemisferio occidental

El análisis hasta aquí ha puesto en evidencia muchas de las consideraciones que deben tenerse en cuenta en la estructuración del camino hacia una zona de libre comercio hemisférico. Los límites del proceso incluyen los siguientes:

- Determinar la estructura deseada de libre comercio, sea un sistema "eje-rayos", un solo ALC, o una serie de ALCs entre los varios grupos subregionales;
- Establecer prioridades entre la integración subregional y el libre comercio hemisférico;
- Tomar en cuenta las diversas circunstancias objetivas de los países, o grupos de países, pero sin condicionar el avance hacia el libre comercio a la velocidad de los países que están menos capacitados para actuar;
- Dilucidar el laberinto de acuerdos de integración que ahora existen en el hemisferio;
- Minimizar las barreras contra los países que no son miembros;
- Mantener abierta la posibilidad para la adhesión de nuevos países;
- Pero, no por eso debilitar la capacidad de grupos particulares de países que estén dispuestos y tengan la capacidad de profundizar sus acuerdos de integración;

De estas restricciones surgen algunas interrogantes. Una de las más complejas es si el requisito de que cualquier acuerdo hemisférico se mantenga abierto a nuevos miembros significa que debiera permitirse asimismo la adhesión de países no hemisféricos. El propuesto ALCAN no contiene limitación geográfica alguna para la adhesión de nuevos miembros. Existe la posibilidad de que Australia y Nueva Zelanda, en particular, pudieran desear convertirse en miembros, pero potencialmente otros países del Asia y el Pacífico podrían también desearlo. Entre más bajas las barreras contra terceros países, menos urgente será responder a esta pregunta, pero la cuestión puede surgir de todos modos. Mi opinión es que los países no regionales no deben ser excluidos en principio, pero que la decisión puede diferirse hasta que el proceso en el hemisferio haya progresado mucho más de lo que lo ha hecho hasta la fecha. Es posible diferir la decisión porque el período de transición hacia el libre comercio en el ALCAN tomará de diez a quince años; y el proceso de integración en el hemisferio occidental tomará aún más.

Un segundo conjunto de preguntas se refiere a los compromisos entre los países miembros de la ALADI y a los países del Caribe que se benefician de preferencias en la Comunidad Económica Europea bajo la Convención de Lomé. En el caso de la ALADI, el acuerdo requiere que cualquier concesión otorgada a países no miembros debe ser extendida a los otros miembros de la ALADI. ¿Puede México

unirse al ALCAN y discriminar contra otros países de la ALADI? En teoría no, a menos que México se retire de la ALADI. En el mundo real, yo supongo que se encontrará alguna solución a esta aparente inconsistencia para el caso de México, y luego para otros países que deseen permanecer en la ALADI y unirse a una ZOLCHO. En el caso de los países caribeños que reciben preferencias de la Comunidad Económica Europea, la Convención de Lomé les exige otorgar tratamiento de NMF a los países de la Comunidad Económica Europea. Por lo tanto, en teoría, el CARICOM no podría entrar en un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos sin dar libre entrada, asimismo, a los países de la Comunidad Económica Europea. No está claro lo que esto significaría en la práctica. La Comunidad Económica Europea podría insistir en que los beneficiarios de las preferencias de Lomé renuncien a éstas si estos países llegaran a formar parte de una ZOLCHO.

Los límites más importantes se refieren a los países que participan en el libre comercio dentro de sus subregiones y con los Estados Unidos. La preocupación inicial del Canadá fue que los Estados Unidos firmarían una serie de ALCs, primero con Canadá, luego con México, luego con un tercer país, y de ese modo, sólo los Estados Unidos gozarían del libre comercio con todos. Esta preocupación sobre un resultado tipo "eje-rayos" fue una de las razones por las cuales Canadá se unió a las negociaciones con México, para formar un solo ALCAN en lugar de dos acuerdos bilaterales separados. Según Ronald Wonnacott, las principales desventajas de un patrón "eje-rayos" son que éste aumenta la discriminación contra los países rayos en cada uno de los mercados del otro, en comparación con el país núcleo, el que sería el único país que gozaría de entrada libre de barreras a todos los mercados. Esto, a su vez, erosiona los beneficios derivados de un ALC con los Estados Unidos y, tal vez, un punto más crucial es que el país "eje" sería el más atractivo para los inversionistas.³⁰ Técnicamente, diseñar normas de origen en un complicado conjunto de ALCs tipo "eje-rayos" sería terriblemente complejo. El resultado final de un patrón "eje-rayos", según Wonnacott, sería bajar los ingresos colectivos en comparación con una sola ZOLCHO.

El hecho actual es que los Estados Unidos no es ahora un país núcleo en el sentido de lo que originalmente tenían los canadienses. México lo es. Las repercusiones comerciales no son significativas debido a que el comercio de México con Chile, y potencialmente con Colombia y Venezuela y varios países centroamericanos, no es sustancial. Sin embargo, el ALCAN como unidad, podría ser un núcleo si se concreta.³¹ El punto de partida de los Estados Unidos como núcleo, la preocupación que llevó al análisis canadiense de los acuerdos tipo "eje-rayos", no es ahora el problema principal. La interrogante es más bien cómo los núcleos separados, los acuerdos subregionales que existen, más los múltiples acuerdos de México, se consolidarán mejor en un Acuerdo de Libre Comercio hemisférico.

30. Ronald J. Wonnacott, *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, (Toronto: C. D. Howe Institute; Washington, D. C.: National Planning Association, 1991).

31. Lo que sigue supone que el NAFTA habrá de concretarse.

La segunda restricción mencionada anteriormente, la de la relativa prioridad de la integración subregional en relación a la integración hemisférica, es ahora más importante que un simple escenario del tipo "eje-rayos". El más importante de los acuerdos subregionales es el ALCAN. Tiene el mayor PIB combinado y realiza mayor volumen de comercio que la combinación de todos los otros acuerdos del hemisferio. Es aún más importante si se espera que el proceso conduzca a una sola zona de libre comercio en el hemisferio. El ALCAN es el único núcleo viable alrededor del cual esto puede realizarse. No obstante, para muchos PALCs, el foco de atención son los acuerdos subregionales. Ahora, realmente por primera vez en su historia moderna, los PALCs están enfocando la integración regional y subregional con el objetivo de minimizar las barreras contra los países no miembros. Por primera vez, se ha hecho un esfuerzo para utilizar la integración subregional como un mecanismo para expandir el comercio y no sólo para aumentar el alcance de la sustitución de importaciones.

Cada subregión debe decidir sus prioridades: si la integración subregional debe ser colocada en primer lugar, o si la adhesión al ALCAN es más importante. Mi punto de vista es que la integración subregional será más importante en el largo plazo. Si todos los PALCs se unen en una ZOLCHO, las preferencias comerciales de todos ellos se verán diluidas. Un gran ALC en el hemisferio, casi con certeza tratará principalmente, o tal vez exclusivamente, con el comercio. Será más como la Asociación Europea de Libre Comercio que un acuerdo comercial preferencial, y menos como el ALCAN, que conlleva muchos otros derechos y obligaciones para sus miembros.

A largo plazo, los acuerdos subregionales, excepto el ALCAN, también pueden profundizarse más allá de los asuntos comerciales: en otras áreas económicas, en el transporte y en la consulta política. El subregionalismo eficaz no impide el comercio preferencial con los países de Norteamérica. Si va a influir en algo, la integración subregional incrementará el poder de negociación de las subregiones.

La IPA, como fue proclamada por el Presidente Bush, daba preferencia a la conclusión de ALCs entre los Estados Unidos y grupos de PALCs, pero la cuestión de la adhesión de PALCs individuales al ALCAN fue dejada abierta. Chile, que no es miembro de otro grupo subregional fuera de la ALADI, fue el primero en responder solicitando su adhesión al ALCAN. Venezuela y Colombia, a pesar de su pertenencia al PA, están conversando sobre el libre comercio con Norteamérica separadamente del resto de los miembros del PA. Se ha sugerido que Jamaica y Trinidad y Tabago podrían buscar entrada al ALCAN, separadamente de sus socios del CARICOM.³² En todos estos casos, los países solicitantes potenciales, piensan que están más listos para establecer el libre comercio con Norteamérica que los otros países de sus respectivas subregiones. Las actuaciones de Venezuela y Colombia han demostrado que asignan mayor prioridad al libre comercio con los Estados Unidos y México que a la integración subregional. Chile argumenta que si hubiera buscado entrar al MERCOSUR, se habría visto forzado a

32. Richard L. Bernal, "Trade Links to the U.S. -Before and NAFTA" *Hemisfile* del Institute of the Americas, La Jolla, California, vol. 3, N.o 3 (Mayo 1992), pp. 10-11.

umentar los derechos de aduana para cumplir con el propuesto arancel externo común del grupo, mientras que su objetivo es moverse en la dirección opuesta.

Se puede argumentar que el ALCAN no debiera aceptar la solicitud de países individuales. Yo opinaba de ese modo en cierto momento.³³ Mi razonamiento era que aceptar solicitudes país por país sólo complicaría el laberinto de acuerdos de integración que ya existen, además de atomizar los prometedores movimientos hacia la integración subregional en el hemisferio. Implícitamente, esto significaba que Chile debería verse forzado a unirse a un grupo subregional, presumiblemente MERCOSUR (pero, potencialmente PA, del que fue una vez miembro) antes de que el ALCAN aceptase una petición de Chile para iniciar negociaciones para un ALC. Esta posición puede ser demasiado draconiana. Chile es un caso único en el sentido de que no es ahora miembro de ningún esquema subregional fuera de la ALADI y, más aún, es el único PALC fuera de México que realmente está listo para entrar en negociaciones con el ALCAN.³⁴ Sin embargo, esta no es una solución ideal.

Otros países, además de Chile, no son ahora miembros de grupos subregionales. Estos incluyen a Panamá, Haití, República Dominicana, y Suriname. Si Chile es aceptado en el ALCAN en forma individual, ¿entonces por qué no los otros? Sobre una base práctica, la respuesta es que Chile está listo para el libre comercio con el ALCAN debido a su reestructuración interna, los otros no. Sobre una base más amplia, el ALCAN pierde su razón de ser si admite a cada país "huérfano" sin importar su potencial contribución económica. Mi punto de vista es que estos huérfanos deben primero buscar ser socios de un acuerdo de integración subregional antes de tratar de entrar al ALCAN. Ellos no deben ser penalizados a medida que el proceso se desenvuelve. La mayoría gozará de preferencias comerciales en el mercado estadounidense bajo la CBERA.

Hay una inconsistencia aquí (Chile solo, sí; los otros, no) pero el pragmatismo puede ser más importante que la simetría. En el mejor de todos los mundos, Chile debiera entrar al ALCAN como parte de un grupo de integración subregional. Sin embargo, sería insensato castigar a Chile porque ha precedido a sus vecinos en su reestructuración económica.

Está claro que los PALCs no han resuelto aún sus prioridades entre la integración subregional y la adhesión al ALCAN. Esto es así a pesar de que fuera de Chile y de México, no hay otros PALCs listos para adherirse al ALCAN. El proceso no puede basarse en que los países inicien negociaciones recíprocas para obtener libre acceso a los Estados Unidos en el contexto de un ALC antes de que estén listos para abrir sus propios mercados. Los países andinos y de la CBI ya cuentan con preferencias unilaterales para ingresar al mercado estadounidense. Los países, a mi parecer, debieran demostrar

33. Véase Sidney Weintraub, "The New U.S. Initiative Toward Latin America".

34. Dornbusch, en su testimonio del 2 de abril de 1992, ante el Comité Económico Conjunto del Congreso de los Estados Unidos, argumentó que Chile debería primero lograr acuerdo con sus vecinos regionales aun si esto demorara el proceso de su acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos.

primero que son capaces de abrir sus mercados dentro de sus propias subregiones. Esto fortalecería la solidaridad económica y política subregional en el hemisferio, y se perdería si cada país elige actuar separadamente para negociar su adhesión al ALCAN.

El grupo negociador norteamericano supuestamente no sería los Estados Unidos actuando solo, sino el ALCAN. Los países individuales del ALCAN tendrían que estar de acuerdo con tal negociación, del mismo modo que los países individuales de otros grupos subregionales tendrían que estar de acuerdo. Este supuesto crea una serie de interrogantes. No es difícil afirmar, en principio, que el ALCAN está abierto a la adhesión de nuevos países. Esto ha sido establecido en el acuerdo. En la práctica, sin embargo, surgen un sinnúmero de problemas. Cada miembro del ALCAN, como lo dispone la cláusula de adhesión, debe cumplir con sus procedimientos constitucionales y legislativos para aceptar a un nuevo miembro, se trate de un país individual o de un grupo de países. Debido a que los nuevos miembros se unirían al ALCAN, serían las disposiciones de ese acuerdo las que establecerían el criterio para la membresía.³⁵ Algunos candidatos necesitarían un período largo de transición, con muchas excepciones durante dicho período, otros menos.

Sin embargo, la ampliación del ALCAN seguramente limitaría la profundización de la integración entre los países del núcleo que están listos y tienen la capacidad de aumentar lo que ahora existe en el acuerdo. Este es el último punto que debe ser abarcado en el proceso de integración hemisférica. La profundización de la integración en Norteamérica no tendría el mismo sentido que tiene la de la Comunidad Económica Europea. Los tres países en Norteamérica no aspiran a formar una unión monetaria y económica, menos aún una unión política. Sin embargo, pueden desear limitar la volatilidad de sus tipos de cambio a medida que aumente el comercio. Pueden en algún punto estar preparados para consultarse más frecuentemente sobre los cambios futuros en política económica o en sus marcos regulatorios. Es posible que puedan celebrar acuerdos de solución de controversias más amplios y más vinculantes que los actuales. Esto es posible no solamente en el área del comercio puro, sino también en cuestiones ambientales relacionadas con el comercio y en litigios sobre normas laborales. Este tipo de profundización entre la generalidad de los PALCs y los países de Norteamérica es mucho más problemático.

Otros grupos subregionales de PALCs podrían desear seguir sus propias versiones de profundización. Esto, también, podría perderse si la entrada al ALCAN ocurre país por país. No habría posibilidad alguna de una profundización subregional a menos que se le diera máxima prioridad a la integración subregional. Aún si los países del ALCAN mostrasen poco interés en ampliar su área de preferencias —algo que es claramente posible con cambios en la situación política en los tres países del ALCAN— la integración subregional tendría sus propias compensaciones.

35. Esta era la elección preferida propugnada en el documento preparado por Peter Hakim y Nora Lustig, "Western Hemisphere Free Trade: Issues and Prospects: Notes of a Policy Discussion", publicado por el Inter-American Dialogue y la Brookings Institution, 16 de septiembre de 1991, p. 35.

Hay una alternativa a una sola ZOLCHO que podría conducir hacia el libre comercio hemisférico sin comprometer la profundización de la integración subregional. Esta sería una serie de acuerdos de libre comercio entre el ALCAN y otros grupos subregionales. En esta opción, el ALCAN mismo no necesitaría ser la base de las negociaciones. En su lugar, dos grupos subregionales con diferentes obligaciones entre sus países miembros buscarían alcanzar el libre comercio. Esto no obligaría a ninguno de los grupos a aceptar los acuerdos internos del otro. Esta es la alternativa de los "círculos concéntricos" del libre comercio hemisférico. Es, en forma aproximada, el camino seguido por Europa entre la Comunidad Económica Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio. Los grupos podrían integrarse finalmente, si los eventos los llevaran en esa dirección, pero esto no sería necesario.

Si los ALCs entre los grupos subregionales fuesen sólo con el ALCAN, esto crearía otra forma del sistema "eje-rayos", con los tres países del ALCAN como núcleo. Para evitar esto, puede ser necesario que los varios grupos subregionales concluyan acuerdos de libre comercio entre ellos. La desventaja de este enfoque es que crearía otro laberinto de ALCs, pero la estructura sería mucho más directa que la que ahora existe. Después de todo, la Comunidad Económica Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio tienen sus propias disposiciones, pero mantienen el libre comercio entre ellas.

Estos dos modos de aproximarse al libre comercio hemisférico conduciría casi con certeza a diferentes resultados. La primera aproximación, orientada hacia un solo ALC hemisférico, subordinaría a los otros acuerdos subregionales en el sentido de que ellos tendrían que regirse por las disposiciones del ALCAN. En este escenario, los otros acuerdos subregionales llegarían a ser redundantes y probablemente terminarían marchitándose. La segunda, permitiría a cada subregión desarrollarse de acuerdo con sus propias idiosincrasias, pero siempre conduciría al libre comercio entre éstas y el ALCAN, y entre ésta y otras subregiones. Otros grupos subregionales buscarían adherirse al ALCAN como un grupo, si prefirieran este camino a formar ALCs separados con el ALCAN, pero la decisión final en este caso pertenecería al ALCAN. Una serie de círculos concéntricos —una serie de ALCs entre grupos regionales— simplificaría el laberinto de los acuerdos de integración que ahora existen si se aclarara que los países individuales podrían unirse a un esquema subregional solamente. Si los países individuales continúan perteneciendo a múltiples esquemas subregionales, esto complicaría la actual complejidad de las relaciones comerciales.

III. 3. Resumen de las aproximaciones al libre comercio hemisférico

El peligro de la opción "eje-rayos", con los Estados Unidos como el país-eje, ha disminuido con la participación trilateral en el ALCAN. Esta preocupación se eliminaría completamente si el ALCAN negociara en grupo con los países o grupos de países candidatos.

De todos modos, el ALCAN sería el núcleo, particularmente durante un período de transición indefinido, a medida que los nuevos países o grupos de países se unan y otros se queden afuera. Esta es

una opción para lograr el libre comercio hemisférico —usar al ALCAN como el centro que recibe las solicitudes de adhesión de otros países o grupos subregionales. Esto llevaría a un incremento en la discriminación contra los países de fuera del ALCAN hasta que se formase una gran ZOLCHO.

La ventaja de esta aproximación es que, finalmente, es posible que pueda haber una sola ZOLCHO en la que todos los países fueran tratados con igualdad. Su principal desventaja además del inherente incremento en la discriminación durante el período de transición, es que no permitiría la profundización ni del ALCAN ni la de los otros esquemas subregionales.

Otra aproximación está basada en alentar el fortalecimiento de los grupos subregionales de PALCS. Estos grupos subregionales podrían entonces buscar adherirse al ALCAN, en cuyo caso todavía tendrían que usar las disposiciones del ALCAN como base de negociación; o en cambio podrían buscar formar ALCs separados con el ALCAN y con cada uno de los otros esquemas subregionales.

La ventaja de una serie de ALCs es que permite la profundización de la integración económica entre países con mentalidades parecidas, sin perjuicio en contra del objetivo final del libre comercio. Su desventaja es que mantiene un gran número de grupos subregionales, quizás indefinidamente.

IV ACUERDOS INSTITUCIONALES

Deben tenerse en mente, dos reglas de la estructuración institucional. La primera, no crear instituciones en la simple esperanza de que un nuevo organismo conducirá al pensamiento creativo. Es mejor, cuando no haya certeza, simplemente no actuar. Segunda, que es un corolario de la primera, no crear una institución hasta que no esté claro lo que va a administrar. La escena hemisférica está ya repleta de instituciones, y otra más, sin un objetivo claro, es casi seguro que intensificaría las batallas por la jurisdicción.

Hay otros puntos de vista. Una sugerencia es que si bien las instituciones existentes pueden ser capaces de llevar a cabo muchas funciones de investigación y planificación por ahora, se debe considerar la nueva arquitectura que se requeriría para dirigir un hemisferio económicamente integrado.³⁶ El argumento subyacente de esta posición es que es necesario crear un nuevo mecanismo para elaborar estudios previos a las negociaciones, con objeto de analizar los nuevos ALCs y verificar que sean

36. Richard E. Feinberg and Peter Hakim, "The Americas Commission: A Proposal" en Feinberg and Hakim, *New Directions in U.S.-Latin American Relations* (Washington, D. C.: Overseas Development Council e Inter-American Dialogue, 1991), pp. 23-28.

consistentes con los otros esquemas, para ayudar a la solución de las controversias, y tal vez para ayudar a las negociaciones sobre una ZOLCHO durante su periodo de formación.³⁷

La segunda regla —no crear una nueva institución hasta que esté claro lo que va a administrar— demanda demorar las decisiones institucionales hasta que se haya elegido la opción secuencial para concretar el libre comercio hemisférico. Más precisamente, significa usar las instituciones hemisféricas y subregionales existentes por el momento. Estas incluyen el BID, la CEPAL, la OEA, y las varias secretarías de los esquemas de integración subregional.

Si la arquitectura elegida para el libre comercio hemisférico es la de construir una sola ZOLCHO alrededor del núcleo del ALCAN, esto requeriría su propio tipo de estructura institucional. Si, en lugar de ello, el camino elegido es el de alcanzar el libre comercio a través de una serie de ALCs, entonces se necesitan instituciones de índole muy diferente. En el primer caso, la organización necesaria sería similar a aquella de otros grandes esquemas de integración: una secretaría para el seguimiento de las operaciones diarias de la ZOLCHO y para llevar a cabo estudios y hacer propuestas; un cuerpo rector encargado de la formulación de política y de la reglamentación; paneles para instrumentar mecanismos de solución de controversias, y preparar las posiciones con objeto de negociar dentro de la ZOLCHO y con otros países y grupos; ésta es la clase de conjunto institucional sugerido por Feinberg y Hakim. Implícitamente suponen la opción uno. El esquema sería algo entre el de la Comisión de la Comunidad Económica Europea y el de la secretaría de la Asociación Europea de Libre Comercio —sus poderes serían algo menores que los de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, pero mayores que los de la secretaría de la Asociación Europea de Libre Comercio, porque esta última tiene una agenda menos amplia que la que tendría una ZOLCHO construida alrededor del núcleo del ALCAN.

Si se elige la opción dos —basada en ALCs entre grupos subregionales— no se necesitaría una secretaría grande y unificada. En su lugar, cada grupo subregional funcionaría con su propia secretaría, pero con funciones de coordinación entre los varios grupos para asegurar cierta consistencia entre los ALCs. Se podría recurrir a las instituciones existentes como la OEA, el BID, y la CEPAL, para realizar estudios más amplios, si fuera necesario.

Si se le da prioridad a la construcción de la integración subregional, entonces la opción institucional final puede ser postergada hasta que se determine la arquitectura general. La razón es que los arreglos subregionales de integración pueden ser el prefacio de cada opción, cada una de las cuales tiene diferentes implicaciones institucionales.

Se debe mencionar otra característica institucional. El ALCAN, a diferencia de la CE, no acude a transferencias financieras desde los dos países ricos hacia México. Las transferencias financieras que sí

37. La serie de estudios, de la que forma parte este documento, que se llevan a cabo cooperativamente por el BID y la CEPAL es presumiblemente un ejemplo de lo que esta sugerencia tiene en mente.

se realizan provienen de fuera de la estructura del ALCAN, como por ejemplo del BID. Se ha sugerido que se establezca un banco regional norteamericano para ayudar a México a aliviar los problemas de infraestructura y ajuste en el período de transición hacia el libre comercio.³⁸ Aun si esta propuesta prosperara, sugerencias similares se han hecho sobre la necesidad de ayudar a los países menos desarrollados del hemisferio, para que se preparen para el libre comercio.³⁹ ¿Tendría que haber un banco especial para la integración económica en el hemisferio, similar al que existe en la CE y en algunas subregiones de América Latina y el Caribe? ¿O, esta función podría ser ejercida por el BID, y complementada por los bancos de desarrollo subregionales que ya existen? La IPA, como fue propuesta por el Presidente Bush, escogió al libre comercio como su elemento central. La iniciativa, basada en consideraciones presupuestarias de los EE.UU., deliberadamente no escogió a la ayuda externa. El componente financiero más importante de la IPA fue la reducción de la deuda oficial debida a instituciones de los EE.UU. Más aún, los recursos del BID han sido aumentados en los últimos años. Es muy improbable, por lo tanto, que los EE.UU. se muestre favorable a otro banco de desarrollo más para el hemisferio. La ventaja de la propuesta sobre el libre comercio es que ofrece oportunidades permanentes, no ayuda externa dependiente de los caprichos del Ejecutivo y el Congreso estadounidense.

V

COMENTARIOS FINALES

El propósito principal de este documento es analizar el camino hacia el libre comercio hemisférico y explorar las implicaciones institucionales de la vía que se escoja. Esto exigió el análisis de la situación objetiva en el hemisferio. ¿Por qué es el libre comercio hemisférico ahora una opción viable cuando justamente unos pocos años atrás la idea había sido descartada? La respuesta está en la naturaleza de la filosofía de desarrollo que ha emergido en América Latina y el Caribe. Los países están abriendo sus mercados y buscando promover sus exportaciones, con o sin libre comercio. El proceso hacia el libre comercio requiere igualmente que los países del hemisferio evalúen qué es lo que desearían rechazar o incluir en los esquemas finales que surjan. Mis opiniones sobre estas materias fueron dadas como las limitaciones que deben definir el proceso hacia el libre comercio. Lo que sigue son mis opiniones sobre las decisiones que deberían tomarse acerca de la secuencia principal y de las instituciones de dicho proceso.

1. Debe darse prioridad al fortalecimiento de los esquemas subregionales. Estos pueden y deben ser las piedras angulares sobre las cuales se podría construir el libre comercio hemisférico. Esta prioridad no requiere que cada PALC sea parte de un grupo subregional —varios países están ahora fuera de los principales esquemas de integración económica y no debieran ser forzados, en contra de lo que perciben

38. Albert Fishlow, Sherman Robinson, y Raúl Hinojosa-Ojeda, "Proposal for a North American Regional Development Bank and Adjustment Fund," procesado, Mayo 1991.

39. Véase Bernal, "A Caribbean Perspective...."

como sus intereses, a entrar en uno de ellos—, pero el impulso principal debe ser hacia la incorporación. Sin embargo, con la tenue excepción de Chile, los países que elijan quedarse fuera de los grupos en su propia subregión, no deberían tener la opción de unirse al ALCAN en forma individual. Puesto que la mayoría de los PALCs, en mayor o menor grado, están ahora abriendo sus mercados, las perspectivas para la integración comercial subregional expansiva son más prometedoras que en cualquier otra época desde la Segunda Guerra Mundial.

2. De las dos vías principales hacia una zona de libre comercio —la de construirla alrededor del ALCAN y expandirla a medida que otros grupos subregionales (o en el caso de Chile, ese país solo) estén listos para buscar la adhesión, o concluir una serie de ALCs entre grupos, incluyendo el ALCAN— yo me inclino por la segunda. Mi opinión es que esto permitirá la profundización de cada grupo subregional más allá de lo que ahora existe, mientras que construir sobre la base del ALCAN solo haría que el progreso de todos los grupos se retrasara para adecuarse al avance de los países menos capacitados para aceptar mayores obligaciones. Seguramente surgirán mutaciones de estas dos opciones, tales como una mezcla de algunos grupos subregionales tratando de entrar al ALCAN y otros que preferirán mantener sus propias estructuras pero deseando establecer libre comercio con los países del ALCAN.

3. Es mejor demorar la adopción de decisiones sobre la estructura conveniente hasta que la vía hacia el libre comercio esté más claramente definida. Las dos opciones sucesivas tienen implicaciones institucionales bastante diferentes.

Quisiera concluir con una nota optimista. No es claro hacia dónde llevará la propuesta de libre comercio a los países del hemisferio. Habrán muchas circunstancias que definirán el pensamiento de los países. Y sin embargo, se ha iniciado un proceso. Las negociaciones para reducir las barreras arancelarias y para-arancelarias al comercio subregional están teniendo lugar en todo el hemisferio. A diferencia del pasado, el espíritu de éstas es lograr la expansión del comercio. La idea misma del libre comercio hemisférico, que habría sido anatema no hace más de un decenio atrás, está recibiendo seria atención. El proceso en marcha es de abrir los mercados, no de cerrarlos. Esto es nuevo en el hemisferio y se debe alentar.

Referencias

- Aho, C. Michael. " A Recipe for RIBS- Resentment, Inefficiency, Bureaucracy, and Stupid Signals" en Richard S. Belous y Rebecca S. Hartley, eds., *The Growth of Regional Trading Blocs in the Global Economy* (Washington, D.C.:National Planning Association, 1990), pp 22-29.
- Bernal, Richard L. "A Caribbean Perspective of the Enterprise for the Americas Initiative," trabajo presentado en el seminario sobre el Caribe y la Iniciativa para las Américas, Kingston, Jamaica, Septiembre 26-27, 1991.
- Bernal, Richard L. "Trade Links to the U.S-Before NAFTA," *Hemisfile* del Instituto de las Américas, La Jolla, California, vol. 3, no. 3(Mayo 1992), pp.10-11.
- Berry, Al, Leonard Waverman, y Ann Weston. "Canada and the Enterprise for the Americas Initiative: A Case of Reluctant Regionalism," *Business Economics*, vol. 27, no. 2 (Abril 1992) pp. 31-38.
- Bhagwati, Jagdish. *The World Trading System at Risk*. (Princeton University Press. 1991).
- Cohen, Isaac. "Economic Questions," en G. Pope Atkins, ed., *The United States and Latin America: Redefining U.S purposes in the Post-Cold War Era* (Austin, Texas: Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, 1992), pp. 19-34.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Panorama Preliminar de las Economías de Latinoamérica y El Caribe, 1991," Nota informativa no. 519/520, Diciembre 1992, Santiago, Chile.
- de la Torre, Augusto y Margaret R. Kelly. *Regional Trade Arrangements*, occasional paper 93 (Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, 1992).
- Dornbush, Rudiger. " U.S Latin American Trade Relations," testimonio ante el Comité Económico Conjunto, Congreso de los Estados Unidos, Abril 2, 1992.
- The Economist*. "European Community: Deepeners versus Wideners," Febrero 3, 1990, p.50.
- Erzan Refik y Alexander Yeats. "Free Trade Agreements with the United States: What's in It for Latin America?" World Bank policy research working paper, WPS827, Enero 1992.
- Feinberg, Richard. " Economic Themes for the 1990's," en Henry Hamman, ed., *Setting the North-South Agenda: United States-Latin American Relations in the 1990's*, acta de sesiones de la conferencia plenaria (University of Miami: North-South Center, 1991), pp. 33-38.

- Feinberg, Richard y Peter Hakim. "The Americas Commission: A Proposal," en Feinberg y Hakim, *New Directions in U.S-Latin American Economic Relations* (Washington, D.C.:Overseas Development Council e Inter-American Dialogue, 1991), pp. 33-38.
- Fishlow, Albert. Sherman Robinson, y Raúl Hinojosa-Ojeda. "Proposal for a North American Regional Development Bank and Adjustment Fund," procesado, Mayo 1991.
- Hakim, Peter y Nora Lustig. "Western Hemisphere Free Trade: Issues and Prospects: Notes of a Policy Discussion," publicado por Inter-American Dialogue y Brookings Institution, Septiembre 16, 1991.
- Hakim, Peter. "President Bush's Southern Strategy: The Enterprise for the Americas Initiative," *Washington Quarterly*, vol. 15, no. 2 (Primavera 1992), pp. 93-106.
- Malpass, David k., Deputy Assistant Secretary of the State for Inter-American Affairs, testimonio sobre las relaciones económicas U.S-Latinoamérica ante el Comité Económico Conjunto, Congreso de los Estados Unidos, Abril 2, 1992.
- Marks, Siegfried. *Free Trade with Mexico and the Hemisphere: Obstacles and Implications*(University of Miami, North-South Center, 1991).
- Prager, Karsten y George Russell, entrevista con Bob. Rae, "Pressured but Unbowed?" *Time*. Noviembre 11, 1991, pp.38-39.
- Rocard, Michel. *Europe and the United States* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1992).
- Schott, Jeffrey, J. *More Free Trade Areas?* (Washington, D.C.:Institute for International Economics, 1989).
- Waverman, Leonard. "Hemisphere Integration: Canadian Issues and Interests," trabajo presentado en la conferencia "An Exploration of the Dynamics of Regional Integration: NAFTA, the Americas and Beyond," San José, Costa Rica, Marzo 22-24,1992.
- Wientraub, Sidney. *Trade preference for Less-Developed Countries: An Analysis of United States Policy* (New York: Praeger Publishers, 1966).
- Wientraub, Sidney. "Regionalism and the GATT: The North American Initiative," *SAIS Review*, vol. 11, no. 1 (Invierno-Primavera 1991), pp. 45-57.

Wientraub, Sidney. "The New U.S Initiative Toward Latin America," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 3. no. 1 (Primavera 1991), pp. 1-18.

Wonnacott, Ronald J. *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge* (Toronto: C.D. Howe Institute; Washington, D.C.:National Planning Association,1991).

Evaluación de un Acuerdo de Libre Comercio Chile - Estados Unidos

Andrea Butelmann

y

Patricio Meller

Introducción

En los últimos años han ocurrido cambios profundos en la escena internacional que no hubieran sido predecibles una década atrás. Algunos de estos cambios son netamente económicos y otros se originan en alteraciones de los equilibrios políticos, pero todos ellos contribuyen a conformar una nueva escena económica internacional. Chile, país integrado a los mercados mundiales y expuesto a sus vaivenes, debe tomar estos cambios, identificar las nuevas oportunidades, evaluarlas y adoptar decisiones políticas que hagan posible capturar el beneficio que ellas ofrecen.

En la década del 90 las condiciones difieren sustancialmente de las de quince años atrás, cuando se inició la apertura comercial unilateral chilena. Desde entonces, la mayoría de los países latinoamericanos han aceptado implementar una estrategia menos proteccionista y la discusión está centrada en torno a cuál es la mejor manera de abrirse a los mercados internacionales. Entre las estrategias alternativas de apertura se encuentran la apertura unilateral, la apertura dentro de una unión aduanera —en que la política comercial al resto del mundo se coordina con los otros países socios— y, por último, los acuerdos de libre comercio (ALC) que dejan en libertad a cada país socio para determinar la política comercial que adoptará hacia el resto del mundo. En la mayoría de los casos latinoamericanos la reducción del proteccionismo se ha dado en forma unilateral usando la estrategia bilateral como un complemento de la apertura comercial.

Esta nueva actitud de los países latinoamericanos frente a las opciones de política comercial se ha dado en el momento en que Chile vive una transición política que lo lleva a un régimen democrático. El cambio en la situación política posibilita que Chile se integre a los nuevos esquemas de integración y que trate de vincularse más a los mercados más cercanos. La importancia de los países latinoamericanos en el comercio total chileno se había visto disminuida en la década del 80 por las recesiones y procesos de ajuste que sufrió América Latina después de la crisis de la deuda externa.

Al mismo tiempo en que los países de Latinoamérica comienzan a adoptar las políticas aperturistas que los países desarrollados han promovido por años, comienza a ponerse en duda el futuro funcionamiento del sistema mundial de comercio. Estados Unidos que fue el campeón de la apertura comercial auspiciando las rondas multilaterales de negociaciones, se siente ahora amenazado por la competencia internacional. Por otra parte, la negociación bilateral o intrarregional surgiría como una alternativa más eficiente para la solución de las controversias comerciales, al reducir el número de fuentes de controversia. Esto pareciera estar conduciendo a la creación de bloques económicos regionales. Ya es un lugar común la sugerencia de la existencia de un mundo de tres bloques económicos: la CEE

(Comunidad Económica Europea), ALCAN (Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte) y Japón y el Sudeste Asiático.

El bloque más claro en este mundo de tres bloques es el de Europa. La CEE ya es una Unión Aduanera y sigue avanzando en el proceso de conformar una unidad económica que unificaría en tal medida sus políticas, de manera que Europa se asemejaría mucho a un sólo país con un sistema federal. Pronto se unirán a esta Unión Aduanera algunos de los países europeos que hoy forman la Zona de Libre Comercio Europeo, los cuales ya firmaron un ALC con los 12 países de la CEE. En el futuro, probablemente se irán integrando a esta asociación los países de Europa del Este.

La integración de los países de Europa del Este a los flujos de comercio internacional, por otra parte, abre nuevas oportunidades, pero al mismo tiempo cierra otras. Esto es especialmente cierto en el caso de Chile cuya base de recursos naturales es similar a la de algunos de estos países que, además, tienen la ventaja de la cercanía a mercados desarrollados.

En este contexto de intenso cambio surge una variable más a considerar en el diseño de la política comercial chilena de la década de los noventa. Estados Unidos, con el ánimo de fortalecer el impulso aperturista que reina en Latinoamérica, sugiere a través de su "Iniciativa para las Américas" la posibilidad de conformar un área de libre comercio en todo el continente. A medida que pasa el tiempo se ve cada vez más claro que esta es una meta a largo plazo y que su concreción depende mucho de los vaivenes políticos en Estados Unidos como también de los avances que hagan los países latinoamericanos en su proceso de reformas. A pesar de ello, la posibilidad de que Chile firme un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos es mucho menos remota. Existe un compromiso del gobierno norteamericano del Presidente Bush, en el sentido de que Chile será el primer país con que negociará un ALC en el marco de la Iniciativa para las Américas, una vez que el acuerdo con México haya sido aprobado.

De todo este conjunto de cambios en la escena internacional se destacan dos alternativas, no necesariamente excluyentes, las cuales Chile debe evaluar cuidadosamente para captar los beneficios que ellas ofrecen. Una de ellas es la posibilidad de firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, que ha sido históricamente nuestro principal socio comercial, y la otra, es la posibilidad de buscar una mayor integración con nuestros socios naturales por ubicación geográfica, es decir acercarnos a, o integrar el MERCOSUR. Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay se han unido para formar el MERCOSUR que aspira a transformarse en un mercado común. Estos países ya están implementando las rebajas arancelarias para el comercio entre ellos aunque todavía no han determinado la estructura del arancel externo común que regirá el comercio con países que no pertenecen al área. Es importante señalar que Argentina y Brasil representan alrededor del 60% del comercio que Chile mantiene con los países de la ALADI.

La posibilidad de firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos es percibida como un evento claramente positivo para la economía chilena. Sin embargo, es necesario tener presente que este acuerdo no va a generar beneficios espectaculares en términos de mejor acceso de nuestras exportaciones

a ese mercado ya que las actuales barreras proteccionistas son relativamente bajas. En efecto, en 1991 el arancel promedio ponderado que afectaba a las exportaciones chilenas a Estados Unidos era sólo de 1,8%, además ellas prácticamente no estaban afectadas por barreras cuantitativas y los mayores problemas de acceso se encontraban en las barreras técnicas. Cabe destacar que algunas de estas barreras técnicas han sido solucionadas con el trabajo de la comisión bilateral formada a la firma del acuerdo-marco. Otras, como es el caso de los "marketing orders" para las exportaciones frutícolas, es improbable que se logren eliminar en la negociación de un ALC.

Es necesario entonces explicar el entusiasmo que ha surgido en Chile ante la posibilidad de la negociación de un ALC con los Estados Unidos. Existen varias razones para ello. Algunas de tipo comercial y otras más intangibles pero cuyos beneficios podrían ser mayores que los de los efectos tradicionales.

Si bien es cierto que la tarifa promedio que enfrentan las exportaciones chilenas es mínima, esta refleja el hecho de que Chile es un exportador de recursos naturales sin un grado importante de procesamiento; en general, estos bienes están poco protegidos por el arancel norteamericano. Pero al estudiar en detalle la estructura de ese arancel se ve que en algunos sectores existe un fuerte escalonamiento arancelario para proteger a la industria interna norteamericana. Es así como algunos productos chilenos deben pagar tarifas de 35% y el arancel muestra tarifas aún más altas en otros rubros (Butelmann y Campero, 1992). En la medida que Chile continúe en el camino de la diversificación de sus exportaciones, la que ha sido extremadamente exitosa en los últimos años (Campero y Escobar, 1992), ese escalonamiento pasará a ser un obstáculo de cierta importancia. Es importante negociar esa reducción y eventual eliminación de esos aranceles mayores, no simplemente para lograr mejor acceso a ese mercado sino, fundamentalmente, como una medida defensiva. En muchos rubros México y Canadá son nuestros principales competidores en el mercado estadounidense. Es preferible competir en la mayor igualdad de condiciones posibles; dado que México y Canadá van a lograr exportar a ese mercado sin verse sujetos a aranceles, Chile debería aspirar a un tratamiento similar.

Para evaluar los beneficios de un ALC con Estados Unidos o con el ALCAN no es suficiente considerar sólo las barreras que Chile enfrenta hoy en día, sino que se debe valorar también la estabilidad en esas reglas de acceso. En efecto, se ha comprobado una y otra vez que en cuanto las importaciones toman un ritmo de crecimiento alto, surgen presiones en el país importador para incrementar las barreras de acceso. La propensión de las autoridades estadounidenses para ceder ante tales presiones ha aumentado en los últimos años. La razón principal surge del déficit comercial que ha vivido EE.UU. en el período reciente y la percepción de pérdida de hegemonía en el liderazgo económico mundial. Así, han aumentado fuertemente los casos de tarifas para compensar subsidios y políticas desleales de precios por parte de los exportadores, y otras medidas aún menos transparentes en la forma de imponer "restricciones voluntarias a las exportaciones" a los países que han seguido una senda exitosa de promoción de exportaciones.

En un mundo que pareciera dirigirse a una conformación de bloques y ante la posibilidad de que el GATT se vea debilitado, es importante asegurar que Chile no verá las reglas del juego alteradas, al menos en el país que es uno de nuestros principales socios comerciales y el único país desarrollado que nos está ofreciendo la alternativa de firmar un ALC.

Más allá de los beneficios directos o potenciales que un ALC pueda tener en los flujos de comercio, creemos que es importante el solo hecho de firmarlo. En efecto, a pesar de que Chile ya ha negociado otros acuerdos y ya firmó un ALC con México, el acuerdo con Estados Unidos aporta algo que ningún acuerdo con países latinoamericanos le podrá dar. Es sabido que en un ALC con Estados Unidos se incluirán una gama de temas mucho más amplia que en un acuerdo con cualquier otro país y en cada uno de ellos las demandas de transparencia y predictibilidad en las reglas del juego serán mucho más exigentes. Aún más, la condicionalidad que Estados Unidos exige para sentarse a la mesa de negociaciones es, a priori, más estricta que la de países menos desarrollados. Todas estas exigencias que, en algunos casos, serán más difíciles de cumplir, como por ejemplo en el caso de medidas ambientales, le dará a Chile un sello de calidad, que acrecentará sus probabilidades de captar inversiones externas. Ello es relativamente importante ahora en que hay una gran competencia entre los países latinoamericanos y países en desarrollo en general, por atraer a la inversión extranjera.

Estados Unidos ha puesto énfasis en el hecho de que Chile sería el único país latinoamericano preparado para negociar un ALC. Ello contribuye positivamente a la imagen de Chile, pero al mismo tiempo denota una postergación de los beneficios globales más importantes de la Iniciativa para las Américas. Es decir, posterga el ideal de tener un solo mercado desde Alaska a Tierra del Fuego, que le aseguraría a Chile libre entrada a los mercados de nuestros países vecinos que tienen un gran potencial de crecimiento y que ofrecen a Chile una mejor oportunidad para exportar sus bienes industriales y diversificar más el tipo de productos a exportar. (Sáez, 1992).

Si esa posibilidad se percibe muy remota, es necesario ver cómo se pueden expandir las exportaciones a esos mercados por otro camino. Una posibilidad que pareciera estar a la vista, es la incorporación de Chile al MERCOSUR. Sin embargo, las autoridades chilenas han estado reticentes ante esa posibilidad. Las razones son varias. Entre ellas se encuentra fundamentalmente la estabilidad macroeconómica que estos países no han podido alcanzar. El arancel chileno actual de 11% y las barreras al comercio de Argentina y Brasil no son suficientes para aislarnos de las grandes variaciones que experimenta el tipo de cambio real en esos países; en consecuencia, una mayor integración comercial que aumentaría su importancia en nuestro volumen de comercio nos dejaría más vulnerables a esa inestabilidad. La inestabilidad macroeconómica de Argentina y Brasil causa fluctuaciones fuertes en el tipo de cambio real entre Chile y esos países, alterando el equilibrio comercial y agregando variabilidad e incertidumbre a los incentivos de los productores nacionales.

Este problema de la inestabilidad macroeconómica constituye un elemento negativo para la integración; sin embargo, también puede ser un elemento a favor. Si pensamos que la inestabilidad

macroeconómica puede eventualmente revertir los esfuerzos aperturistas de estos países es mejor asegurar el ingreso a estos mercados a través de algún acuerdo comercial.

Otro factor que hace rechazar la idea de incorporarse a este futuro mercado común se relaciona con la determinación del arancel externo común. Los países del MERCOSUR no han podido todavía acordar cuál será la estructura de este arancel pero es hoy bastante claro que será diferenciado y su tasa máxima será superior al 11% que mantiene Chile. Chile sufrió los costos de un profundo cambio estructural cuando se abrió a los mercados internacionales en los setenta y, más allá de la eficiencia de un arancel parejo, no existiría la voluntad de enfrentar otro cambio radical en los precios relativos y en los incentivos de largo plazo.

A pesar de las desventajas de unirse al MERCOSUR, no se deben desestimar las enormes posibilidades que ofrecen estos mercados. Estos son los principales destinos de las exportaciones chilenas a América Latina y, a pesar de su reciente apertura, todavía presentan niveles de protección superiores a los de Estados Unidos. Las ganancias en acceso serían más fuertes y las posibilidades futuras de estos países en recuperación son cuantiosas.

Más allá de las ganancias en comercio, la alternativa del MERCOSUR podría acelerar el flujo de inversiones extranjeras. No es suficiente que Chile sea un país eficiente y con infraestructura superior a la de sus países vecinos, también es primordial que exista un mercado en el que las empresas que se instalen en el país puedan comerciar sus productos. Es claro que si además de satisfacer el pequeño mercado interno, se asegura a las empresas el acceso a un mercado tan importante como el de Argentina y Brasil, el interés de aprovechar las ventajas que ofrece Chile serán mayores. El objetivo de atraer a la inversión extranjera con el incentivo de cubrir mercados más amplios es más difícil de alcanzar con el ALC con EE.UU.. Ello porque la inversión se dirigirá a México que tiene las ventajas relativas geográficas y además tendrá la ventaja de ser el primer país latinoamericano que integrará el ALCAN.

Por último, dada la cercanía a esos mercados, especialmente con Argentina, la integración permitiría una mayor complementación para aumentar la productividad y la competitividad en los mercados foráneos y para permitir el aumento del comercio intraindustrial. El comercio intraindustrial logra que los ajustes estructurales que cause un ALC sean menos traumáticos, comparado con los casos en que el aumento del comercio interindustrial provoca la desaparición de algunos sub-sectores de la economía, perdiéndose así capital y habilidades específicas a ellos.

Nos parece importante tratar de diseñar esquemas que nos permitan aprovechar las ventajas que ofrecen los mercados de Argentina y Brasil y que al mismo tiempo minimicen los costos antes expuestos. La cuestión central es poder lograr acceso preferencial a este mercado sin tener que adoptar el arancel común, que los países miembros acuerden. Este no es un problema nuevo y en otras instancias ha sido resuelto a través de la firma de un ALC con la unión aduanera o mercado común. Así sucede entre los países pertenecientes al área de libre comercio europea y la CEE y lo mismo sucederá si el MERCOSUR

establece el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos dentro de la Iniciativa para las Américas. Surge la duda de si los países del MERCOSUR estarían interesados en esta opción. Argentina ha demostrado interés en la incorporación de Chile como miembro del MERCOSUR, en parte por el interés de tener más fuerza en la negociación del arancel externo común, en la cual su posición difiere de la de Brasil que insta por un arancel más elevado. Por otra parte, si el arancel externo común que fijara el MERCOSUR fuera parejo y cercano al 11%, ¿debería entonces Chile integrarse activamente al MERCOSUR? Esta es otra de las interrogantes que debiera comenzar a analizarse más profundamente.

En este trabajo se analizan algunas de las materias que conformarán el debate sobre las ventajas y desventajas de un ALC con Estados Unidos y las alternativas de estrategia comercial que se le presentan a Chile. En la primera sección se listan las fuentes de beneficios y costos directos e indirectos que se deberán enfrentar para implementar un ALC con EE.UU. y cómo estos son percibidos en Chile. En la sección II se hace un análisis detallado de la evolución que han tenido las exportaciones chilenas en sus distintas categorías (recursos naturales, recursos naturales procesados y otros productos industriales) a distintos tipos de mercado y se avanza en la detección de las industrias que se podrían ver beneficiadas con un ALC con EE.UU. En la sección III se analiza el escalonamiento arancelario que afecta a las exportaciones chilenas de recursos naturales procesados; así, se identifica en qué sectores la eliminación del escalonamiento crearía incentivos al aumento de exportaciones. En la sección IV se presenta una cuantificación de equilibrio parcial de los efectos directos que tendría un ALC con EE.UU.. El tema ambiental y los distintos argumentos que lo ligan al tema del comercio internacional se analizan en la sección V. Por último, en la sección VI se analiza la posición chilena ante el MERCOSUR.

I

LA INICIATIVA BUSH DESDE UNA PERSPECTIVA CHILENA

Existen varios aspectos de un ALC con Estados Unidos que resultan beneficiosos para Chile. Como se señalaba en la sección anterior, de ellos quizás el menos importante sea el mejor acceso de las exportaciones chilenas al mercado estadounidense. Las barreras arancelarias alcanzaron en 1991 un promedio de sólo 1,8% y si bien existe un claro escalonamiento arancelario, gran parte de éste se elimina con la reintegración de Chile al Sistema Generalizado de Preferencias (ver sección II).

El gran entusiasmo que ha despertado en las autoridades chilenas la posibilidad de firmar un ALC con EE.UU. se basa en beneficios de más difícil medición pero que se creen más importantes que la mera rebaja arancelaria a las exportaciones actuales. Es importante considerar que la canasta exportadora chilena se diversifica rápidamente y barreras que hoy no nos preocupan pueden limitar el crecimiento de las exportaciones en un futuro cercano (ver sección II).

En este proceso de diversificación de exportaciones, que requiere altos niveles de inversión, la estabilidad de las reglas de acceso es crucial. Es necesario asegurar a los productores chilenos contra

sorpresas en materia de barreras a sus exportaciones y que, si las hubiera, dispondrán de canales más directos para solucionar las controversias que ellas provoquen. Esto es importante puesto que existe el precedente de que cada vez que un exportador a este mercado comienza a ser muy exitoso surgen presiones proteccionistas en contra de él.

La defensa ante los privilegios en el acceso que logran nuestros principales competidores también es un beneficio que se percibirá a medida que Chile comience a exportar bienes situados en niveles de protección más altos. Para un porcentaje importante de exportaciones chilenas la competencia más importante en el mercado estadounidense son Canadá y México. Dado que esos países tendrán acceso irrestricto a ese vasto mercado, teniendo ya la ventaja de la cercanía, es importante que Chile obtenga condiciones similares en cuanto a barreras proteccionistas.

Por último, pero quizás el efecto más importante, la firma de un acuerdo de esta naturaleza ayudará a consolidar la imagen de país confiable para la inversión. Ahora, cuando muchos países de la región están implementando reformas económicas, es importante que Chile dé señales que sigan distinguiéndolo como un país moderno y estable, donde los inversionistas extranjeros encuentran garantías a sus inversiones.

Sin embargo, para gozar de estos beneficios hay que pagar algunos costos. Por un lado, existe el costo tradicional de un ALC: la desviación de comercio. La participación de EE.UU. en el comercio exterior chileno se ha ido reduciendo y en 1991 fue inferior a un 18%. Así, las posibilidades de desviación son importantes aunque el nivel de proteccionismo en Chile sea bajo. El arancel chileno es de 11% y parejo. Pero, se debe recordar que la desgravación que contemplan los ALC son graduales y que es muy probable que Chile siga reduciendo su arancel al resto del mundo en el futuro. Al irse reduciendo el arancel preferencial a EE.UU. junto con el general, se reducen los costos de la desviación comercial. Este costo sería aún menor al integrarse otros países de la región al ALC hemisférico.

Chile ya ha implementado una serie de reformas económicas que han liberalizado sus mercados internos y su comercio exterior. También en materia de compromisos internacionales ha hecho avances importantes. Debido a esas reformas, existe tanto en Chile como en Estados Unidos la percepción de que la negociación de un ALC sería relativamente expedita. Sin embargo, es importante señalar que existen algunos tópicos en que la negociación no será tan fácil y que existen cambios tanto en el régimen de comercio exterior como en otras leyes o instituciones que Chile deberá implementar. Estas áreas de posible conflicto o, al menos, que requieren de cambios en la manera de operar son:

Aranceles: Existen niveles de protección mayores al 11% y, además, variables para algunos productos agrícolas. El trigo, las oleaginosas, el aceite y el azúcar se encuentran en un régimen de bandas de precios que los aislan de fluctuaciones pasajeras en los precios internacionales. Algunos otros productos agrícolas, como el arroz y la harina están protegidos por sobre-tasas transitorias. Es claro que, en las negociaciones para un ALC, Estados Unidos presionará para la eliminación de estas barreras. Existen

planes de reconversión agrícola para ayudar a la sustitución por cultivos más rentables y es posible que la gradualidad de la desgravación proporcione el tiempo requerido para que el ajuste no sea traumático. Los planes de reducción de la protección al sector agrícola encuentran mucha oposición por parte de los grupos de influencia. Estos grupos presentarán una fuerte oposición a acuerdos comerciales con países exportadores de estos cultivos.

Subsidios: Otro tema conflictivo en materia de alteraciones a los precios relativos serán los reintegros (*drawbacks*). Chile tiene dos sistemas de "*drawback*". Uno de ellos, el llamado simplificado, destinado a las exportaciones no tradicionales de montos bajos, se cancela como un porcentaje del valor exportado y no en relación a los insumos importados utilizados. Este se convierte en varios casos en un subsidio a las exportaciones y, por tanto, constituye potencial materia de conflicto en negociaciones comerciales.

Compras gubernamentales: En este tópico Chile no tendría que hacer grandes cambios ya que, en la práctica, sus adquisiciones públicas se rigen por el principio de minimización de costos y no del de protección a la industria nacional. Sin embargo, este principio debería incorporarse explícitamente a la legislación y se deben crear las instancias ante las cuales se puedan alegar casos de discriminación en la adjudicación de contratos públicos. La firma del Código de Compras Gubernamentales del GATT y su implementación constituiría un importante paso hacia la estabilidad y transparencia de las adjudicaciones en este sector.

Salvaguardias: En un ALC entre Chile y EE.UU. lo más probable es que sea Chile el que use medidas de protección de emergencia ante aumentos bruscos en las importaciones de un bien que dañen a la industria nacional. Para ello, antes que nada, Chile tendría que dictar una ley de salvaguardias, de la cual carece hoy en día. En la actualidad, los cambios arancelarios deben ser aprobados por el Congreso, a menos que se trate de protección ante distorsiones en los precios internacionales, que perjudiquen a los productores nacionales.

Derechos compensatorios y antidumping: Uno de los principales argumentos para negociar un ALC con los Estados Unidos es protegerse de las frecuentes medidas compensatorias y anti-dumping que aplica ese país. Sin embargo, hasta ahora ningún país ha logrado que Estados Unidos modifique su legislación al respecto. El avance más significativo ha sido lograr que esas decisiones sean apelables a un panel bilateral. De esa manera, la apelación sigue un proceso más expedito e imparcial.

La legislación de Chile al respecto es algo incompleta —no distingue entre dumping y subsidios— y los procedimientos para determinar la imposición de una tarifa que proteja de la competencia desleal no son lo suficientemente transparentes. Así, si la aspiración es la constitución de un panel binacional que revise que las medidas compensatorias se ajusten a las leyes del país que las impone, será necesario hacer algunos ajustes a las leyes chilenas.

Inversión: El régimen que regula la inversión extranjera en Chile se encuentra entre los más liberales y poco discriminatorios. Sin embargo, hay algunas disposiciones que deberán ser modificadas; ellas se refieren a la transparencia de los procedimientos de aprobación de las inversiones y al plazo mínimo para la repatriación del capital invertido. Actualmente, el Comité de Inversiones Extranjeras tiene poder para rechazar proyectos de inversión foránea. Aunque este poder no ha sido utilizado, es necesario reglamentar el uso de ese poder y los plazos en que puede ser utilizado. Por otra parte, la legislación no permite la repatriación del capital antes de tres años de la materialización de la inversión. Ambos tópicos están en vía de ser modificados en favor del inversionista extranjero.

Propiedad intelectual: Es claro que Chile se va a ver presionado durante la negociación para que modifique su ley de propiedad intelectual, en especial lo que dice en relación a patentes farmacéuticas. Chile adoptó recientemente, ante presiones de Estados Unidos, una nueva ley de propiedad intelectual. Sin embargo, la ley no satisfizo a los Estados Unidos por tener un período de protección por patentes menor a lo deseado y por no considerar un mecanismo de "pipeline".

Por último, está el tema ambiental en el que Chile también deberá hacer avances que, aunque posiblemente beneficiosos en el largo plazo, involucrarán un alto nivel de gasto por parte del sector público y privado.

En resumen, si bien se sabe que los beneficios directos de un ALC no serán muy importantes en el corto plazo, existe la percepción de que es conveniente para el país, como protección ante eventualidades futuras y en términos de la consolidación de la imagen del país. El ALC obligará a Chile a implementar reformas costosas pero existe la percepción de que la mayoría de esos cambios habría que adoptarlos tarde o temprano para reafirmar la inserción internacional del país y, por tanto, no se perciben como costos específicos del ALC con EE.UU.

II

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS

La estructura de las exportaciones permite detectar la naturaleza de las ventajas comparativas de un país. Para examinar la estructura de las exportaciones chilenas, se considerarán dos dimensiones distintas: (i) Las exportaciones serán clasificadas en 3 categorías: recursos naturales (RN), bienes industriales correspondientes a recursos naturales procesados (RNP)¹, y otros productos industriales (OPI). (ii) Se utilizan 4 mercados de destino: EE.UU., la CEE (Comunidad Económica Europea), Japón y AL (América Latina).

1. Hay una correspondencia entre las categorías RN y RNP, i. e., los bienes industriales incluidos en RNP son aquellos que implican un mayor procesamiento de los bienes incluidos en la categoría RN.

La canasta exportadora chilena con destino a los países desarrollados es fundamentalmente intensiva en RN; para el año 1991 se aprecia que los RN representan más del 61% de las exportaciones totales a EE.UU. y Japón, y casi el 70% en la CEE (ver cuadro N° 2.1). Los RNP constituyen el segundo rubro de importancia en las exportaciones chilenas a estos países desarrollados, con porcentajes que oscilan en torno al 30% del total exportado a cada mercado. Por último, los OPI sólo superan el 10% del total exportado en el caso norteamericano, menos del 5% para la CEE y un porcentaje cercano al 1% en el caso japonés. Por otro lado, la canasta exportadora chilena presenta en 1991 una distribución más equilibrada para las 3 categorías de bienes en el caso del mercado latinoamericano: RN (35%), RNP (38%) y OPI (27%) (ver cuadro N° 2.1).

**Cuadro N° 2.1. COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS
POR MERCADO DE DESTINO, 1991
(Porcentajes)**

Sector	EE.UU	CEE	Japón	ALADI
Recursos Naturales (RN)	61,2	69,1	62,3	34,7
Rec. Nat. Procesados (RNP)	28,7	26,3	36,4	38,0
Otros Productos Industriales (OPI)	10,1	4,6	1,3	27,3
Total%	100,0	100,0	100,0	100,0
Monto de Exportaciones (Millones \$EU)	1.596	2.881	1.644	1.239

Fuente: Campero y Escobar (1992).

Dado el distinto volumen exportado a las 4 regiones, es útil examinar la importancia relativa de cada región en las 2 categorías de exportaciones industriales chilenas (año 1991) (cuadro N° 2.2). A la CEE y Japón van el 26,6% y 21% (respectivamente) del total de las exportaciones (chilenas) de RNP; a EE.UU. y AL van aproximadamente el 16% respectivamente. En el caso de las exportaciones OPI, se destaca AL que representa el 38,3% del total de estas exportaciones chilenas; la CEE y EE.UU. representan el 18,2% y 15,2% de las exportaciones OPI, mientras que Japón sólo alcanza al 2,5%.

**Cuadro N° 2.2 DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS
SEGUN MERCADO DE DESTINO (1991)
(Porcentajes)**

Sector	EE.UU	CEE	Japón	ALADI	Resto %	Total Mil.\$EU	Total
Recursos Naturales							
Minero/a	9,7	38,5	24,5	8,5	18,8	100,0	4.037
Hortofrutícola	48,2	35,7	0,7	7,2	8,3	100,0	1.081
Ganadero	8,5	49,9	1,1	30,0	10,5	100,0	22
Pesca	57,3	31,8	8,4	0,8	1,7	100,0	111
Forestal	0,7	6,3	30,1	1,3	61,6	100,0	67
Sub-Total	18,4	37,4	19,3	8,1	16,8	100,0	5.319
Recursos Nat. Procesados							
Minero	39,3	31,4	6,2	13,2	10,0	100,0	451
Hortofrutícola	25,6	16,9	9,3	33,3	15,0	100,0	505
Ganadero	0,1	17,1	19,7	51,8	11,3	100,0	43
Pesca	8,5	34,7	25,4	2,4	29,0	100,0	977
Forestal	8,0	21,0	30,5	22,5	18,0	100,0	872
Subtotal	16,1	26,6	21,0	16,5	19,9	100,0	2.849
Otros Productos Industriales							
Químico	15,5	18,0	4,2	29,0	33,2	100,0	507
Textil	35,5	14,4	0,1	40,9	9,0	100,0	148
Metalmecánica	11,3	10,3	0,1	68,7	9,6	100,0	181
Otras	20,2	5,3	0,1	12,5	61,9	100,0	45
Subtotal	18,2	15,2	2,5	38,3	25,8	100,0	881
Total	17,6	31,8	18,2	13,7	18,7	100,0	9.049

Fuente: Campero y Escobar (1992)

a/ En este subsector se incluye el cobre refinado.

En síntesis, se observa cierta similitud global en la estructura de las exportaciones chilenas a los países desarrollados; primordialmente los RN y luego los RNP, superan el 90% de las exportaciones a dichos mercados. Sin embargo, cabe señalar que hay diferencias en el tipo de RN y RNP exportado a cada uno de estos mercados (cuadro N° 2.2). En las exportaciones de RN mineros, la CEE y Japón son los principales mercados de destino, mientras que en los RNP mineros, EE.UU. y la CEE son los principales mercados; en las exportaciones de RN hortofrutícolas y pesca, EE.UU. y la CEE son los principales mercados; en las exportaciones de RNP pesqueros y forestales, la CEE y Japón son los principales mercados.

Al comparar la evolución de las exportaciones chilenas a los países desarrollados en el período 1986-91, Campero y Escobar (1992) observan que hay una correlación negativa entre las exportaciones sectoriales de RN y el bien industrial equivalente RNP según un determinado mercado de destino; por ej., en el caso de EE.UU., en este período (1986-91) las exportaciones forestales chilenas caen mientras que simultáneamente hay un aumento importante en las exportaciones de RNP forestales; algo análogo sucede para el caso de los RN pesca y pecuario. Esto sugiere que habría una especie de sustitución entre las exportaciones de RN por el correspondiente RNP en un mismo mercado de destino; luego podría estarse induciendo espontáneamente el proceso de aumentar el valor agregado a los RN exportados. Sin embargo, dadas las cifras observadas en 1991, éste es aún un proceso incipiente.

Considerando las exportaciones chilenas OPI (1991), AL es el mercado más importante para los productos de los sectores metalmecánica y textil; cabe destacar además la importancia adquirida por EE.UU. en las exportaciones textiles (ver cuadro N° 2.2).

De esta estructura de las exportaciones chilenas es posible inferir lo siguiente: Las ventajas comparativas chilenas respecto a los países desarrollados están en los RN; el incremento de las exportaciones de bienes industriales a estos mercados, pareciera estar orientado a la expansión de los respectivos RNP correspondientes a los RN actualmente exportados a cada mercado. En el mercado de AL, Chile posee ventajas comparativas (adicionales a los RN tradicionales) en RNP y en ciertos OPI específicos (metalmecánica, textil, química). El caso de las exportaciones textiles ilustra la posibilidad de exportaciones chilenas a EE.UU. (y a América Latina) que no están basadas en el mayor procesamiento de RN existentes en el país.

El ALC Chile-EE.UU. y las exportaciones potenciales al mercado norteamericano

Para evaluar el efecto que tendría un ALC entre Chile-EE.UU. sobre las exportaciones potenciales chilenas a dicho mercado, se ha utilizado el siguiente procedimiento²: Se ha examinado a nivel de producto, las exportaciones industriales chilenas que tienen los países desarrollados como mercados de destino; luego, se ha seleccionado aquellos bienes en los cuales EE.UU. está subrepresentado o está

² Esta sección está basada en el estudio de Campero y Escobar (1992).

ausente (de la canasta exportadora chilena) en relación a la CEE y Japón³. Para este conjunto de bienes, se ha analizado si existe una demanda de importaciones de EE.UU., y en los casos positivos, se ha identificado los principales países proveedores. Un supuesto implícito en este procedimiento es que los bienes industriales chilenos exportados actualmente a los otros países desarrollados, CEE y Japón, cumplirían con los estándares de calidad que serían requeridos en el mercado norteamericano; éste podría no ser el caso para aquellos bienes industriales exportados a AL. Además, otro supuesto implícito en el método, es que habría en Chile capacidad productiva para lograr abastecer una mayor demanda externa.

De acuerdo al procedimiento anterior hay 23 productos chilenos de exportación que tienen un potencial de expansión ante un eventual ALC con EE.UU. (ver cuadro N° 2.3). De estos 23 productos, 15 son del tipo RNP, 6 RN y 2 OPI. Entre los RNP hay 6 productos pesqueros (harina de pescado y pescados y mariscos en conserva), 5 productos forestales (madera, celulosa y papel), 3 productos hortofrutícolas; entre los RN hay productos (elaborados) de cobre, *pellets* de hierro, manzanas y kiwis; los OPI corresponden a productos metalmecánicos.

Es interesante observar que Canadá es uno de los principales proveedores del mercado norteamericano en 15 de los 23 productos identificados; esto es particularmente válido para los RNP forestales y pesqueros (ver cuadro N° 2.3). Entre los países latinoamericanos destacan México y Perú como los principales proveedores de exportaciones chilenas que tienen un potencial de expansión en el mercado norteamericano. En consecuencia, aun cuando Chile sea eventualmente admitido en el ALCAN, una parte importante de las exportaciones chilenas con un posible mayor potencial expansivo en el mercado norteamericano, enfrentará una difícil competencia con proveedores canadienses y mexicanos que ya están establecidos en ese mercado.

III

ESCALONAMIENTO ARANCELARIO PARA LAS EXPORTACIONES CHILENAS A LOS EE.UU.

A pesar del importante proceso de diversificación que han experimentado las exportaciones chilenas, el país sigue siendo primordialmente un exportador de recursos naturales o de sus derivados con bajo nivel de procesamiento. Este fenómeno se debe a múltiples variables, entre ellas las ventajas comparativas naturales, las políticas previas de sustitución de importaciones, la escasez de capital para la inversión industrial y la distancia de los principales mercados. Algunos de estos factores son difíciles de alterar; sin embargo, existe un elemento adicional que contribuye al hecho de que no se opte más decididamente por agregarle valor a las exportaciones de recursos naturales. En efecto, en los principales mercados existen políticas arancelarias que discriminan en contra de los bienes procesados importados

³ Se incluye sólo bienes, en que las exportaciones chilenas a la CEE y Japón superan conjuntamente los \$EU 2 millones en 1991; este tipo de bienes supera el 90% del total en dichos mercados.

Cuadro N° 2.3. EXPORTACIONES CHILENAS DE ALGUNOS PRODUCTOS SELECCIONADOS Y LOS PRINCIPALES

PAISES PROVEEDORES DE LOS EE.UU.

Sector	Descripción de la glosa Arancelaria	Exportaciones chilenas según destino (miles de \$EU)		Principales países proveedores de EE.UU.
		EE.UU.	CEE y Japón	
RN Minería	Minerales de cobre y conc.	8,3	480.203,5	México, Portugal
RN Minería	Los demás cobre refinados	18.518,1	197.534,0	Chile, Canadá
RN Minería	Pellets minerales de hierro	0,0	86.337,8	Canadá, Brasil, Venezuela
RN Minería	Barras para alambón de cobre	0,0	53.723,4	Perú
RNP Minería	Oro en polvo uso no monet.	0,0	37.351,0	Canadá, Guyana, Alem. Fed.
RN Hortofrutícola	Manzanas frescas	10.800,9	108.234,4	Canadá, Chile, N. Zelandia
RN Hortofrutícola	Kiwis frescos	3.366,4	40.676,5	N. Zelandia, Chile, Italia
RNP Hortofrutícola	Coseta de remolacha	0,0	13.620,4	Canadá, México
RNP Hortofrutícola	Ciruelas secas	0,4	3.558,1	China, Turquía, Singapur
RNP Hortofrutícola	Cerezas en conserva	84,8	2.865,9	Italia, Francia
RNP Pesca	Harina de Pescado	8.430,5	233.430,9	Perú, Canadá, Chile
RNP Pesca	Merluza congelada ex. filetes	44,9	69.658,4	Perú, Argentina, Uruguay
RNP Pesca	Salmón del Pacífico congelado	3,5	65.552,5	Canadá, Chile
RNP Pesca	Trucha congelada ex. filetes	220,1	21.859,4	Chile, Canadá, Dinamarca
RNP Pesca	Almejas en conserva	11,6	13.068,7	Tailandia, Malasia, Chile
RNP Pesca	Machas en conserva	79,7	6.561,4	México, Perú, Chile
RNP Forestal	Madera plaquita no conífera	0,0	134.841,0	Canadá, Jamaica, Haití
RNP Forestal	Celulosa semiblanqueada	567,9	121.478,4	Canadá, Brasil, Portugal
RNP Forestal	Madera aserrada de coníferas	5.716,4	74.220,1	Canadá, Chile, México
RNP Forestal	Madera plaquita conífera	0,0	15.710,8	Canadá, Alemania Fed.
RNP Forestal	Papel Prensa en bobinas	0,0	2.891,2	Canadá, Suiza, Finlandia
Ind. Metalmecánica	Cajas de cambio	0,0	6.213,3	Canadá, Japón, Francia
Ind. Metalmecánica	Otros barcos de transporte	0,0	2.650,0	Holanda, Canadá

Fuente: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census; Embarques de Exportaciones Banco Central. Ver Campero y Escobar (1992).

RN: Recursos Naturales sin procesar.

RNP: Recursos Naturales procesados.

dándole una protección efectiva más alta a la industria local. Esa estructura arancelaria dificulta la exportación de bienes procesados desde los países en desarrollo (Yeats, 1987).

Este es un tema muy importante en este momento en Chile, cuando se buscan caminos para alcanzar la llamada "segunda etapa del proceso exportador" en que a las exportaciones de recursos

naturales se les agregaría un mayor contenido de valor agregado. A medida que los países en desarrollo van abandonando su estrategia de crecimiento hacia adentro y aplican políticas liberalizadoras del comercio internacional surgirán canastas exportadoras más diversificadas y el tema del escalonamiento o, más en general, de barreras a sus exportaciones no tradicionales cobra mayor importancia.

Cuadro N° 3.1. DISTRIBUCION DEL ARANCEL DE EE.UU. SOBRE EXPORTACIONES CHILENAS

Arancel	NMF		SGP	
	Valor (mill. \$EU)	Porcentaje	Valor (mill. \$EU)	Porcentaje
0%	471,0	40,2%	600,7	51,2%
0,01% - 3%	472,9	40,3%	410,2	35,0%
3,01% - 5%	54,6	4,7%	29,2	2,5%
5,01% - 8%	35,0	3,0%	7,7	0,7%
8,01% - 10%	31,6	2,7%	29,9	2,6%
10,01% - 15%	45,2	3,9%	38,4	3,3%
15,01% - 20%	48,6	4,1%	43,1	3,7%
20,01% - 30%	9,0	0,8%	8,6	0,7%
30,01% y más	4,5	0,4%	4,5	0,4%
Total	1.172,4	100,0%	1.172,4	100,0%

Fuente: Butelmann y Campero (1991).

Ante el inicio potencial de conversaciones entre Chile y EE.UU. sobre un ALC es necesario conocer qué sectores están siendo más perjudicados por su actual estructura arancelaria. Esta información será útil en el proceso de negociación y, además, permitirá prever cuáles serían los sectores más beneficiados por el proceso de desgravación.

Al revisar las cifras de las exportaciones chilenas a los EE.UU. realizadas durante 1990 se aprecia que el 80,5% se concentra en niveles arancelarios inferiores al 3%, de las cuales la mitad están exentas de impuestos aduaneros. Para calcular los aranceles bajo el status de SGP (que en 1990 no se encontraba vigente para Chile) se supuso que las exportaciones realizadas el año 1990 habrían mantenido la misma estructura bajo este nuevo esquema. Así, bajo el status de SGP el porcentaje de las exportaciones que enfrentan aranceles inferiores al 3% aumenta a un 86,2% donde el 51,2% queda exento de impuestos (cuadro N° 3.1).

Se aprecia entonces que en general las barreras arancelarias son muy bajas y que su eliminación no debería tener un efecto importante en el volumen de exportaciones. Sin embargo, notamos que existe una dispersión

importante, lo que sugiere que existen ganancias potenciales de acceso a mercados específicos. En lo que sigue, mostraremos que esta dispersión no es aleatoria y que las tarifas altas se concentran en los productos más elaborados.

Dado que nuestro interés es estudiar los efectos que tiene el escalonamiento arancelario de EE.UU. en las exportaciones chilenas, nos concentraremos en los principales recursos naturales exportables que posee el país y analizaremos las barreras arancelarias que dificultan la exportación de estos recursos en sus distintos niveles de procesamiento. Los sectores seleccionados son: agricultura, pesca, forestal y cuprífero.

Cuadro N° 3.2. ESCALONAMIENTO TARIFARIO PARA LAS EXPORTACIONES CHILENAS A ESTADOS UNIDOS (1990)

SA clasificación	TARIFA		%Total
	NMF	SGP	Exportaciones
AGRICULTURA			
<u>Vegetales</u>			
Frescos	9,5	6,4	0,52
Deshidratados	5,5	0,8	0,76
Congelados	17,5	14,4	0,03
Conservas	13,8	13,6	2,26
<u>Frutas</u>			
Frescas	0,9	0,9	29,66
Deshidratadas	2,0	1,9	0,53
Congeladas	9,9	4,7	0,20
Conservas	7,1	6,9	1,80
PESCA			
<u>Pescados</u>			
Frescos	0,02	0,00	5,79
Congelados	0,01	0,00	2,62
Ahumados	4,47	4,47	0,07
Conservas	5,90	0,01	0,52

FORESTAL			
<u>Madera</u>			
Madera en bruto	0,00	0,00	1,56
Aglomerados y Molduras	1,48	0,00	0,48
Artículos de madera	6,80	0,00	0,27
Muebles de madera	3,20	0,00	0,68
<u>Celulosa</u>			
Celulosa	0,00	0,00	0,58
Papel	4,80	0,00	0,04
COBRE			
No refinado y refinado	1,00	1,00	15,63
Aleaciones, barras, alambres y placas	1,20	0,00	1,57
Artículos de cobre	3,60	0,00	0,02

Fuente: Butelmann y Campero (1992)

El cuadro N° 3.2 da una idea del grado de escalonamiento tarifario que afecta a las exportaciones chilenas hacia los EE.UU.. Se ve que el escalonamiento existe en los cuatro sectores de interés para la economía chilena pero que en la mayoría de los casos este desaparece al considerarse la tarifa SGP. Desgraciadamente, el escalonamiento persiste en el sector que ha pasado a ser nuestra principal fuente de exportación, i.e., el sector hortofrutícola.

Las tarifas registradas en el cuadro N° 3.2 son sólo un promedio ponderado y, como tal, no refleja el grado de escalonamiento de los productos con representación menor o nula. En los gráficos N° 3.1 y 3.2 se muestran las tarifas para recursos procesados y sin procesar para productos seleccionados de los sectores agrícola y pesquero respectivamente. Las tarifas son las correspondientes al SGP. Notamos entonces que para productos seleccionados el castigo al valor agregado es mayor que el del promedio del sector y que es necesario hacer un análisis, producto por producto, para poder prever los efectos de una liberalización comercial.

En resumen, al analizar la estructura arancelaria de los EE.UU. y cómo ésta afecta a los principales sectores de recursos naturales de Chile, se puede concluir que las exportaciones chilenas están gravadas

en los EE.UU. por aranceles en promedio bajos pero que tienen una gran dispersión. Por lo tanto, es importante estudiarlo a nivel desagregado para poder determinar las prioridades de Chile en la negociación de menores aranceles. Tomando los principales sectores de recursos naturales de Chile —agricultura, pesca, forestal y cobre— resulta clara la tendencia al escalonamiento tarifario en EE.UU. que castiga a los bienes más elaborados. Sin embargo, el grado de escalonamiento es muy diferente en cada uno de los sectores. El mayor grado de escalonamiento se aprecia en el sector agrícola donde las tarifas varían en un rango entre el 0% y el 35% y están altamente correlacionadas con el valor agregado de cada producto. Además en este sector el escalonamiento no se reduce con el ingreso al SGP y aún más, se empeora en el caso de las verduras puesto que el SGP beneficia en mayor grado a los productos frescos. En los otros tres sectores el escalonamiento es menor y se reduce o se elimina con el ingreso al SGP.

IV

CUANTIFICACION DEL EFECTO DE UN ALC CHILE-EE.UU.

En esta sección se realiza una revisión teórica sintética⁴ de los efectos de un ALC; a continuación, se efectúa una aplicación empírica para el caso de un eventual ALC Chile-EE UU.

IV. 1. Revisión de los Elementos Teóricos

La literatura convencional sobre acuerdos comerciales preferenciales distingue dos fenómenos distintos⁵: creación de comercio y desviación de comercio. Veamos cada uno de estos efectos separadamente.

La creación de comercio está asociada a la expansión de las importaciones generada por la reducción arancelaria; el análisis de este fenómeno es equivalente al de una liberalización arancelaria unilateral. Antes del acuerdo comercial, el país local tiene un arancel t para un determinado bien; el establecimiento de un ALC induce una desgravación arancelaria, i. e., el arancel t es eventualmente reducido a cero. Esto genera un nuevo y mayor nivel de consumo en que la producción local sólo abastece una parte relativamente menor; el nuevo exceso de demanda se elimina con un nuevo nivel mayor de importaciones.

Para evaluar las ganancias de bienestar que genera el fenómeno de creación de comercio, hay que considerar sólo las ganancias netas de bienestar. En efecto, dentro del país local, la reducción de aranceles genera redistribuciones internas de bienestar; las utilidades (extra) generadas por el arancel t a los

⁴ Para una discusión más técnica, ver el Anexo Técnico.

⁵ Ver Ffrench-Davis (1985); Caves, Frenkel y Jones (1990).

productores domésticos son transferidas a los consumidores locales; análogamente, la recaudación fiscal generada por las tarifas pagadas por las importaciones no son pagadas cuando $t = 0$, lo cual es una redistribución del gobierno a los consumidores. Las ganancias netas de bienestar generadas por la creación de comercio (inducida por la reducción de aranceles) están asociadas al bienestar adicional neto que reciben los consumidores por la expansión del nivel de consumo del bien en cuestión, y la ganancia neta de bienestar que es generada por el uso alternativo al cual son asignados los factores productivos que quedan liberados (o que son desplazados) por la liberalización comercial.

El fenómeno de desviación de comercio se genera cuando un bien que era importado de un país C, pasa a ser importado de un país B, después del establecimiento del ALC con el país B; la preferencia arancelaria otorgada al país B permite que las importaciones del país B sustituyan a las del país C. Sea D_M la demanda por importaciones por el bien k de un país, en que éstas enfrentan un arancel t_0 ; al precio $P^*_C (1 + t_0)$, el país C es el que posee la mayor competitividad para abastecer al país local el nivel requerido de importaciones. Al establecer un acuerdo preferencial con el país B, en que éste puede abastecer al país local sin tener que cancelar el arancel pagado previamente por las importaciones del país C, hay una posible expansión del nivel de importaciones; éstas son ahora totalmente abastecidas por el país B al precio P^*_B (éste es superior al precio sin tarifa P^*_C que podría proporcionar el país C).

La desviación de comercio genera una ganancia neta de bienestar para los consumidores asociada a la reducción de aranceles preferenciales otorgados al país B; hay una transferencia de ingresos correspondiente a la recaudación fiscal captada previamente por el gobierno, la cual es transferida a los consumidores. Por otra parte, hay una pérdida neta de bienestar del país local debida al fenómeno de desviación de comercio; esta pérdida corresponde a una parte de la recaudación fiscal existente previamente al establecimiento del ALC.

Una vez establecido el ALC, los consumidores locales pagan el diferencial de precios ($P^*_B - P^*_C$) a los productores del país B que son relativamente más ineficientes que los del país C. Si la pérdida asociada a la menor recaudación fiscal que no es transferida a los consumidores locales es mayor que el incremento de bienestar de los consumidores derivado de la expansión marginal de las importaciones, entonces el fenómeno de desviación de comercio genera una pérdida neta de bienestar al país local.

El otro fenómeno a considerar es aquél relacionado a la expansión de las exportaciones inducida por un ALC en el país local. En este caso se supondrá que el país local es pequeño (Chile) y el otro país es grande (EE.UU.); luego, los precios del país grande no se verán alterados por los cambios que el ALC genere en el país pequeño. En consecuencia, las variaciones de las exportaciones dependerán de la elasticidad precio de las exportaciones; en este caso, como el país pequeño recibirá un tratamiento arancelario preferencial, los exportadores del país pequeño recibirán un mayor precio por sus bienes que el que recibían previamente al establecimiento del ALC. En síntesis, con el establecimiento del ALC, el precio recibido por los exportadores experimentará un aumento; esto inducirá a los exportadores a expandir su nivel de exportaciones.

En consecuencia, desde el punto de vista del incremento de bienestar, generado por las exportaciones al ALC, hay dos elementos distintos que considerar: el mayor incremento de precio que perciben los exportadores con las exportaciones efectuadas previamente al ALC y la expansión adicional de exportaciones.

IV. 2. Aplicación Empírica al Caso Chileno⁶

Para calcular el efecto sobre las importaciones y exportaciones chilenas relacionadas a EE.UU. que generaría un ALC, se necesita conocer las elasticidades precio de la demanda de importaciones y de la oferta de exportaciones a nivel desagregado (en este caso, 3 dígitos de la CIIU). Dada la no disponibilidad de estimaciones econométricas chilenas con ese nivel de desagregación, se ha utilizado las elasticidades precio de importaciones existentes para la economía mexicana (INFORUM, 1991); los valores de estas elasticidades fluctúan en el rango -0,5 a -2,0. En el caso de las exportaciones, se ha utilizado el estudio de De Gregorio (1984) para categorías más agregadas de exportaciones chilenas; los valores de estas elasticidades tienen una moda de 2,3 para la casi totalidad de las categorías. Para la elasticidad de sustitución entre bienes importados de distintos países se ha usado el valor de 1,5⁷.

Importaciones: El cuadro N° 4.1 proporciona los valores de las importaciones chilenas a nivel de 3 dígitos CIIU con una descomposición de su origen según procedencia de EE.UU. y resto del mundo; esto permite calcular separadamente los efectos de creación y desviación de comercio, utilizando el arancel parejo de 11% como base. Además, se proporciona los valores de las exportaciones chilenas a EE.UU. y los aranceles promedios que éstas pagaron en el año 1990.

El cuadro N° 4.2 proporciona el efecto de bienestar asociado a la creación y desviación de comercio inducido por la desgravación (inmediata) al nivel de 0% de las importaciones procedentes de EE.UU. Este cálculo desagregado permite identificar aquellos sectores nacionales que enfrentarán una mayor competencia de la expansión de las importaciones norteamericanas; adicionalmente se obtiene los sectores en los cuales el efecto de bienestar (negativo) generado por la desviación de comercio alcanza valores superiores a nivel sectorial que los correspondientes al efecto de bienestar (positivo) inducido por la creación de comercio.

⁶ Para una discusión más detallada del procedimiento empírico y los cálculos correspondientes, ver Valdés (1992). Para los supuestos utilizados para la operacionalización del cálculo del efecto generado por la desviación de comercio y por la expansión de las exportaciones, ver el Anexo Técnico.

⁷ Para un desglose a nivel de sector y discusión de los valores de las elasticidades, ver Valdés (1992).

Cuadro Nº 4.1. IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES CHILENAS Y ARANCELES NORTEAMERICANOS. AÑO 1990

Sector	Importaciones Chilenas según origen (miles de \$EU)		Exportaciones Chilenas a EE.UU. (miles de \$EU)	Arancel a Exportaciones Chilenas en EE.UU. (porcentaje)
	EE.UU.	Resto del Mundo		
Agricultura y Pesca	23.079	55.469	378.078	1,07
Minería (Cobre y Hierro)	5	43	433.514	1,00
Petróleo y Gas	0	818.289	0	0,00
Carbón	19.494	74.435	0	0,00
Otros minerales y Piedras	6.235	22.253	149.760	0,07
Alimentos, Bebidas y Tabaco	16.477	243.327	223.116	3,85
Textiles	38.807	222.401	11.702	20,15
Vestuario	7.467	30.858	26.047	17,39
Cuero y Calzado	2.081	18.254	17.803	8,97
Madera (exc. muebles)	6.988	10.267	30.971	0,95
Muebles (exc. metálicos)	1.790	6.085	11.719	3,25
Papel	22.654	88.158	7.283	0,95
Imprentas y Editoriales	6.479	20.880	1.664	1,98
Sustancias y Prod. químicos	270.094	622.596	40.487	3,59
Refinería y Derivados Pet.	22.319	167.710	5.127	0,09
Prod. de caucho	22.236	78.253	6.037	4,00
Prod. plástico	30.956	66.061	718	3,91
Barro, Loza y Vidrio	17.436	74.247	15.251	9,87
Básicas Hierro y Acero	20.333	228.886	2.257	0,96
Metales no ferrosos (cobre)	8.368	42.763	14.205	0,00
Prod. metálicos (exc. Eq.)	59.145	251.291	10.760	1,18
Maquinaria no eléctrica	425.405	1.073.787	6.776	3,44
Maq. y aparatos eléctricos	159.576	584.432	2.255	4,74
Material de transporte	118.815	601.941	27.573	1,40
Eq. profesional y oftalmo.	51.973	105.342	326	5,77
Otras Industrias	8.682	58.781	3.836	3,06
Total	1.366.894	5.566.809	1.427.267	

Fuente: Banco Central y Bureau of Census.

La creación total de comercio total que generaría el ALC alcanza a \$EU 223,2 millones, lo que equivale al 16% de las importaciones chilenas desde EE.UU. (1990). Los sectores en los que se concentra la creación de comercio son: Maquinaria no eléctrica con \$EU 84,3 millones; Sustancias y productos químicos, con \$EU 32,1 millones; Maquinaria y aparatos eléctricos, con \$EU 31,6 millones y Material de transporte con \$EU 18,8 millones. La desviación de comercio, por otro lado, alcanzaría a un total de \$EU 152,7 millones. Los sectores en que los que se observaría una mayor desviación serían Maquinaria no eléctrica con \$EU 45,3 millones, Sustancias y productos químicos con \$EU 28,0 millones, Maquinaria y aparatos eléctricos con \$EU 18,6 millones y Material de transporte con \$EU 14,8 millones (ver cuadro Nº 4.2).

Cuadro N° 4.2. EXPANSION DE IMPORTACIONES GENERADO POR EL ALC CHILE-EE.UU.

(Base 1990)

	Importaciones (\$EU miles)		Efecto Bienestar (\$EU miles)		Sector
	Creación	Desviación	Creación	Desviación	
Agricultura y Pesca	1.144	2.423	63	266	
Carbón	1.932	2.296	106	253	
Alimentos, Bebidas y Tabaco	2.286	2.294	126	252	
Textiles	7.307	4.912	402	540	
Papel	1.347	2.679	74	295	
Sustancias y Productos químicos	32.119	28.002	1.767	3.080	
Refinería y Derivados Petróleo	1.327	2.928	73	322	
Productos de Caucho	4.187	2.574	230	283	
Productos Plástico	6.135	3.133	337	345	
Barro, Loza y Vidrio	3.456	2.099	190	231	
Básicas Hierro y Acero	3.022	2.776	166	305	
Metales no ferrosos (cobre)	1.576	1.040	87	114	
Productos metálicos (exc. Eq)	11.722	7.117	645	783	
Maquinaria no eléctrica	84.315	45.292	4.637	4.982	
Maquinaria y aparatos eléctricos	31.628	18.633	1.740	2.050	
material de transporte	18.839	14.750	1.036	1.623	
Equipo profesional y oftalmología	6.181	5.173	340	569	
Total a/	223.210	152.700	12.277	16.797	

Fuente: Valdés (1992).

a/ Incluye resto de sectores.

Los efectos de bienestar provenientes del aumento de importaciones se descomponen en una ganancia debido a la creación de comercio equivalente a \$EU 12,3 millones y una pérdida debido a la desviación equivalente a \$EU 16,8 millones. Esto significa que si se asume una tasa de descuento de 10% por año y si los aranceles se disminuyeran a cero, inmediatamente el ALC implicaría una pérdida de bienestar por el lado de las importaciones, equivalente a \$EU 45 millones. Los sectores donde se produce la mayor pérdida de bienestar serían las sustancias y productos químicos y material de transporte.

Para reducir el efecto negativo sobre el bienestar que genera la desviación de comercio inducido por la abrupta desgravación a 0% de las importaciones procedentes de EE.UU., se ha examinado lo que sucede en el caso de rebajar los aranceles de manera gradual en 5 años. En términos operativos, se ha supuesto que el nivel actual del 11% (1992) se reduce a 8% en el primer año, a 6% en el segundo año, a 4% en el tercero, a 2% en el cuarto y a 0% en el quinto. Los efectos potenciales que provocaría el ALC año a año, bajo el escenario de reducción arancelaria pareja en 5 años, se muestran en el cuadro N° 4.3. El comportamiento de la creación y desviación de comercio es lineal durante los cinco años. Por el lado

de los efectos de bienestar se observa que hasta el año 4 las ganancias provocadas por la creación de comercio serían mayores a las pérdidas provocadas por la desviación. Esto hace que la pérdida en términos de valor presente de \$EU 45 millones antes calculada —bajo la hipótesis de una reducción arancelaria inmediata y una tasa de descuento de 10%— disminuya a \$EU 15,8 millones con la reducción gradual propuesta de 5 años.

Cuadro N° 4.3. EFECTOS AGREGADOS DEL ALC BAJO EL ESCENARIO DE REDUCCION ARANCELARIA PAREJA EN 5 AÑOS

Año	Importaciones		Efecto Bienestar		Neto
	Creación	Desviación	Creación	Desviación	
	(\$EU miles)		(\$EU miles)		
1	60,9	41,6	5,8	1,2	4,6
2	101,5	69,4	8,6	3,3	5,4
3	142,0	97,2	10,7	6,5	4,1
4	182,6	124,9	11,9	11,0	0,8
5	223,2	152,7	12,3	16,8	-4,5

Fuente: Valdés (1992).

En un escenario en que se disminuyen más lentamente los aranceles de aquellos sectores que provocarían mayores pérdidas por concepto de desviación de comercio, la pérdida neta en bienestar es aún menor que en el escenario ilustrado en el cuadro N° 4.3. En consecuencia, una desgravación más lenta en aquellos sectores que generan mayores efectos de desviación de comercio implica una reducción significativa del efecto negativo que provoca un ALC; la pérdida neta de bienestar que se genera con el incremento de importaciones se reduce a la quinta parte (ver Valdés, 1992).

Exportaciones: En el cuadro N° 4.4 se proporciona el efecto sobre la expansión de las exportaciones chilenas que generaría el ALC Chile-EE.UU. utilizando un supuesto extremo, en que la rebaja arancelaria (cuadro N° 4.1) se realiza de inmediato al nivel de 0%. Se observa que el total de las exportaciones a EE.UU. aumentaría en \$EU 62,3 millones, equivalentes a 4,4% de las exportaciones chilenas a ese país. Este aumento se concentraría en los sectores Alimentos, Bebidas y Tabaco (\$EU 19,3 millones), Agricultura y Pesca (\$EU 14,2 millones), Vestuario (\$EU 9,0 millones) y Textiles (\$EU 4,6 millones).

Los efectos en bienestar, por otra parte, suman \$EU 32,7 millones, lo que significa que suponiendo una tasa de descuento anual de 10% el ALC generaría un beneficio (en valor presente) por el lado de las

exportaciones, equivalente a \$EU 330 millones. Los efectos en bienestar se concentrarían en los sectores Alimentos, Bebidas y Tabaco (\$EU 9,0 millones), Textiles (\$EU 5,3 millones), Minería (cobre y hierro, \$EU 4,3 millones) y Agricultura y Pesca (\$EU 4,1 millones).

**Cuadro N° 4.4. EXPANSION DE EXPORTACIONES GENERADAS POR EL ALC
CHILE-EE.UU
(Base 1990)**

Sector	Cambio Exportaciones (\$EU miles)	Efecto Bienestar (\$EU miles)
Agricultura y Pesca	14.204	4.108
Minería (Cobre y Hierro)	642	4.327
Alimentos, Bebidas y Tabaco	19.338	8.954
Textiles	4.592	2.820
Vestuario	9.029	5.314
Cuero y Calzado	3.428	1.750
Sustancias y Productos químicos	3.280	1.511
Barro, Loza y Vidrio	3.205	1.663
Total <u>a/</u>	62.290	32.683

Fuente: Valdés (1992).

a/ Incluye resto de sectores.

Las estimaciones de la expansión de las exportaciones que se obtienen en Valdés (1992) difieren en forma importante respecto de las estimaciones obtenidas por Erzan y Yeats (1992); estos estiman que Chile vería incrementarse en \$EU 22,8 millones sus exportaciones a EE.UU. al establecer un ALC. La razón fundamental de esta discrepancia se encuentra en el año base escogido en el estudio y la metodología utilizada. Erzan y Yeats (1992) utilizan el año 1986 como base. En efecto, si se calculan los efectos del ALC usando 1986 como base, el recálculo de los valores del cuadro N° 4.4 mostraría que el aumento de exportaciones generado por el ALC sería de \$EU 26,3 millones. La pequeña diferencia observada entre los estudios de Erzan y Yeats (1992) y Valdés (1992), es consecuencia del uso de distintas elasticidades.

Luego, cabe destacar que dado que las estimaciones que se presentan en el cuadro N° 4.4 (y en los cuadros N° 4.2 y N° 4.3) dependen crucialmente del año que se escoja como base; i. e. los resultados entregados se deben analizar con precaución. En particular, si se quiere juzgar el potencial ALC con EE.UU. con la información que se ha entregado se debe considerar que el acuerdo entraría en vigencia como mínimo en un par de años. Así, dado que las exportaciones chilenas muestran un dinamismo secular no despreciable, habría que reactualizar los efectos comerciales del ALC de acuerdo a la información disponible que corresponda al período más reciente.

En síntesis, los efectos sobre el comercio de un ALC entre Chile y EE.UU. serían los siguientes (considerando el año 1990 como base): (1) Las exportaciones chilenas a EE.UU. aumentarían en un 4,4% (esto es algo más de \$EU 60 millones). (2) Las importaciones chilenas procedentes de EE.UU. aumentarían en 27,5% (alrededor de \$EU 375 millones) con un desglose de 16,3% debido a la creación de comercio y 11,2% debido a la desviación de comercio. (3) Los efectos en bienestar de estos cambios equivaldrían a una ganancia neta de bienestar (utilizando una tasa de descuento intertemporal de 10%) del 1% del PGB (i. e., alrededor de \$EU 310 millones).

V

ALC Y MEDIO AMBIENTE

El tema del medio ambiente ha estado presente desde el principio del proceso de negociaciones del ALCAN y se espera que también surja en la negociación con Chile. El tema ha sido planteado tanto en Chile como en EE.UU. Los grupos ambientalistas y laborales estadounidenses temen un "dumping ecológico" al estrecharse los vínculos comerciales con países menos desarrollados y con regulaciones ambientales menos estrictas. En Chile, grupos ambientalistas locales ven una relación negativa entre comercio y medio ambiente.

La oposición se basa en dos efectos que conllevaría el libre comercio. Al tener los países menos desarrollados regulaciones más permisivas en relación a las actividades contaminantes, obtendrían una ventaja en la producción y exportación de bienes cuyos procesos productivos son más contaminantes. Además, habría un traslado de inversiones hacia esos países. Ambos efectos reducirían el empleo en los países desarrollados que se asocian a países con menos regulaciones y aumentaría la contaminación en estos últimos.

La evidencia, tanto teórica como empírica, para apoyar estos argumentos es débil y en muchos aspectos contraria a ellos. Por un lado, desde el punto de vista teórico, es claro que cada región tiene distintas capacidades de absorción de emisiones contaminantes y que, además, dependiendo de las características socio-económicas de cada país, los niveles de contaminación aceptables para la sociedad son distintos. Es decir, un mayor nivel de emisiones no siempre causa un mayor nivel de contaminación

y, por otra parte, un mayor nivel aceptado de contaminación no significa necesariamente que existe "dumping ecológico", sino distintas valoraciones de ciertas condiciones ambientales.

Desde un punto de vista empírico, se ha visto que el aumento proporcional en costos que conllevan las regulaciones ambientales no son suficientes para justificar el traslado de empresas y, de hecho, no se ha observado éxodo de empresas al implantarse las regulaciones. En general, en estas decisiones dominan otros aspectos: costo de transporte a los principales mercados, calidad y costo de la mano de obra y el riesgo político del país.

Más allá de las ventajas de costos que se dan por distintos grados de regulación, un grado mayor de apertura produce cambios en la estructura productiva. Esos cambios podrían llevar a una mayor producción en las industrias más contaminantes. En la misma línea se teme que, en países con abundancia relativa de recursos naturales, mayores grados de apertura llevarán a la sobre-explotación de los recursos naturales. Causando, incluso, el colapso de esa fuente de riqueza. En términos teóricos se rebate este argumento, puesto que las externalidades propias de estos mercados —"la tragedia de los comunes", i.e. explotación de bienes de propiedad común— se deben combatir con regulaciones apropiadas y asignación de los derechos de propiedad, en vez de desechar las ventajas del comercio internacional.

Por último, existe el temor que los acuerdos de libre comercio inhiban la libertad que tienen los países para imponer regulaciones que protejan su medio ambiente. Este temor también parece ser infundado ya que los ALC tienden a adoptar las obligaciones del Código de estándares del GATT. Este permite las regulaciones que protegen el medio ambiente siempre que ellas no sean discriminatorias en contra de los productores externos y que se adopte la medida que logra el objetivo deseado con el mínimo efecto sobre los flujos comerciales.

En el caso específico de Chile existen estimaciones sobre el efecto ambiental de la apertura comercial que indican que la reestructuración productiva que ella causó disminuyó los niveles de contaminación por unidad de producto al expandirse las industrias menos contaminantes y contraerse las que producen mayores emisiones. Sin embargo, la explotación de las ventajas comparativas llevó a mayores niveles de exportación de recursos naturales. En algunos casos, como el de la pesca, se carecía de regulaciones apropiadas y se produjo sobre-explotación de estos recursos.

Se estima que un ALC con EE.UU. tendría efectos en la misma dirección. Es decir, expandiría las industrias menos contaminantes y aumentaría la exportación de recursos naturales, quizás incorporando un mayor nivel de procesamiento. Sin embargo, los efectos serían relativamente menores, al iniciarse este nuevo proceso de reducción tarifaria desde un nivel bajo de proteccionismo. Por otra parte, el daño que surge de la sobre-explotación de los recursos naturales estaría esta vez controlado por legislaciones ambientales. La ley de pesca ya fue aprobada, la ley de bosque nativo está en trámite y, por último, existe un proyecto de ley ambiental que penaliza las actividades contaminadoras y exige la evaluación del impacto ambiental de los proyectos.

Por otra parte, se espera que el ALC con Estados Unidos aumente el flujo de inversiones extranjeras hacia Chile. Esto ocurriría, como se señaló previamente, no tanto por el mejor acceso al mercado norteamericano, puesto que ese tipo de incentivos dirigiría la inversión a México, sino por el efecto positivo que tendría el ALC en la imagen internacional del país y en la percepción del riesgo que representa invertir en él. Es posible que algunos sectores vean este aumento en la inversión como una amenaza al medio ambiente temiendo que se instalen industrias con procesos contaminadores. Sin embargo, existe evidencia de que las empresas extranjeras suelen usar estándares técnicos tan altos como los de sus países de origen por las presiones que ejercen los grupos ambientalistas de esos países. También influye en esta decisión el costo que involucra cambiar de tecnología después que la inversión ha sido realizada y el país anfitrión opta por regulaciones más estrictas.

Los argumentos teóricos y empíricos que le restan peso a las objeciones ambientalistas al libre comercio no serán suficiente para eliminar de la agenda de negociaciones comerciales el tema ambiental. Este tópico parece haber llegado al ámbito del comercio internacional para quedarse, y los argumentos teóricos que se esgriman en su contra no serán muy efectivos, al menos en el corto plazo, para convencer a la opinión pública y a los grupos de presión que influyen en los legisladores. Desde esa perspectiva es interesante preguntarse cuáles serán las implicancias para Chile del proceso de negociación de un ALC con los Estados Unidos.

No compartiendo Chile fronteras con EE.UU., al contrario del caso mexicano, existen menos tópicos de conflicto en una eventual negociación de un ALC y su condicionalidad ambiental. Se eliminan problemas de solución compartida y, por otro lado, el argumento de "dumping ecológico" y traslado de empresas se hace más débil por los altos costos de transporte. Sin embargo, Chile tiene graves problemas ambientales que serán utilizados por los opositores al acuerdo en Estados Unidos y en Chile. Una de las principales debilidades respecto al tema ambiental es la precariedad de leyes e instituciones para regular impactos ambientales. Como se indicó más arriba, las carencias legislativas están en vías de solución. Desgraciadamente, queda un largo camino en lo que se refiere a fiscalización, tanto por la falta de recursos como de experiencia en esas actividades. La falta de recursos no se hace evidente sólo en la actividad fiscalizadora sino que en la misma actividad de limpieza del aire y recursos hídricos y en la implementación de tecnologías productivas más limpias. El trade-off entre crecimiento y solución de problemas de pobreza, por un lado, y de mejor calidad ambiental, por el otro, se torna especialmente dramático en temas de calidad ambiental urbana y en procesos productivos de la minería.

A pesar de lo costoso que es adoptar estándares más estrictos, existe en Chile conciencia de que el mundo desarrollado se hará cada vez más exigente en cuanto a los procesos productivos utilizados en la producción de los bienes importados y que aquéllos que se produzcan con tecnología que amenace al medio ambiente serán rechazados, ya sea por la legislación de comercio exterior o por los mismos individuos en el momento de tomar sus decisiones de compra. Es por eso que los cambios en regulaciones ambientales que se adopten no serán vistos sólo como requisitos para lograr el ALC con EE.UU. sino

como cambios necesarios tanto para una mejor inserción internacional como para mejorar la calidad de vida en el país.

El ALC, por otra parte, proveerá de una instancia más expedita para la solución de controversias que puedan surgir por regulaciones ambientales. Así los productores chilenos se sentirán menos amenazados por medidas proteccionistas estadounidenses que utilizan argumentos ambientalistas.

VI CHILE Y EL MERCOSUR

En los acuerdos comerciales y la formación de mercados comunes o uniones aduaneras, la geografía pareciera jugar un rol crucial; i.e., tienden a prevalecer arreglos comerciales entre países vecinos. Por otra parte, al establecerse un acuerdo comercial entre dos países, el país pequeño obtiene una mayor ganancia relativa de bienestar. Estos elementos sugieren la conveniencia que representaría para Chile su afiliación al MERCOSUR.

Aún más, Argentina y Brasil son los socios comerciales latinoamericanos más importantes para Chile. El cuadro N° 6.1 proporciona las magnitudes relativas a las exportaciones e importaciones chilenas con Argentina y Brasil. Brasil y Argentina representan alrededor del 40% y 18% de las exportaciones chilenas orientadas a América Latina; sin embargo, en conjunto, las exportaciones chilenas a estos 2 países constituyen algo más del 8% del total de las exportaciones chilenas.

El MERCOSUR creado en 1991 (Marzo) ha fijado como plazo Diciembre de 1994 para el establecimiento definitivo del Mercado Común⁸; esto involucra un calendario de eliminación y ritmo de reducción de barreras arancelarias y no arancelarias entre los 4 países miembros (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), el establecimiento de un arancel externo común (AEC), armonización de normas y legislaciones vinculadas al comercio exterior y coordinación de políticas sectoriales y macroeconómicas.

El acuerdo del MERCOSUR contiene una cláusula que permite la adhesión de otros países miembros de la ALADI, pero las solicitudes para ello sólo serán consideradas después de cinco años de vigencia del Acuerdo, con la excepción de aquéllas presentadas por países que "no forman parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extraregional". Esto ha sido interpretado como una forma existente en el Acuerdo del MERCOSUR de permitir la incorporación anticipada de Chile dado que al momento de la firma del Acuerdo sólo Chile cumplía con dicha condición (Argentina y Uruguay han expresado reiteradamente su posición favorable a la incorporación de Chile). Sin embargo, no queda claro en qué situación queda Chile luego de la suscripción del Acuerdo de Libre Comercio con México y, si eventualmente ocurriera, de un acuerdo del mismo tipo con Estados Unidos. La posición oficial

⁸ Para una mayor discusión de este tema ver Mizala (1992) y Sáez (1992).

Cuadro Nº 6.1. INTERCAMBIO COMERCIAL DE CHILE CON ARGENTINA Y BRASIL

A R G E N T I N A			B R A S I L			
Exportaciones chilenas a/ (Mill. \$EU)	Importaciones argentinas b/ (Mill. \$EU)	<u>Exp. Chile</u> <u>a Arg.</u> Exp. Chile- A.L. %	Exportacion es chilenas a/ (Mill. \$EU)	Importacio nes brasileras b/ (Mill. \$EU)	<u>Exp. Chile</u> <u>A Brasil</u> Exp. Chile - A.L. %	
1985	84	106	15,7	210	249	39,2
1986	161	123	23,5	293	248	42,8
1987	175	159	21,0	348	380	41,7
1988	168	279	19,3	342	555	39,2
1989	110	399	11,5	523	703	54,5
1990	114	503	11,2	487	564	48,0
1991	257	554	20,8	448	698	36,2

Fuente: Banco Central.

a/ Exportaciones chilenas son FOB.

b/ Importaciones procedentes de Argentina y Brasil son CIF.

chilena frente al MERCOSUR ha sido extremadamente cautelosa; existe interés en el éxito de esta iniciativa, pero observando esto desde el exterior.

La efectiva constitución del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay) generaría un bloque económico con un PGB cercano a \$EU 400 mil millones, una población cercana a 190 millones de habitantes, una fuerza de trabajo de 75 millones de personas y un nivel de exportaciones de \$EU 44 mil millones (datos de 1990).

Alejandra Mizala (1992) plantea distintas opciones que debieran analizarse sobre la no incorporación o incorporación de Chile al MERCOSUR. La marginación de Chile del MERCOSUR podría implicar un desplazamiento de las exportaciones competitivas chilenas por aquéllas de los socios comerciales que van a gozar de las preferencias arancelarias; considerando el caso extremo de mantenimiento exclusivamente de las exportaciones de cobre, según Mizala (1992), las exportaciones chilenas a Argentina y Brasil se reducirían en \$EU 81,6 millones y \$EU 276 millones respectivamente; esto representa una disminución conjunta del 4,3% del total de las exportaciones chilenas (del año 1990). Sin embargo, un escenario menos extremo sugiere considerar que el MERCOSUR no debería afectar a todas aquellas exportaciones chilenas que no son competitivas con las exportaciones recíprocas de los países miembros del MERCOSUR; adicionalmente al cobre habría que agregar otros productos. En este caso, las exportaciones chilenas a Argentina y Brasil se reducirían en \$EU 74,5 millones y \$EU 165,7 millones respectivamente (Mizala, 1992); luego, el efecto sobre las exportaciones totales chilenas sería de alrededor del 3%.

Por otra parte, la incorporación de Chile al MERCOSUR genera problemas vinculados a la aceptación de un arancel externo común más elevado y diferenciado que el actual nivel parejo del 11%; adicionalmente, hay problemas asociados a neutralizar los efectos macroeconómicos y microeconómicos que podrían generar la inestabilidad macroeconómica aún existente en la economía brasilera y potencialmente en la argentina. Pero habría también algunos beneficios generados por la asociación al MERCOSUR; posibilidad de expansión de las exportaciones chilenas, mayores incentivos a la inversión extranjera ante el atractivo de poder operar en un mercado ampliado, aumento de la capacidad de negociación del país al negociar a nivel de bloque en vez de a nivel de país aislado. Por último, existe la posibilidad de establecer un ALC con el MERCOSUR y/o acuerdos sectoriales (bilaterales) con los países miembros del MERCOSUR. La evaluación de estas alternativas requiere un estudio específico.

Finalmente, es importante destacar un elemento de distinta naturaleza. La constitución del MERCOSUR está induciendo a los países miembros a implementar un grado importante de liberalización de sus respectivas economías y de racionalización de los regímenes de comercio exterior. Aun cuando haya un AEC que discrimine entre países miembros y el resto, los países excluidos del MERCOSUR enfrentarán una situación relativa mejor que aquella prevaleciente en el pasado; esto permitirá aumentar el intercambio bilateral comercial con cada uno de los países del MERCOSUR. El incremento de este intercambio bilateral, así como también las mayores inversiones de empresarios latinoamericanos en los países vecinos (fenómeno recientemente observado entre Chile y Argentina) generará incentivos para una mayor vinculación institucional-comercial entre Chile y el MERCOSUR.

VII RESUMEN Y CONCLUSIONES

Desde una perspectiva chilena la posibilidad de un ALC con Estados Unidos se considera positiva. En el terreno puramente comercial los efectos serían moderados, beneficiándose en mayor grado algunos sectores exportadores específicos que se encuentran con altas tarifas a su ingreso al mercado estadounidense. Específicamente, se vería incentivada la agroindustria, que enfrenta un grado importante de escalonamiento arancelario. También se expandirían las exportaciones de vestuario, textiles y productos de cuero.

Los efectos globales sobre el comercio de un ALC entre Chile y EE.UU. serían los siguientes (considerando el año 1990 como base): (1) Las exportaciones chilenas a EE.UU. aumentarían en un 4,4% (esto es algo más de \$EU 60 millones). (2) Las importaciones chilenas procedentes de EE.UU. aumentarían en 27,5% (alrededor de \$EU 375 millones) con un desglose de 16,3% debido a la creación de comercio y 11,2% debido a la desviación de comercio. (3) Los efectos en bienestar de estos cambios equivaldrían a una ganancia neta de bienestar (utilizando una tasa de descuento intertemporal de 10%) del 1% del PGB (i. e., alrededor de \$EU 310 millones).

Un ALC con Estados Unidos, más allá de las reducciones tarifarias, incluye exigencias en materias de compras gubernamentales, comercio de servicios, eliminación de las restricciones a la inversión extranjera, protección a los derechos de propiedad intelectual, etc. Sin embargo, se considera que Chile ha implementado, o está en vías de implementar, la mayoría de estos requisitos. A pesar de ello, se deberán hacer cambios institucionales importantes para lograr mayores grados de transparencia, predictibilidad y fiscalización de estos procesos.

Es claro que otro de los condicionantes del ALC se refiere a la cuestión ambiental. Habrá una importante presión norteamericana para que Chile imponga regulaciones más estrictas sobre actividades que dañan el medio ambiente. Es posible que nos veamos obligados a ir más rápido de lo deseado. Sin embargo, es claro que para asegurar el acceso de nuestros bienes a todos los mercados desarrollados, la cuestión ambiental debería ocupar cada vez más el centro del debate.

Se enfatiza que entrar en negociaciones con EE.UU. es conveniente desde un punto de vista comercial y también para darle un sello de garantía a la imagen de país, que sea atractivo para la inversión que hoy sustenta Chile; sin embargo es importante no descuidar nuestra inserción en Mercosur. El mercado de esos cuatro países es de tamaño considerable y un acceso asegurado a él puede ser una motivación importante para la inversión extranjera. Chile hoy ofrece condiciones de estabilidad y de no discriminación que son muy atractivas pero no puede ofrecer el acceso seguro a un mercado amplio.

Un ALC con el MERCOSUR, en que nosotros mantenemos independencia en nuestra política comercial, nos permitiría una mayor diversificación tanto en lo que se refiere a mercados como a productos. En efecto, de lo que exportamos al mundo desarrollado, más del 60% está compuesto por recursos naturales sin procesar. En cambio, este porcentaje es sólo 35% en nuestras exportaciones a América Latina.

Así, si bien un ALC con EE.UU. sería beneficioso, no se debe descuidar la integración con países de América Latina, especialmente el MERCOSUR, que otorgaría otro tipo de ventajas al sector exportador chileno.

ANEXO TECNICO

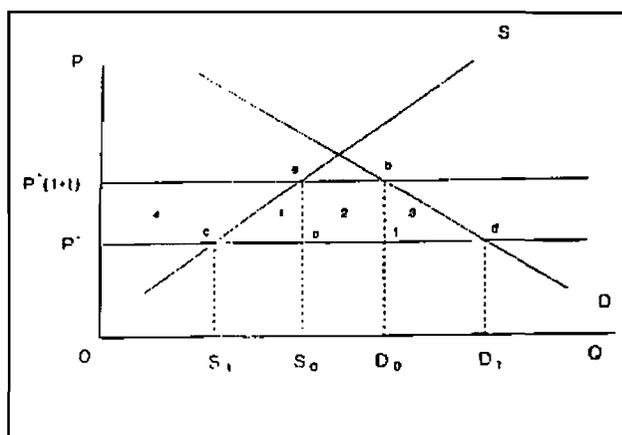
En este Anexo Técnico se examinan los elementos teóricos y supuestos simplificadorios vinculados a la evaluación empírica de los fenómenos de creación y desviación de comercio, y la expansión de exportaciones que se generan ante la implementación de un ALC⁹.

⁹ Para una discusión más extensa y profunda ver Caves, Frenkel y Jones (1990) y Valdés (1992).

La Figura A.1 plantea el problema de la creación de comercio; este análisis es equivalente al de una liberalización arancelaria unilateral. Antes del acuerdo comercial, el país local tiene un arancel t para un bien cuyo precio internacional es P^* (ver Figura N° A.1); luego, el nivel de producción local es OS_0 (pto. a) y el nivel de consumo es OD_0 (pto. b); el exceso de demanda es abastecido por las importaciones ab. El establecimiento de un ALC induce una desgravación arancelaria, i. e., el arancel t es eventualmente reducido a cero. Esto genera un nuevo nivel de consumo OD_1 (pto. d), en que la producción local sólo abastece OS_1 (pto. c); el nuevo exceso de demanda se elimina con un nuevo nivel mayor de importaciones cd.

Figura A.1.
Efecto de bienestar debido a la creación de comercio

Para evaluar las ganancias de bienestar que genera el fenómeno de creación de comercio, hay que considerar sólo las ganancias netas de bienestar. En efecto, dentro del país local, la reducción de aranceles genera redistribuciones internas de bienestar; las utilidades (extra) generadas por el arancel t a los productores (área 4, Figura A.1) son transferidas a los consumidores locales; análogamente, la recaudación fiscal generada por las tarifas pagadas por las importaciones (área 2, Figura A.1) no son pagadas

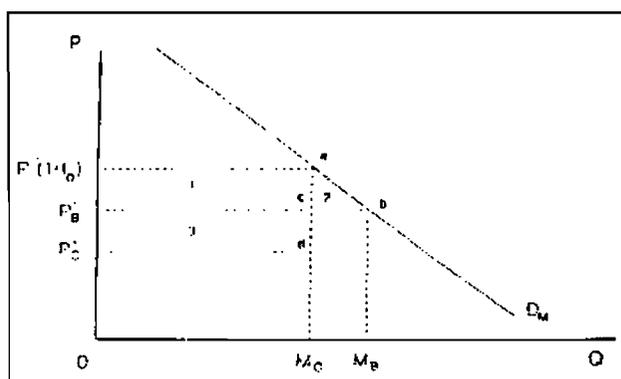


cuando $t = 0$, lo cual es una redistribución del gobierno a los consumidores. Las ganancias netas de bienestar generadas por la creación de comercio (inducida por la reducción de aranceles) corresponden solamente a los triángulos 1 y 3 (Figura A.1); el área 3 está asociada al bienestar adicional neto que reciben los consumidores por la expansión del nivel de consumo del bien en cuestión, y el área 1 es una ganancia neta de bienestar que es generada por el uso alternativo al cual son asignados los factores productivos que quedan liberados (o que son desplazados) por la liberalización comercial. Luego, en este caso, la ganancia de bienestar generada por la creación de comercio sería $0,5 \times dM \times t$, en que dM correspondería a la expansión de las importaciones inducida por la apertura.

En términos generales, si M_{oj} es la cantidad importada del bien i del país j , t_0 el nivel inicial del arancel, dt el cambio preferencial de aranceles y suponiendo que se conoce la elasticidad (precio) de la demanda de importaciones, ξ_i , entonces $dM = [dt/(1 + t_0)] \times \xi_i \times M_{oj}$. En consecuencia, la ganancia de bienestar B_C generada por la creación de comercio será: $B_C = 0,5 [dt/(1 + t_0)] dt \times \xi_i \times M_{oj}$. Obsérvese que esta ganancia de bienestar B_C es directamente proporcional al monto inicial de importaciones (M_{oj}) procedente del país al cual se le otorga la preferencia arancelaria.

La Figura A.2 plantea el fenómeno de desviación de comercio el cual se genera cuando un bien que era importado de un país C, posteriormente al establecimiento del ALC con el país B, éste pasa a ser importado del país B; la preferencia arancelaria otorgada al país B permite que las importaciones del país B sustituyan a las del país C (ver Figura A.2). Sea D_M la demanda por importaciones por el bien k de un país; en que éstas enfrentan un arancel t_0 ; al precio $P^*_C (1 + t_0)$, el país C es el que posee la mayor competitividad para abastecer al país local un nivel de importaciones OM_C (pto. a). Al establecer un acuerdo preferencial con el país B, en que éste puede abastecer al país local sin tener que cancelar el arancel pagado previamente por las importaciones del país C, el nivel de importaciones se expande a OM_B (pto. b); éstas pasan a ser ahora totalmente abastecidas por el país B al precio P^*_B (éste es superior al precio sin tarifa P^*_C que podría proporcionar el país C). La desviación de comercio genera una ganancia neta de bienestar para los consumidores asociada a la reducción de aranceles la cual corresponde al área 2; el área 1 corresponde a una transferencia de ingresos de la recaudación fiscal captada previamente por el gobierno, la cual es transferida a los consumidores. Por otra parte, el área 3 es una pérdida neta de bienestar del país local debida al fenómeno de desviación de comercio; esta área 3 correspondía a una parte de la recaudación fiscal previa al establecimiento del ALC; una vez establecido el ALC, los consumidores locales pagan el diferencial de precios ($P^*_B - P^*_C$) a los productores del país B que son relativamente más ineficientes que los del país C. Si el área 3 es mayor que el área 2, entonces el fenómeno de desviación de comercio genera una pérdida neta de bienestar al país local.

Figura A.2.
Efecto de bienestar debido a la desviación de comercio



Para estimar el efecto generado por la desviación de comercio se utiliza la elasticidad de sustitución entre bienes importados σ_j que provienen de dos países distintos, B (con preferencia arancelaria) y C¹⁰. Para operacionalizar empíricamente este cálculo resulta conveniente efectuar algunos supuestos simplificadorios¹¹. Suponiendo que la disponibilidad local de bienes permanece prácticamente constante, i. e., la expansión de importaciones procedente del país B corresponde a la contracción de las

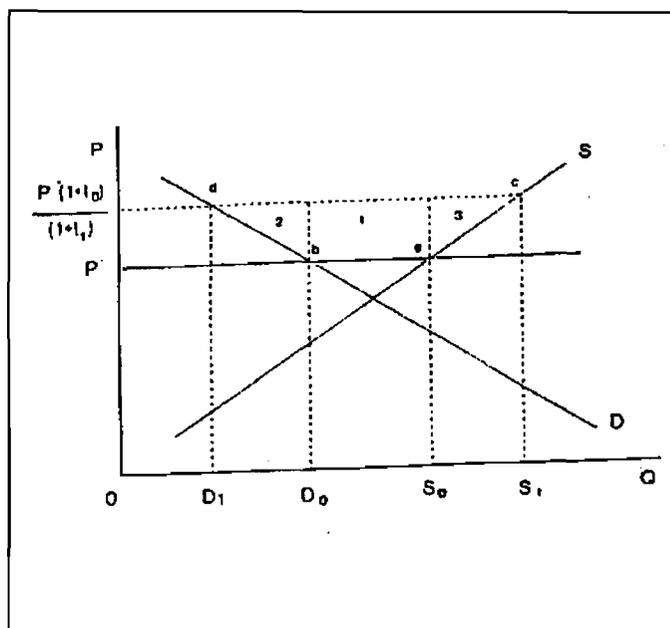
¹⁰ Se sugiere utilizar $\sigma_j = 1,5$; ver UNCTAD (1989).

¹¹ Para una discusión más extensa ver Valdés (1992).

importaciones del país C; luego, la pérdida asociada a la desviación de comercio correspondería a la magnitud del cuántum de importaciones que ha sido desviado, multiplicado por el diferencial de precios ($P^*_B - P^*_C$). Este procedimiento resulta ser equivalente a aquél originado en el cambio de la recaudación tributaria ocasionado por el establecimiento del ALC (para la derivación correspondiente, ver Valdés 1992).

Figura A.3.
Efecto de un ALC sobre las exportaciones

La Figura A.3 plantea el fenómeno relacionado a la expansión de exportaciones que induce un ALC en el país local. En este caso se supondrá que el país local es pequeño (Chile) y el otro país es grande (EE.UU.); luego, los precios del país grande no se verán alterados por los cambios que el ALC genere en el país pequeño. En consecuencia, las variaciones de las exportaciones dependerán de la elasticidad precio de las exportaciones; en este caso, como el país pequeño recibirá un tratamiento arancelario preferencial, los exportadores del país pequeño recibirán un mayor precio por sus bienes que el que recibían previamente al establecimiento del



ALC. La Figura A.3, utilizando un modelo de equilibrio parcial, ilustra lo sucedido. Previamente al establecimiento del ALC, el país pequeño produce OS_0 (pto. a), consume localmente OD_0 (pto. b) y exporta D_0S_0 al país grande. Con el establecimiento del ALC, el precio recibido por los exportadores aumenta a $[(1 + t_0)/(1 + t_1)] \times P^*$; esto genera un nuevo nivel de producción OS_1 , una reducción del consumo interno a OD_1 y una expansión de las exportaciones en $(D_0 - D_1) + (S_1 - S_0)$.

Sea η la elasticidad (precio) de oferta de las exportaciones; luego, el aumento de las exportaciones del bien j generado por el ALC será: $dX_j = X_{j0} \times \eta \times [(t_0 - t_1)/(1 + t_1)]$, en que t_0 y t_1 son los aranceles que enfrentan las exportaciones del bien j pre y post ALC respectivamente. Obsérvese que el cálculo de la expansión de exportaciones es directamente proporcional al nivel de exportaciones X_{j0} que existe en el momento inicial del establecimiento del ALC.

Desde el punto de vista del incremento de bienestar generado por las exportaciones al ALC, hay dos elementos distintos que considerar: el incremento de precio que experimentan los exportadores con las exportaciones efectuadas previamente al ALC (área 1) y la expansión adicional de exportaciones (áreas 2 y 3). Luego, el efecto neto de bienestar de las exportaciones inducido por el ALC será:

$$B_x = X_0 (t_1 - t_0) + 0,5 (t_1 - t_0) dX.$$

REFERENCIAS

- Butelmann, A. y P. Campero (1992), "Medición del Escalonamiento Arancelario de las Exportaciones chilenas a los EE.UU.", en Butelmann A. y P. Meller (eds.) *Estrategia comercial chilena para la década del 90: Elementos para el debate*, CIEPLAN.
- Campero, P. y B. Escobar (1992), "Evolución y Composición de las Exportaciones chilenas, 1986-1991", en Butelmann A. y P. Meller (eds.) *Estrategia comercial chilena para la década del 90: Elementos para el debate*, CIEPLAN.
- Caves, Frenkel y Jones (1990), *World Trade and Payments: An Introduction*, Harper Collins Publishers.
- French-Davis, R. (1985), *Economía Internacional: Teorías y políticas para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- INFORUM (1991), "Industrial Effects of a Free Trade Agreement Between the U.S. and Mexico", Informe preparado por Interindustry Economic Research Fund para The United States Department of Labor.
- Mizala, A. (1992), "Chile, Argentina y Brasil: Perspectivas de su integración económica", en Butelmann A. y P. Meller (eds.) *Estrategia comercial chilena para la década del 90: Elementos para el debate*, CIEPLAN.
- Saez, R. E. (1992), "Chile y América Latina: Apertura y Acuerdos Bilaterales", en Butelmann A. y P. Meller (eds.) *Estrategia comercial chilena para la década del 90: Elementos para el debate*, CIEPLAN.
- UNCTAD - WORLD BANK (1989), *A User's Manual for SMART, Software for Market Analysis and Restrictions on Trade*.
- Valdes, R. (1992), "Una Metodología para evaluar el impacto cuantitativo de una liberalización comercial. Aplicación al ALC entre Chile y EE.UU.", en Butelmann A. y P. Meller (eds.) *Estrategia comercial chilena para la década del 90: Elementos para el debate*, CIEPLAN.

Relaciones económicas Brasil-Estados Unidos y la liberalización del comercio en el Hemisferio Occidental

Marcelo de Paiva Abreu¹

Introducción

La evaluación de los aspectos positivos y negativos de la integración regional, comparados con los de la supuestamente más esquivada liberalización multilateral, ha sido un tema frecuente de los estudios recientes sobre política de intercambio comercial. Es raro que dichas evaluaciones reconozcan que los intereses nacionales específicos en determinadas combinaciones de regionalismo y multilateralismo varían en medida significativa de acuerdo a estructuras y políticas de intercambio comercial. Este trabajo, cuyo interés principal se concentra en las relaciones comerciales, trata de evaluar los argumentos en favor y en contra de la integración de la economía brasileña con otras economías del hemisferio, y la forma en que las relaciones Brasil-Estados Unidos podrían verse afectadas por diferentes posibilidades de integración. Esta podría provenir ya sea de medidas concretas o de la creación de condiciones efectivas de afiliación para la extensión del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN).

Las amplias diferencias en la velocidad de la reforma económica, así como en el éxito de la estabilización macroeconómica en diferentes economías latinoamericanas, se hace ahora evidente aun en un análisis comparativo superficial. La lentitud de Brasil para introducir reformas estructurales o la ineficacia de los esfuerzos pasados por controlar la inflación invalidan toda aseveración rotunda sobre el vuelco del clima económico en Latinoamérica o el mejoramiento estable de las relaciones con los Estados Unidos. Estos contrastes tienen sus raíces en el pasado. Por lo tanto, es difícil evaluar las políticas brasileñas actuales y sus posibles repercusiones sobre las relaciones bilaterales sin una perspectiva relativamente amplia que incluya los difíciles años ochenta. Puesto que cada vez parece más probable que puedan volver a darse dichas fricciones bilaterales, esa perspectiva adquiere aún mayor importancia.

El trabajo comienza con una consideración del efecto de la crisis económica de los años 80 sobre las relaciones entre Brasil y los Estados Unidos, en particular del considerable deterioro de las relaciones económicas bilaterales y multilaterales que afectan los asuntos comerciales. Luego se analiza la forma en que se redujeron estas fricciones a partir de 1988, gracias a la reforma económica, especialmente de las políticas de intercambio comercial y a la adopción de un método más positivo para las negociaciones multilaterales en el GATT. Se evalúan diferentes posibilidades de ejecución de iniciativas de integración regional que abarcan a países latinoamericanos y a los Estados Unidos y Canadá, como por ejemplo el ALCAN y la IPA, con sus posibles repercusiones para Brasil. En la conclusión se analiza la forma probable en que la mayor importancia de la integración regional afectará a las relaciones Brasil-Estados Unidos.

1. El autor desea agradecer los comentarios de Rubens Ricupero, Ron Sprout y José Tavares, así como la asistencia de investigación que recibió de Clarice Gonçalves Silva.

I

**LAS RELACIONES ECONOMICAS ENTRE BRASIL Y LOS ESTADOS UNIDOS
EN LOS AÑOS OCHENTA**

De las décadas de los sesenta y setenta se heredaron varios temas irritantes de consideración.² La política de alineamiento cercano con los Estados Unidos que prevaleció en el período inmediatamente después del golpe de 1964, condujo a que se revirtieran las posturas en los foros internacionales, como en los casos de las reservas expresadas sobre algunos de los principios incluidos en el Acta Final de la Conferencia de la UNCTAD en Ginebra en 1964, o la participación de tropas brasileñas en la intervención a la República Dominicana en 1965. A partir de 1987 la posición de Brasil comenzó a cambiar. En las negociaciones que llevaron al Acuerdo para la prohibición de armas nucleares en Latinoamérica, que se firmó en Tlaltelolco, México, en 1987, Brasil no desistió del requisito de plena ratificación como condición de efectividad. Tampoco firmó el Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968, aduciendo intereses de seguridad nacional como argumento para la maduración de políticas que tendían a reafirmar cada vez más la autonomía de Brasil con respecto a los Estados Unidos.

En el campo del intercambio comercial, la posición de Brasil también comenzó a cambiar. En la reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en Nueva Delhi en 1968, Brasil hizo a un lado sus reservas de 1964 y tomó parte activa en las negociaciones que llevaron a la introducción del Sistema Generalizado de Preferencias por parte de todos los países desarrollados, pese a la marcada renuencia de los Estados Unidos.

La fuerte alza de los precios del petróleo después de 1973 tendió a reforzar, antes que a diluir, las fricciones bilaterales latentes o manifiestas, dada la dependencia de Brasil del petróleo extranjero. En el campo nuclear, en 1975 Brasil firmó con la República Federal Alemana un Acuerdo sobre cooperación en el campo del uso pacífico de la energía nuclear, que entrañó la construcción de varias plantas nucleares y la transferencia de tecnología sensitiva en materia de enriquecimiento de uranio, así como de producción y reprocesamiento de combustibles nucleares. Esta medida significó una fusión de argumentos económicos —es decir de ahorros futuros de energía— con los argumentos que hacían hincapié en la utilidad del acuerdo desde un punto de vista más político, especialmente respecto a las relaciones bilaterales con la mira puesta en los Estados Unidos. Por cierto, la presidencia de Carter abandonó el énfasis de la presidencia anterior en las relaciones Brasil-Estados Unidos, con el surgimiento de Brasil como centro de poder regional. No sólo reaccionó fuertemente en contra del Acuerdo Nuclear Brasil-Alemania, sino que durante la presidencia de Geisel también presionó al gobierno brasileño para que mejorara la situación de los derechos humanos. Las fricciones resultantes llevaron a la denuncia del acuerdo de tiempo atrás sobre cooperación militar.

2. Lima (1986) da un tratamiento estándar a las relaciones entre Brasil y los Estados Unidos, especialmente en el contexto de la energía nuclear y el comercio.

Brasil adoptó una postura cada vez más agresiva en sus relaciones bilaterales en el Medio Oriente y en Africa, tratando de lograr un suministro de petróleo garantizado a largo plazo y de emplear las compras de petróleo como palanca para aumentar las exportaciones mediante tratos comerciales compensatorios. Puesto que estos tratos entrañaban una proliferación de exportaciones de equipo militar, no es de sorprender que la coalición nacional que apoyaba a las nuevas políticas, adquiriera considerable fuerza. En parte debido a consideraciones que tienen que ver con el petróleo, pero también como reacción negativa natural, dada su anterior postura en favor de Portugal en sus conflictos coloniales con Africa, Brasil adoptó una postura de destacado relieve, especialmente en el sur de Africa, reafirmando la independencia de su política extranjera en relación con los Estados Unidos.

En el campo de los productos de alta tecnología y de la propiedad intelectual también existía una acumulación de tensiones potenciales, orientada hacia sectores estratégicos, como la electrónica y los productos farmacéuticos, por ser los que más se beneficiarían con el apoyo del gobierno, dado su papel clave para asegurar un desarrollo autosustentado de tecnologías necesarias. La introducción de un régimen de absoluta protección de la producción nacional de microcomputadoras es apenas un ejemplo de dichas políticas. El apoyo nacional a dichos regímenes se aseguró mediante una combinación de grupos de presión basados en preocupaciones mixtas de seguridad nacional, soberanía o apropiación de utilidades en razón de la escasez.

Brasil no tomó parte muy activa en el GATT antes de la Ronda de Tokio. No obstante, hacia el final de la Ronda, tanto en las negociaciones del llamado Grupo Marco de Referencia como de los Códigos del GATT, Brasil desempeñó un papel más activo.³ Las negociaciones en el llamado Grupo Marco de Referencia⁴ se originaron en una propuesta de Brasil que incluía la provisión de una base jurídica para el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que entrañaría la consolidación de las preferencias y el establecimiento de la obligación de compensación en caso de que éstas fueran retiradas, además de una mayor flexibilidad en la aplicación del artículo XVIII, con fines de la balanza de pagos.⁵ Las negociaciones dieron por resultado que se consolidara la derogación que legalizaba la no-reciprocidad basada en el trato especial y diferencial.⁶

Los Estados Unidos, insatisfechos con lo que se consideraba un permanente vivir gratis por parte de los países en vías de desarrollo, hicieron hincapié en la necesidad de negociar códigos específicos que

3. Para saber más sobre el papel de Brasil en la Ronda de Tokio, véase Abreu (1992).

4. Nombre tomado del *Marco jurídico de referencia para un tratamiento diferencial y más favorable para los países en desarrollo en relación con las medidas del GATT*.

5. Véanse Maciel (1978) y Windham (1986) pp. 144-146. El documento original, que incorpora propuestas brasileñas, se titula *Statement by the Representative of Brazil, H.E. Ambassador George A. Maciel, 21 de febrero de 1977, GATT MTN/FR/1*, de la misma fecha.

6. Véase Windham (1986), p. 274 ss.

intentaban limitar el tratamiento de nación más favorecida (NMF) a los signatarios. Desde el punto de vista de Brasil, el código sobre subsidios era el más importante de los que se negociarían en la Ronda Tokio. Para los signatarios del código, la aplicación de aranceles compensatorios debía basarse en una prueba de los perjuicios ocasionados a las industrias nacionales. Los negociadores brasileños cedieron ante las presiones de los Estados Unidos y Brasil convino en la eliminación gradual de créditos impositivos ligados al desempeño exportador, y a congelar el nivel de subsidios de exportación.⁷ Brasil fue el primer país en desarrollo en firmar el código de subsidios. Otros países en desarrollo que siguieron como signatarios hicieron concesiones menos significativas, como se desprende con claridad de los vagos términos de India y Pakistán.⁸

El marcado deterioro de las relaciones económicas entre Brasil y los Estados Unidos en los años ochenta, se extendió a los nexos financieros y comerciales. En el campo financiero, sin embargo, las fricciones fueron más difusas, con la intervención del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial y afectando también a los bancos comerciales que no eran estadounidenses. La principal excepción fue un incidente debido a la gran vulnerabilidad financiera de Brasil hacia fines de 1982, que condujo a la súbita debilitación de su capacidad de negociación. Cuando la necesidad de un préstamo puente proveniente del Tesoro de los Estados Unidos era más apremiante, el gobierno de los Estados Unidos logró presionar a Brasil para que suavizara su resistencia a incluir los llamados "Nuevos temas" en la Declaración Ministerial del GATT. En 1987, Brasil declaró una moratoria de los pagos de la deuda, con lo cual las relaciones Brasil-Estados Unidos probablemente llegaron a su punto más bajo desde principios de los años sesenta. La moratoria renovada en 1989 fue menos abrasiva, puesto que estaba claro que algunas de las limitaciones políticas para la normalización de la postura de Brasil sobre la deuda podían eliminarse con la primera elección presidencial libre en 29 años, y ya se estaba produciendo una cierta liberalización del comercio.

Ciertas dificultades relacionadas con temas industriales, tanto bilaterales como multilaterales, fueron mucho más explícitas y permanentes. En los años ochenta, Estados Unidos usó la imposición de medidas antidumping (AD) y de derechos compensatorios (CVD) en forma mucho más activa que en el pasado, lo cual afectó significativamente a las exportaciones brasileñas. En varios casos, Brasil enfrentó medidas estadounidenses o bien fue considerado objetivo de ellas bajo la Sección 301, "Super 301" y "301 Especial" de la Ley de Comercio de 1974.

Es notablemente difícil evaluar lo que significan las medidas antidumping y los derechos compensatorios. En comparación con otros países no desarrollados, Brasil ha sido un objetivo importante de acciones AD iniciadas por los Estados Unidos en 1982-86 y algo menos en 1988-90, lo cual refleja la incidencia general de dichas acciones. Otros países que fueron severamente afectados en este grupo fueron

7. Véase Lima (1986), pp. 330-336.

8. Véase Hufbauer (1983), pp. 341-2 y Windham (1986) pp. 222-3.

China, Taiwán, Corea del Sur y Sud Africa. Brasil también ha sufrido la aplicación de muchas medidas CVD, principalmente entre 1982 y 1986: en tres de esos años encabezó, o coencabezó, la lista de los países afectados. Otros países afectados por medidas AD (antidumping), aparte de los mencionados, fueron México y Venezuela.

Las medidas AD y CVD han afectado a un gran número de exportaciones brasileñas, de las cuales las más importantes son los productos de hierro y acero, productos químicos y petroquímicos, jugo de naranja, textiles y calzado.⁹ Las exportaciones brasileñas de hierro y acero a los Estados Unidos se vieron afectadas por las limitaciones voluntarias de las exportaciones (VER) desde 1984 hasta 1992. Asimismo, las exportaciones brasileñas de textiles e indumentaria se ven restringidas por limitaciones a la exportación negociadas bilateralmente bajo los arreglos generales del Acuerdo Multifibras.

Brasil se vió menos afectado por medidas AD y CVD en la segunda mitad de la década de los ochenta, debido, en parte por lo menos, al uso de otros instrumentos proteccionistas. Así, Brasil ha sufrido acciones iniciadas por los Estados Unidos al amparo de las Secciones 301 de la Ley de Comercio de 1974, enmendada, "Super 301" y "301 Especial". De las 87 acciones que se iniciaron entre 1975 y octubre de 1991, seis fueron contra Brasil (la República de Corea sufrió ocho, Taiwán y Argentina cinco y China cuatro).¹⁰ Brasil fue el único país en desarrollo que sufrió medidas de represalia de los Estados Unidos bajo la Sección 301, debido a su sistema de permisos de importaciones, como las que se tomaron en Octubre de 1988 mediante la imposición de tarifas del 100 por ciento sobre el papel y los productos farmacéuticos y electrónicos brasileños que entraron al mercado estadounidense. Esto resultó a causa de una denuncia presentada por la Asociación de Fabricantes de Productos Farmacéuticos, que destacó que las leyes brasileñas sobre la propiedad intelectual no ofrecían suficiente protección a las patentes estadounidenses. El otro caso 301 importante que afectó a Brasil tuvo relación con la política sobre informática, en particular las leyes sobre programas para computadoras (software). El caso fue iniciado por el USTR (Representante Comercial de los EE.UU.) en 1985, basándose en quejas relativas al acceso al mercado de brasileño de programas, a la protección de la propiedad intelectual en relación con el equipo y los programas y a los procedimientos administrativos adoptados por las autoridades brasileñas en el sector de la informática. El problema se resolvió recientemente en Octubre de 1989, después de que Brasil introdujo cambios en las políticas pertinentes. En Mayo de 1989 Brasil fue designado como uno de los países prioritarios para la aplicación de represalias bajo la Sección 301 en relación con el sistema de licenciamiento de importaciones.

9. Para encontrar una lista completa de medidas entre 1979 y 1990, véanse los anexos de Destler (1992) y para medidas anteriores, IPEA/CEPAL (1985).

10. Véase GATT (1992) p. 127 y GATT (1989) pp. 260-265. Las acciones iniciadas contra Brasil afectaron al calzado, productos de informática, aceite y harina de soya, productos y permisos de importación y patentes de productos farmacéuticos.

Las diferentes posturas adoptadas en foros multinacionales, especialmente en el GATT, también causaron deterioro en las relaciones Brasil-Estados Unidos. Por un lado, hubo un proceso natural de multilateralización de algunas de las disputas bilaterales, ya que algunas surgieron naturalmente en el GATT. Por otro lado, había mucho lugar para diferencias de posturas entre los dos países con relación a la más reciente ronda de negociaciones comerciales multilaterales.

En los años 1980, en el GATT hubo numerosas consultas y se formaron numerosos paneles de interés para Brasil, tanto en el papel de acusado como de acusador.¹¹ Pero con mucho, el tema más significativo de interés bilateral para Brasil, que se debatió en el GATT en los años ochenta, tuvo relación con la medida de represalia ya mencionada que se adoptó en 1988, cuando se impusieron aranceles del 100 por ciento sobre ciertos productos de papel, electrónicos y farmacéuticos que entraran al mercado estadounidense. Tal vez fue la demostración más extrema de hasta dónde el gobierno estadounidense estaba dispuesto a llegar con su política de ejercer presión sobre Brasil para mejorar el acceso al mercado brasileño y garantizar el cumplimiento de leyes más estrictas de propiedad intelectual. Brasil pidió que se formara un panel que considerara cuestiones de principio involucradas en la medida estadounidense. Los Estados Unidos usaron maniobras dilatorias pero por fin, a mediados de 1990, se formó el panel. No hubo acuerdo sobre sus términos de referencia porque Estados Unidos insistió en que debía analizarse la ley substantiva brasileña, mientras Brasil centraba sus argumentos en el conflicto entre las medidas estadounidenses y los derechos y obligaciones que impone el GATT. Los términos de referencia circunscribieron al panel al análisis de la compatibilidad de la medida con lo dispuesto por el GATT. Estados Unidos recibió numerosas críticas en el GATT, pues las medidas no vinieron precedidas de ningún esfuerzo por resolver la disputa empleando los mecanismos del Acuerdo.

En el plano estrictamente multilateral, durante el período que precedió al inicio de la Ronda Uruguay, hubo continuas fricciones entre los dos países ya que un pequeño grupo de países en desarrollo —entre los cuales Brasil desempeñaba un papel importante—, y los Estados Unidos, no se ponían de acuerdo sobre la inclusión en la agenda de "nuevos temas" (medidas de inversión relativas al comercio, propiedad intelectual y servicios). Naturalmente los países en desarrollo temían la probabilidad de que esta situación socavara el énfasis que ellos deseaban poner sobre asuntos que habían quedado pendientes en

11. Como acusador: el panel Brasil-España de 1980 sobre el tratamiento arancelario del café sin tostar, las consultas de 1982 sobre el sistema de la CE de reintegros por la exportación de azúcar en las cuales Brasil fue uno de los diez países involucrados, las consultas de 1986 entre Brasil y los Estados Unidos sobre el arancel que imponía Estados Unidos al alcohol etílico, la prolongada disputa Brasil-Estados Unidos sobre derechos CVD aplicados al calzado que no era de goma y la consulta de 1988 entre Brasil y los Estados Unidos por el efecto desfavorable de los subsidios estadounidenses bajo el Programa de mejoramiento de las exportaciones, sobre las exportaciones brasileñas de aceite de soya. Como acusado: la queja de los Estados Unidos contra Brasil en 1983, por haber transgredido éste, el Código de Subsidios en relación con la exportación de aves, las consultas fallidas entre Brasil y Estados Unidos en 1987 sobre las restricciones a productos microelectrónicos y la denuncia de los Estados Unidos en 1989 contra Brasil por los reglamentos de control cuantitativo de importaciones. Para mayores datos véase GATT, *GATT Activities*, diversos números, así como GATT (1989) y (1992).

ruedas de negociación anteriores. También se pensaba que era improbable que se pudieran alcanzar acuerdos sobre esos temas, que resultaran en concesiones más o menos equivalentes tras los procedimientos de negociación tradicionales del GATT.¹²

Con la inclusión, prácticamente hablando, de los "nuevos temas" en la agenda de la Ronda Uruguay, en las negociaciones que tuvieron lugar en Punta del Este en 1986, y en parte debido a acontecimientos internos, después de 1987, Brasil comenzó a avanzar hacia un papel más activo de demandante. Afortunadamente, Brasil tenía una postura auxiliar creíble y disponible, como miembro inicial, aunque no entusiasta, del grupo Cairns de comerciantes justos (y no tan justos) en productos agrícolas de la zona templada. A partir de 1987-88, Brasil comenzó a desempeñar un papel cada vez más importante en las negociaciones agrícolas y en otros grupos de negociación. Dado que la agricultura se convirtió en el obstáculo principal para el progreso en la Ronda, Brasil desempeñó un papel importante en el análisis de mitad de período del GATT que se realizó en Diciembre de 1988, asegurando el apoyo a su postura, primero por parte de los miembros latinoamericanos de Cairns, luego por el grupo Cairns, apoyado por los Estados Unidos, en el sentido de que los resultados de todos los grupos de negociación quedaran condicionados al progreso en materia de liberalización agrícola.

II

REPERCUSIONES DE LA REFORMA ECONOMICA NACIONAL EN LAS RELACIONES BRASIL-ESTADOS UNIDOS

Desde 1990, la reforma económica ha desempeñado una función sumamente importante para reducir drásticamente las fricciones entre Brasil y los Estados Unidos. Impulsada por una mezcla de decepción por el comportamiento de la economía, la profundización de la crisis fiscal, el desgaste de las políticas intervencionistas y la presión internacional, la política brasileña de promoción de las exportaciones y represión de las importaciones había comenzado a cambiar lentamente en 1987. En 1987-89 la lista de productos afectados por la prohibición *de facto* que afectaba a las importaciones se redujo progresivamente, se levantaron otras barreras no arancelarias y los aranceles se redujeron. El nivel de protección arancelaria siguió siendo substancial y las barreras no arancelarias formidables. El arancel nominal promedio en la región era del 35 por ciento hacia fines de 1989 (tasa máxima 85 por ciento). En su mayoría, las tasas efectivas de protección oscilaban entre el 30 y el 60 por ciento, pero llegaron a valores extremos de más del 150 por ciento (equipo de transporte).

12. Para más información sobre la evolución de la postura brasileña en el GATT véase Abreu (1992). A los países sin mucho poder de negociación les resultó cada vez más claro que sería imposible aplicar la regla de equivalencia de concesiones. Cada vez resultaba más común justificar las ventajas de la liberalización basada en argumentos de eficiencia estándar para "los países pequeños". Sin embargo, es menos común que se reconozca que las reglas de eficiencia no son necesariamente coherentes con la política comercial de las partes contratantes que tienen poder de negociación.

Sin embargo, desde que una nueva presidencia tomara el poder en Marzo de 1990, se había producido un cambio significativo en la política económica. Se elaboraron y pusieron en práctica nuevas políticas que abarcaban la estabilización de precios, la renegociación de la deuda externa y la reforma estructural. Sin embargo, prácticamente desde el principio, la credibilidad de la nueva presidencia fue puesta en tela de juicio por su ambigüedad en la reforma de la corrupción. Era difícil oponerse a una conducta que buscara utilidades en forma legítima y al mismo tiempo participar o por lo menos tolerar prácticas abiertamente corruptas.

El fracaso, tras varios intentos, de lograr la estabilización de precios tal vez haya arrojado una sombra sobre los logros concretos en relación a otros objetivos económicos, como la renegociación de la deuda y las reformas estructurales.

Desde principios de 1991, se ha progresado mucho en lo que respecta a la renegociación de la deuda externa. Después de que en Enero de 1992 se llegara a un acuerdo con el FMI sobre el ajuste macroeconómico, en Marzo de 1992 se alcanzaron acuerdos con el Club de París, sobre créditos oficiales extranjeros y, en Julio de 1992, con bancos privados. Para fines de 1993, más del 95 por ciento de los bancos acreedores habían aceptado el acuerdo, si bien con una combinación de opciones que no se encuadraban dentro de las expectativas iniciales del gobierno.

El programa de reformas estructurales introducido por la presidencia de Collor incluía elementos de privatización, restricciones constitucionales a la privatización de sectores como la exploración, refinamiento y transporte de petróleo, y hacía énfasis en un proceso transparente orientado hacia el mercado. Es por cierto notable que durante la presidencia de Collor el proceso estuviera en general libre de acusaciones de corrupción pese a las amplias diferencias de opinión que existían sobre su concepto y ejecución, en particular en lo concerniente al uso casi exclusivo de diversos tipos de bonos públicos muy descontados. Teniendo en cuenta las limitaciones, el programa de privatización ha tenido bastante éxito. USIMINAS, la fábrica de acero más grande de Brasil (con una producción de 4 millones de toneladas por año) y COPESUL, una importante planta petroquímica de procesos primarios (vendida en \$EU 1.300 millones) fueron los casos más importantes de privatización. Sin embargo, el capital extranjero no ha mostrado interés en el proceso de privatización, lo cual constituye un indicador de la falta de confianza en el éxito de los esfuerzos de estabilización de precios. Bajo el presidente Franco, las políticas de estabilización se han centralizado y se han hecho más vulnerables a decisiones discrecionales.

La desregulación que afecta a la actividad nacional, en la práctica afectó principalmente a los precios de insumos como el acero y los combustibles, sujetos en el pasado a las distorsiones de precios nacionales aplicados estrictamente.¹³ Queda mucho por hacer en materia de desregulación. Tras el juicio

13. La desregulación del comercio extranjero fue significativa, pero se habla de ella más adelante, bajo liberalización del comercio.

político a Collor se introdujeron nuevas leyes sobre la desregulación de los arreglos laborales en los puertos y sobre el aumento de competencia por el uso de las instalaciones portuarias.

La liberalización del comercio incluyó la eliminación de la prohibición del proceso de licenciamiento de importaciones y de casi todas las barreras no arancelarias, la reformulación del sistema de incentivos a la exportación y la introducción de un programa de varios años de reducción de aranceles, que deberá reducir los aranceles en un promedio de un 32 por ciento (tasa máxima 105 por ciento) a un 14,2 por ciento para Octubre de 1993 (tasa máxima 35 por ciento). Se redujeron los requisitos burocráticos que afectan a las importaciones y exportaciones. Se suspendieron los monopolios estatales en el comercio de trigo, café y azúcar, así como la principal compañía estatal de intercambio comercial. La lista de importaciones y exportaciones que necesitaban aprobación previa de los departamentos del gobierno se redujo drásticamente. La protección no arancelaria que afectaba a los productos electrónicos también fue abolida.

Queda lugar para mayor liberalización, principalmente en relación con los requisitos de contenido de fabricación nacional para obtener acceso a créditos oficiales o a adquisiciones públicas que discriminan contra los productos extranjeros. La distensión de las restricciones sobre el derecho a establecer empresas extranjeras en ciertos sectores, especialmente en servicios, ofrece muchas oportunidades para aumentar la eficiencia.

Sin embargo, poderosos grupos industriales y gremiales han comenzado a hacer pública su oposición al cronograma aprobado sobre la reducción de aranceles. No se puede descartar del todo la posibilidad de que se produzca un revés de la tendencia liberalizadora.

La eliminación de las fricciones con los Estados Unidos, generadas bilateralmente y multilateralmente por las relaciones comerciales, fue consecuencia del cambio hacia la liberalización. La eliminación de las licencias de importación suprimió el motivo principal para la designación de Brasil como objetivo prioritario. Asimismo, las medidas del gobierno brasileño para proponer leyes sobre la propiedad intelectual que mejorarán considerablemente su protección y permitirán un proceso de patentamiento, hicieron posible que Estados Unidos eliminara los aranceles de "represalia" y que Brasil retirara sus quejas del GATT mientras el gobierno brasileño consideraba estos cambios. Los cambios en la legislación relativa a la informática respondieron en gran medida a las quejas estadounidenses en este sector.¹⁴ Las medidas AD y CVD se hicieron menos frecuentes, pero a principios de 1992, el final de los arreglos que limitaban el suministro de productos de acero brasileños en el mercado estadounidense llevó, como era de prever, a la iniciación de una serie de medidas antidumping.

14. El giro de la política comercial estadounidense hacia un Brasil más liberal también se expresó en la eliminación de una política estadounidense muy arraigada sobre la graduación de productos que disfrutaban de trato preferencial bajo el SGP, cuando en 1990 se restableció la preferencia a productos cuyo intercambio alcanzaba unos 500 millones de dólares.

En el GATT no sólo se eliminaron las fricciones multilaterales originadas en dificultades bilaterales, sino que Brasil tendió a participar más activamente en las negociaciones propiamente dichas, incluso en los "nuevos temas". En la reunión de Ginebra, Brasil otra vez desempeñó un papel importante en la coalición que se negó a proceder sin el compromiso, por parte de la CE y de otros países proteccionistas de la agricultura en zonas templadas, de liberalizar sus políticas en medida más significativa. Cuando, tras un año de estancamiento, la secretaria del GATT presentó un borrador final que incorporaba todas las negociaciones desde 1986, Brasil fue una de las partes que, pese a sus reservas sobre ciertas partes del documento, indicó su disposición a aceptarlo.

En época más reciente, surgieron problemas menores en el GATT. La antigua disputa entre Brasil y Estados Unidos por la exportación brasileña de calzado que no sea de goma volvió a surgir porque Brasil, con el apoyo de otras partes involucradas en el contrato, bloqueó la adopción del informe del panel que era favorable a los Estados Unidos. Asimismo, Estados Unidos bloqueó, al menos temporalmente, el extraño intento de Brasil, de obtener la aprobación del GATT para sus acuerdos en el MERCOSUR bajo el Acuerdo Marco de la Ronda de Tokio —que garantiza a los países en desarrollo un trato especial y diferencial— antes que bajo el artículo XXIV, teóricamente más exigente pero, en la práctica, de aplicación muy poco estricta. A mediados de Octubre de 1992 se evaluó por primera vez la política comercial de Brasil a la luz del mecanismo de revisión de la política comercial con resultados bastante favorables, puesto que hubo pleno reconocimiento de los esfuerzos de liberalización emprendidos en el pasado reciente.

III

NUEVAS ORIENTACIONES EN LA INTEGRACION ECONOMICA DE LATINOAMERICA

Las diferentes propuestas y alternativas de ejecución de la integración que abarca a las economías de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos, tienen diferentes consecuencias desde el punto de vista de los intereses brasileños. Las iniciativas pertinentes son el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) y la Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental (ZOLCHO). En esta sección, la iniciativa del MERCOSUR se tendrá en cuenta en la medida en que limita o fomenta la integración económica que afecta a Brasil y a los Estados Unidos.

Muchos han recibido a la integración económica regional como una estrategia con mejores probabilidades de liberalizar el comercio que las negociaciones multilaterales que se realizan en el seno del GATT. Sin embargo, no es fácil mostrar las decididas ventajas económicas inherentes a considerar la integración económica regional como ruta que lleva a un mercado mundial, sin impedimentos para el flujo

libre de bienes, servicios y factores.¹⁵ Es probable que dichas ventajas varíen considerablemente según las características de las diferentes economías. Algunos argumentos están basados en la conveniencia política para demostrar las ventajas de la regionalización sobre la globalización. Otros argumentos que se esgrimen con frecuencia sobre las ventajas de la integración regional subrayan que los ALC garantizan el acceso a mercados que de otra forma estarían aún más restringidos, y comprometen acuerdos de liberalización que los protegen de revisiones en el futuro. Es de pensar que, en cierta medida, se han pasado por alto las ventajas de la liberalización realizada, que ofrecen las consolidaciones del GATT, especialmente en el caso de las economías pequeñas.

Se ha sugerido el uso de la teoría de la acción colectiva para explicar por qué un pequeño número de países interesados en la integración regional, con más intereses sectoriales aparentes, tiene más probabilidades de prosperar que un gran número de países que aspira a la conclusión satisfactoria de negociaciones multilaterales cuyos beneficios son más dispersos. Esta opinión, con toda seguridad, subestima la importancia de las diferencias de tamaño y/o de poder de negociación entre las partes del GATT. La teoría de la acción colectiva es más importante para explicar los problemas anteriores del GATT, debido esencialmente a objeciones de la CE sobre el alcance y el ritmo de la liberalización agrícola.¹⁶

En fuerte contraste con los años sesenta, las iniciativas recientes de inmigración, que involucran a las economías latinoamericanas, incluyen como objetivo explícito aumentar su acceso a los mercados estadounidenses. Esto se ha hecho posible porque los niveles de protección arancelaria y no arancelaria han decaído drásticamente en la última década. Puesto que está claro que el ALCAN tiene preferencia sobre la ZOLCHO en la lista de temas para los Estados Unidos, tiene sentido hablar primero del ALCAN, sus implicancias y sus medidas de posible ampliación, así como de su compatibilidad con la ZOLCHO o con otros planes de integración regional que no incluyen a los Estados Unidos, como el MERCOSUR.

El ALCAN es complejo, con muchas consecuencias directas e indirectas para los intereses brasileños. En lo que afecta a las mercancías, el ALCAN contempla la progresiva eliminación de todos los aranceles. En la mayoría de los casos los aranceles se eliminarán de inmediato o en etapas anuales, en el lapso de cinco a diez años. En el caso de productos especialmente sensibles, el plazo se prolongará a quince años. Es importante analizar diferentes situaciones con respecto al ALCAN, especialmente en relación con el tratamiento acordado al acceso a productos más afectados por el proteccionismo estadounidense y que probablemente sean de interés para Brasil, como el azúcar, el jugo de naranja y ciertas manufacturas.

15. Sobre esto véase Lawrence (1991) y, especialmente, Bhagwati (1992) quienes hacen hincapié en los conflictos entre regionalismo y multilateralismo. Véanse también Lawrence (1991) y Fishlow y Haggard (1992) para opiniones más inclinadas hacia las ventajas del regionalismo.

16. Véase *CEPR Bulletin*, 50-51, Abril/Junio de 1992, p. 18.

Uno de los rasgos más restrictivos del acuerdo sobre artículos para automóviles es el elevado nivel de contenido (62.5 por ciento) de fabricación estadounidense que se necesita para obtener trato preferencial. Asimismo, los textiles y la indumentaria requieren una triple transformación en Norteamérica, o normas de origen "*yarn forward*".

La liberalización del comercio en agricultura tomará quince años en algunos casos. México y los Estados Unidos convinieron en eliminar todas las barreras no arancelarias a su comercio agrícola mediante la conversión a cuotas arancel-tasa (TRQ en inglés) o aranceles. Hasta el umbral de la cuota no se impondrán derechos; los derechos aplicados al comercio que exceda los límites de la cuota se eliminarán gradualmente en un plazo de 10 a 15 años. El azúcar y el jugo de naranja son los dos productos más importantes dentro del mercado estadounidense, que reúnen los requisitos para que se les otorgue tratamiento especial. En ambos casos la exportación brasileña es considerable. Las TRQ para el azúcar comenzarán a aplicarse en el sexto año contando a partir del año en que el ALCAN entre en vigor.¹⁷ En quince años todas las restricciones sobre el azúcar habrán sido eliminadas, salvo ciertas medidas estadounidenses sobre la reexportación de azúcar. Para aumentar su cuota, México tendrá que aumentar su productividad o bien comenzar a usar edulcorantes a base de maíz en su importante industria de refrescos, a fin de liberar azúcar para la exportación. En los primeros diez años se pueden aplicar salvaguardias agrícolas especiales.

Mientras que algunas economías latinoamericanas dependen en medida importante de los mercados estadounidenses —México (más del 70 por ciento),¹⁸ Venezuela (alrededor del 55 por ciento)— estos son menos importantes para Brasil (menos del 30 por ciento) y Argentina. Estas grandes economías latinoamericanas dependen de los mercados europeos (de 25 a 30 por ciento), así como de los mercados en Europa Oriental y otras economías en desarrollo (especialmente Argentina). Las estructuras de productos primarios de importación, por otro lado, en gran medida definen el origen de las importaciones. Las economías que dependen del petróleo, como Brasil, compran una proporción menor de sus importaciones en países desarrollados y una proporción mayor en Asia occidental. En 1991 menos del 20 por ciento del total de las exportaciones brasileñas fue a los Estados Unidos, mientras que las importaciones de dicho país ascendieron al 23.6 por ciento del total de exportaciones brasileñas.

En el cuadro 1 se presentan las partes correspondientes a Brasil, México, otros países americanos en desarrollo y otros proveedores y el total de importaciones por parte de los Estados Unidos de productos de importancia para Brasil. Los productos incluidos en la lista corresponden a más del 79 por ciento del total de las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos en 1991. Brasil y México no compiten por los mercados norteamericanos en mineral de hierro ni de aluminio, pulpa y papel de desperdicio, gasolina y, hasta cierto punto, calzado. En 1989 las exportaciones brasileñas de estos artículos hacia los Estados

17. La cuota de 1992 para el azúcar brasileño es de 169.084 toneladas, equivalente a unos \$EU 75 millones.

18. Datos de 1988 a menos que se aclare lo contrario.

Unidos, fueron de \$EU 2.070 millones, es decir, el 23 por ciento de las exportaciones brasileñas a dicho país. En la mayoría de los otros artículos Brasil y México compiten por el mercado estadounidense. Otros países latinoamericanos y del Caribe también compiten con los productos brasileños por el mercado estadounidense pero sus exportaciones de jugo de naranja, pulpa y papel de desperdicio y todas sus manufacturas, con la excepción de maquinaria eléctrica, indumentaria, calzado y equipo científico son insignificantes, de modo que el 44 por ciento de las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos no compiten con las de otros países latinoamericanos y del Caribe, con la excepción de México.

Entre los países latinoamericanos más grandes, Brasil fue el más afectado en 1986 por aranceles y por barreras arancelarias y no arancelarias de los Estados Unidos. La incidencia de las barreras no arancelarias fue apenas algo más baja sobre las importaciones de Brasil que sobre las de Argentina y México, pero las exportaciones brasileñas se vieron más afectadas por barreras no arancelarias básicas (restricciones cuantitativas y derechos flexibles de importación).¹⁹ Los aranceles impuestos sobre las exportaciones brasileñas por lo general son bajos (menos del 5 por ciento), salvo en los casos de las manufacturas de tabaco, cobre y estaño, donde han oscilado entre el 10 y el 17 por ciento. Sin embargo, algunas de las más importantes exportaciones brasileñas a los Estados Unidos enfrentan considerables barreras no tarifarias: jugo de naranja (impuestos indirectos), azúcar (cuota), productos de acero (limitaciones voluntarias a la exportación en el pasado, medidas CVD en la actualidad), textiles e indumentaria (bajo el Acuerdo Multifibras).

Los cálculos de la desviación de comercio estática causada por el ALCAN sugieren que el total del comercio desviado sería de apenas unos \$EU 441 millones, de los cuales no más de 35 millones se originarían en Latinoamérica. Brasil sería por mucho el perdedor más grande en Latinoamérica, con desvíos de exportaciones de alrededor de 18,3 millones de dólares, de los cuales más o menos la mitad serían de alimentos y productos agrícolas y la otra mitad de manufacturas. De esa forma, la desviación de comercio quedaría empujada frente a los ingresos previstos provenientes del ALCAN, generados por un programa de liberalización completa que vaya mucho más allá del comercio en la liberalización de las mercancías.²⁰ La desviación de comercio de las exportaciones brasileñas es cero para muchos productos, ya sea porque los aranceles en los Estados Unidos son cero o porque las exportaciones de México a los Estados Unidos no existen. Este es el caso de los crustáceos, nueces, café, pulpa y papel de desperdicio, metales de hierro y aluminio, productos de hule y gasolina. La mayor parte de la desviación de comercio afecta al jugo de naranja, puesto que Brasil es el principal proveedor de los Estados Unidos

19. Véase Erzan y Yeats (1992b), Cuadros 5 y 7.

20. Erzan y Yeats (1992b), recuadro 1. La evaluación de la desviación de comercio que afectaría a los productos brasileños es coherente con los resultados de Kreinin-Finger de "medidas de similitud de exportaciones" de pares de países latinoamericanos en desarrollo, que colocaron a Brasil-México a la par en primer lugar, es decir el par de países con la estructura de exportaciones más similar a los Estados Unidos. Véase Erzan y Yeats (1992a), recuadro 3.

Cuadro 1

Estados Unidos: Origen de las importaciones por STIC o grupos de productos, 1989 (%)

	Brasil	México	Otros países en desarrollo en las Américas	Otros proveedores	Total importaciones (\$EU 1.000)
036 Crustáceos	3,61	13,13	29,01	54,25	2.511.091
057,7 Nueces	26,15	5,2	5,36	62,77	312.383
059,1 Jugo de naranja	86,41	10,23	2,86	0,50	569.529
061 Azúcar	4,36	5,43	47,79	42,42	891.136
071 Café	19,81	19,90	40,84	19,45	2.577.408
12 Tabaco	14,81	2,74	12,06	70,40	799.072
251 Pulpa y desp. de papel	7,39	0,26	0,30	92,04	3.164.367
281 Mineral de hierro	19,21	0	21,78	59,01	608.859
285 Mineral de aluminio	4,63	0	18,01	77,36	1.708.535
334 Gasolina para motores	9,61	0,92	31,87	57,59	5.641.958
62 Hule	2,93	2,61	0,59	93,87	3.815.576
65 Textiles	3,21	2,89	3,01	90,88	6.416.502
657.5 Cordaje	31,44	9,77	4,58	54,20	151.163
67 Manuf. hierro y acero	5,85	2,77	2,93	88,45	11.376.408
682 Manuf. cobre	3,46	9,13	22,71	64,70	2.238.665
687 Manuf. estaño	27,30	5,12	15,66	51,92	343.785
71 Maquin. generación de energía	4,16	8,38	0,13	87,33	14.488.108
72 Maquin. ind. espec.	1,73	1,13	0,08	97,06	13.390.418
73 Maquin. metalúrgica	0,50	0,20	0,05	99,26	4.004.817
74 Maquin. indust. gen.	1,66	4,86	0,20	93,28	14.973.973
75 Máquinas de oficina	0,18	2,96	0,09	96,78	26.251.716
76 Telecomunicaciones	0,05	11,33	0,08	88,54	23.603.881
77 Maquin. eléctrica	0,54	12,75	0,87	85,85	33.033.977
78 Vehículos carretera	0,92	3,26	0,08	95,74	73.842.585
79 Otra maq. transporte	2,79	0,63	0,12	96,46	7.217.377
84 Ropa y accesorios	0,69	2,29	8,79	88,23	26.025.982
85 Calzado	12,46	1,95	2,27	83,31	8.795.664
87 Equipo científico	0,22	7,90	1,31	90,57	5.964.037
88 Eq. fotogr. y óptico	1,80	1,60	0,08	96,52	5.997.122

y la protección es alta en ese país. Pero aún así la creación de comercio generada por el ALCAN es reducida, puesto que México no es un exportador importante a los Estados Unidos, por lo cual la desviación de comercio también es bastante reducida. Es improbable que las exportaciones de calzado se vean considerablemente desviadas ya que los niveles de protección son bajos, con aranceles de alrededor del 5 por ciento y sin barreras no tarifarias en el pasado reciente.

Para la mayoría de los productos, sin embargo, es probable que la desviación de comercio potencial, causada por el ALCAN sea mucho más significativa que la estática. El trato preferencial en los Estados Unidos estimulará la inversión en México, tanto por parte de los Estados Unidos como por parte de los productores de otros países, de mercancías protegidas en la actualidad por barreras al comercio en los Estados Unidos. Los incentivos a las nuevas inversiones serían relativamente más importantes en los sectores relativamente más protegidos. Los principales productos de interés para Brasil, que en principio podrían ser objeto de desvío substancial, pero no antes de un período de cinco años, son el jugo de naranja, los productos de acero, el azúcar y los textiles. En la mayoría de los casos, México va a tener dificultades para aumentar sus niveles de productividad actuales a los niveles requeridos para aumentar substancialmente su participación en el mercado estadounidense.

En Junio de 1990 el entonces presidente Bush anunció la Iniciativa para las Américas, que se basaba en tres pilares: integración comercial en un acuerdo de libre comercio, promoción de la inversión extranjera y reducción de la deuda externa. Es probable que, potencialmente, las propuestas de integración comercial sean más significativas que las relacionadas con la inversión y la deuda. Dos programas administrados por el BID fomentarán la liberalización de regímenes de inversión extranjera: uno, de asistencia técnica limitada, y el otro, la formación de un fondo multilateral de inversión. Es improbable que la reducción del servicio de la deuda traiga alivio significativo, especialmente en el caso de Brasil: el *Overseas Development Council* (Consejo para el Desarrollo de Ultramar) calculó en 287 millones de dólares el probable alivio en el servicio de la deuda entre 1991 y 1994. Mientras que Japón ha contribuido al fondo multilateral de inversión, es difícil imaginarse que la CE contribuirá con entusiasmo en la provisión de fondos adicionales a una iniciativa que claramente contrapesa sus iniciativas de integración regional. De todos modos, el elemento de intercambio comercial de la Iniciativa ha dominado claramente, a medida que las negociaciones para el ALCAN han progresado con éxito.

Dentro del marco de la Iniciativa para las Américas se han firmado acuerdos con muchos países y grupos de países. El Acuerdo del Jardín de las Rosas de 1991 se firmó con los cuatro miembros del MERCOSUR. Estos acuerdos son bastante generales y se los considera primeras etapas en la negociación de asuntos de importancia para los signatarios.

Si bien sería posible emplear un modelo de integración de "eje con rayos" que abarcara las economías de los Estados Unidos y Latinoamérica, el éxito de las negociaciones para el ALCAN sugiere que es más probable que plegarse a él se convierta en la manera corriente para alcanzar la integración económica con los Estados Unidos. Como la entrada de nuevos miembros erosiona preferencias

establecidas con anterioridad, es de prever que las negociaciones previas a toda nueva entrada de países con estructuras productivas similares a las de México encontrarán cierta resistencia por parte de dicho país.

Los cálculos de las repercusiones de la eliminación de las barreras al intercambio preferencial en el mercado estadounidense sobre las exportaciones de los países latinoamericanos sugieren que las ventajas se concentran en gran medida en México y Brasil. De una expansión total de exportaciones de \$EU 3.208 millones, \$EU 1.640 millones beneficiarían a México y \$EU 947 beneficiarían a Brasil. De hecho, la expansión del 14,2 por ciento de las exportaciones brasileñas es más amplia que el 9,6 por ciento de aumento calculado para las exportaciones mexicanas porque los productos energéticos —que entran prácticamente sin impuestos a los Estados Unidos— son una parte importante del total de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos. El total de las exportaciones latinoamericanas aumentaría el 8 por ciento mientras que las de países como Chile, Perú, Bolivia y Ecuador aumentarían menos del 3 por ciento. Estos cálculos se refieren a los ALC exclusivos de cada país con los Estados Unidos, pero no cambiarían mucho en un esquema en el que todos los países estuvieran integrados con los Estados Unidos pero no entre sí.²¹

Con todo, los incentivos en pro de la integración pueden tener poca relación con las ganancias comerciales estáticas. Es posible ver a la integración como el mejor seguro entre las restricciones comerciales en los Estados Unidos o como la forma más eficaz de hacer efectivos los resultados de la reforma financiera, o bien como parte de un paquete de políticas para atraer a la inversión extranjera.

El interés concreto en las propuestas de integración económica con los Estados Unidos varía considerablemente con las diferentes características estructurales de economías latinoamericanas específicas. Otros factores pueden contrapesar las ventajas de un mejor acceso al mercado estadounidense. Este es el caso de Brasil que, entre las economías latinoamericanas, es el que probablemente sienta menos entusiasmo por integrarse con los Estados Unidos pese a que, como ya se ha dicho, junto con México sería el que más se beneficiaría de un ALC con los Estados Unidos en términos de expansión de sus exportaciones.

Los beneficios para Brasil de entrar en un ALC con los Estados Unidos serían relativamente importantes, dado el valor de sus exportaciones a los Estados Unidos, puesto que la elasticidad de los precios por la demanda de sus productos es elevada y que los aranceles y barreras no arancelarias afectan considerablemente a sus exportaciones hacia los Estados Unidos. La ganancia de Brasil se ve limitada por la diversificación de sus mercados puesto que su parte de exportaciones a los Estados Unidos es menor que la de la mayoría de los demás países latinoamericanos. Las exportaciones a los Estados Unidos han ido perdiendo importancia desde el año récord de 1984, cuando el mercado estadounidense recuperó la importancia de los primeros años de la década de los setenta (véase el Cuadro 2). Entre 1984 y 1990 Brasil perdió más de la tercera parte de su mercado estadounidense. La caída continuó después de 1990: en 1991 las exportaciones a los Estados Unidos eran menos del 20 por ciento del total de las exportaciones.

21. Véase Erzan y Yeats (1992b), Cuadro 8.

Las tasas desglosadas de las importaciones de los Estados Unidos provenientes de Brasil (cuadro 3) indican que es la relativa declinación de exportaciones de productos alimenticios a los Estados Unidos y, en menor medida (por un factor de aproximadamente 10 si se lo compara con los alimentos) de manufacturas excluyendo maquinaria, la que explica la importancia general disminuida de las exportaciones brasileñas al mercado estadounidense. Parte de esto se explica por el hecho de que las importaciones de alimentos decayeron del 7,11 por ciento del total de las importaciones estadounidenses en 1984, al 5,75 por ciento en 1989. Pero Brasil también perdió parte del mercado en los Estados Unidos, especialmente en alimentos y animales vivos (SITC 0, que incluye café y jugo de naranja), decayendo del 12,6 por ciento al 7 por ciento. Esto resulta de un desplazamiento gradual de las importaciones de café brasileño por café de otros orígenes y de fluctuaciones en la producción nacional de jugo de naranja.

Cuadro 2

**Brasil: Exportaciones a los Estados Unidos, 1980-1990
(porcentaje)**

	Parte de las exportaciones a EE.UU. en total de exportaciones (%)	Parte brasileña del total de importaciones estadounidenses (%)	Parte brasileña de las importaciones estadounidenses que no sean de petróleo (%)
1980	17,4	1,61	2,30
1984	28,4	2,38	2,93
1989	24,3	1,82	2,06
1990	24,5	1,66	1,88

Fuentes: Cifras calculadas a partir de datos del FMI y del Banco Central de Brasil.

Un ALC con los Estados Unidos tendría consecuencias sobre las importaciones brasileñas y la producción nacional de productos competitivos similares a los que entrarían en una liberalización multilateral. Puesto que los aranceles brasileños son elevados, y dada la diversificación del origen de las importaciones, la desviación de comercio de otros proveedores sería considerable. Se prevé que los proveedores de la CE podrían, en represalia, aumentar las dificultades de las exportaciones brasileñas en sus mercados. También es probable que las importaciones de los Estados Unidos, de productos fabricados con métodos relativamente ineficientes, producirían la desviación hacia productores eficientes, si ningún otro país desarrollado tuviera acceso preferencial al mercado brasileño. La creación de comercio en Brasil también sería relativamente más importante puesto que el arancel es más elevado que en los Estados

Unidos y los costos de ajuste relacionados con el desplazamiento de productores nacionales por las importaciones probablemente serán substanciales.²²

Cuadro 3

Estados Unidos: Parte de las importaciones originadas en Brasil en el total de las importaciones, 1980-1989, %

	Parte de las exportaciones brasileñas a EE.UU. (1984)	Parte de las importaciones en EE.UU.		
		1980	1984	1989
Total alimentos (STC 0+1+22+4)	31,2	10,73	10,90	6,19
Prod. agrícolas sin procesar (2-(22+27+28))	1,9	2,79	2,91	3,80
Combustibles (3)	9,7	0,06	1,27	0,36
Minerales y metales (27+28+68)	5,3	1,51	3,52	3,27
Manufacturas (5+6+7+8-68)	49,5	1,04	1,36	1,24
Productos químicos (5)	5,5	1,49	3,16	1,57
Otros productos manufacturados (6+8-68)	30,5	1,52	1,91	1,57
Maquinaria (7)	13,6	0,67	0,91	1,05
Memo:				
Prod. de hierro y acero	--	2,80	5,04	5,85
Textiles		3,45	3,79	3,21
Jugos de frutas	--	38,78	75,25	55,87

Fuente: Cifras computadas a partir de datos de Naciones Unidas, Commodity Trade Statistics, 1989.

22. Véase Fritsch (1898).

La importancia del mercado brasileño no puede ser subestimada, aun cuando su mediocre desempeño macroeconómico, que combina una tasa elevada de inflación con una caída del PBI desde principios de la década de los ochenta, contrasta marcadamente con la mejora de las condiciones económicas de otros países latinoamericanos como Chile, México y Argentina. Brasil tiene una economía relativamente cerrada, en parte porque su tamaño es el de un continente. Aun así, su mercado de importaciones, comparado con el de otras economías latinoamericanas, está en segundo lugar, detrás de México (véase el cuadro 4 abajo), en el cual la participación estadounidense ya es muy alta. Aun si, tomando el ejemplo de Chile, vemos que su relación importaciones/PBI es cinco veces la razón de importaciones/PBI de Brasil, sólo el tamaño del PBI brasilero, unas quince veces más grande que el chileno, hace que el mercado brasileño de importaciones sea tres veces más grande que el de Chile. Más aún, el tamaño del mercado nacional es cada vez más importante, aun con una apertura relativamente escasa, a medida que ciertos problemas, directa o indirectamente relacionados con la inversión extranjera, como por ejemplo, los servicios y la propiedad intelectual, tienden a ganar en importancia si se los compara con los problemas del comercio tradicional.

Quedarse fuera de una integración comercial de las Américas estilo "eje y rayos", o de una ZOLCHO con muchos miembros, o sin un arreglo preferencial cuando la mayoría de los otros países latinoamericanos lo tienen, fomentaría probables conflictos comerciales con las exportaciones estadounidenses. Es probable que los Estados Unidos desvíen las exportaciones hacia Latinoamérica, dada la elevada proporción de manufacturas que figuran en las exportaciones a otros países latinoamericanos y la parte de exportaciones latinoamericanas en el total de exportaciones brasileñas.

Cuadro 4

Apertura y tamaño de las más grandes economías latinoamericanas, 1990

	Exportaciones/PBI	Importaciones/PBI	Total comercio/PBI	Total PBI (Brasil=100)
Argentina	0,138	0,046	0,184	22,2
Brasil	0,078	0,056	0,134	100,0
Chile	0,335	0,274	0,609	6,4
Colombia	0,166	0,137	0,303	10,1
México	0,124	0,131	0,255	53,3
Perú	0,130	0,128	0,259	6,2
Venezuela	0,341	0,126	0,468	12,5

Fuente: Cifras computadas a partir de datos del Banco Mundial.

Otras posibilidades acerca de la oportunidad y alcance de la integración económica por supuesto dependen fundamentalmente de la política que adopten los Estados Unidos una vez que entre en vigor el ALCAN. Una alternativa, es que mientras se asiente el ALCAN, es decir mientras se manejan políticamente los trastornos iniciales producidos por la liberalización del comercio, los Estados Unidos no se mostrarían muy dispuestos a considerar nuevas medidas concretas de integración con una economía latinoamericana relativamente grande como Brasil, ya sea mediante ALC bilaterales ni mediante medidas para que se unan otros países. Tal será el caso pese a las significativas ventajas que obtendrían los Estados Unidos si sus productos se beneficiaran con un acceso preferencial al mercado brasileño. Otro factor disuasivo independiente para los Estados Unidos es la continuación del síndrome brasileño del "enfermo de Latinoamérica". Más aún, dadas las similares estructuras económicas de Brasil y México, como ya se ha mencionado, es de prever que México tenderá a resistir arreglos preferenciales entre Brasil y los Estados Unidos, a medida que se erosionan los beneficios ganados anteriormente en los Estados Unidos. Es probable que, hasta cierto punto, la secuencia de la integración se vea definida por la resistencia por parte de los socios integrados antes de ampliar la integración.

La situación alternativa queda determinada por la disposición de los Estados Unidos a proceder con una ZOLCHO, si su importancia política y los supuestos beneficios económicos contrapesaran las dificultades causadas por los costos percibidos relacionados con los trastornos a nivel nacional. Proceder a la integración con los Estados Unidos significaría poner más tensión sobre los sectores nacionales, que ya se están ajustando a un significativo programa de liberalización del comercio. Las tasas arancelarias, no obstante, están y permanecerán, tras la última rueda de reducciones a mediados de 1993, por encima de las de otros países latinoamericanos, de modo que la desviación de comercio afectará significativamente a otros proveedores, con riesgo de represalias por parte de algunos de ellos, especialmente de la CE.

El hecho de que Brasil y Argentina sean socios en el MERCOSUR en principio fomenta la integración económica entre estos dos países, dado el considerable entusiasmo de Argentina por la integración con los Estados Unidos, aun cuando su fundamento económico concreto parece algo misterioso. Pero existen poderosos factores de contrapeso. Los más importantes son los relacionados con una falta percibida de ventaja económica para Brasil en dicha integración con los Estados Unidos. Este balance de costos y beneficios probablemente empeorará por el posible desplazamiento de las exportaciones brasileñas a manos de los productos estadounidenses en el mercado argentino. El reconocimiento de estas dificultades ha llevado a Brasil a proceder sobre la base "4+1", que significa MERCOSUR más Estados Unidos, antes que bilateralmente.

También existen límites políticos a las iniciativas argentinas que puedan ir en contra de los intereses concretos de Brasil. Desde el comienzo, el interés de los dos socios principales del MERCOSUR no fue simétrico, dado el diferente tamaño de sus mercados. Los argumentos políticos tuvieron gran peso sobre la postura brasileña. El reciente aumento de aranceles en Argentina en un intento por reducir los desequilibrios comerciales ha ido acompañado de críticas a las políticas macroeconómicas brasileñas como una importante razón para el aumento de las importaciones. Mientras que la incapacidad de Brasil de

controlar la inflación es un obstáculo importante en el camino del MERCOSUR, ello no debe ocultar las substanciales distorsiones de la política de comercio exterior argentina. Una de las escasas características aceptables de la política económica de Brasil es que el tipo de cambio está cerca de lo que debe ser. De esa forma, la capacidad de Argentina de jugar su carta política parece casi agotada. En la propia Argentina, los grupos de interés que favorecen la integración con los Estados Unidos, aun al costo de deshacerse del MERCOSUR, parecen ganar fuerza rápidamente.

Por fuerza, las consecuencias de los flujos de inversión de los arreglos regionales como el ALCAN o la ZOLCHO variarán en forma drástica según las condiciones específicas. Es razonable prever en principio que la inversión de los Estados Unidos beneficiaría principalmente a los países de mayor tamaño relativo, como Brasil y México. También es probable que, al principio por lo menos, el impulso hacia una economía de escala y de alcance beneficie a aquellos países en los cuales ya existe un número más pequeño de plantas industriales grandes. Esto se aplica especialmente al caso de las empresas multinacionales. El mayor atractivo teórico de la inversión extranjera de fuentes que no sean los Estados Unidos puede revertirse por cláusulas como las normas de origen. Los estrictos requisitos de origen definidos por el ALCAN para la industria automotriz, por ejemplo, contribuirán a reducir aún más el ya limitado atractivo de México para las firmas japonesas. Pero estos argumentos de tipo general deben ser calificados considerando ambientes macroeconómicos comparativos. Por ello, la capacidad actual de Brasil de atraer dichas inversiones es muy limitada, pese a las ventajas estructurales de su tamaño.²³

En principio, el aumento del comercio inter-industrial como consecuencia de la integración regional depende en gran medida del momento de la inclusión de los socios más grandes. De tal manera, cuanto más tarde se integren, digamos Brasil y Argentina a los Estados Unidos en relación con la inclusión de México en el ALCAN, más probable será que los acuerdos entre firmas e intrafirmas consoliden el comercio intrasectorial dentro de sus respectivos acuerdos de integración regional. Esto afecta la presente capacidad industrial y la inversión futura, fomentada por reducciones arancelarias y el mejoramiento de las condiciones de operación.

IV

LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS-BRASIL Y LA INTEGRACION REGIONAL DE LAS AMERICAS

No es fácil determinar en qué forma se verán afectadas las futuras relaciones Estados Unidos-Brasil por los resultados más probables de la integración regional. Se han considerado dos posibilidades basadas en diferentes políticas estadounidenses relativas al ritmo de la integración regional. La primera posibilidad, la de la escasa disposición de los Estados Unidos para proceder con velocidad para integrarse con otras economías latinoamericanas, generaría menos fricciones que la segunda, en la cual Estados

23. Véase Vernon (1992), p. 25.

Unidos sería más activo, debido a que Brasil se muestra menos entusiasta con respecto a una integración rápida, dada la diversificación de sus intereses económicos.

Pero las diferentes tendencias relativas a la política económica y a la reforma estructural en Brasil son de suma importancia para analizar el futuro de las relaciones económicas entre Brasil y los Estados Unidos. Por otro lado, no es improbable que la liberalización de precios se haya congelado o incluso revertido en algunos casos especiales. Otras reformas estructurales, como la privatización, ya se han visto afectadas negativamente. Una consecuencia muy grave, aunque con frecuencia pasada por alto, de la crisis institucional que llevó al juicio político del presidente Collor es que las reformas estructurales introducidas por su gobierno están siendo señaladas, especialmente por intereses creados, como de alguna forma contaminadas por haber sido propuestas por el presidente depuesto.

En un ambiente como éste no existe un papel creíble para las políticas comerciales estratégicas, ya que la adopción de decisiones enfrentaría todas las dificultades conocidas, subrayadas por la experiencia de costosos errores pasados en materia de objetivos y oportunidad, en una situación de fuerte deterioro de la capacidad administrativa en el gobierno federal. Es poco probable que los tímidos avances en materia de transparencia política compensen estas tendencias desfavorables. Si esta situación prevalece, la credibilidad de Brasil seguirá reflejando su fragilidad económica y es probable que sus relaciones se deterioren tanto bilateral como multilateralmente.

Dados los límites del interés de Brasil en la integración económica, es probable que sus posturas y actividades en foros comerciales multilaterales, especialmente en el GATT, sigan siendo más importantes en el futuro. En este contexto hay cierto espacio para la convergencia de intereses con los Estados Unidos.

Una parte de la agenda de negociaciones en el GATT destacó situaciones en las cuales Brasil actúa como demandante: agricultura en zonas templadas; productos tropicales; textiles e indumentaria; derechos antidumping, derechos compensatorios por subsidios, y otros impedimentos a la exportación de manufacturas; mejoramiento del sistema GATT incluidas la resolución de controversias y la definición de reglas y su puesta en ejecución. El resto de la agenda consistió en temas de índole más defensiva: "nuevos temas", que ya se han hecho tradicionales —servicios, TRIPS y TRIMS— y temas que surjan y que adquirirán creciente importancia en las negociaciones multilaterales. Estas incluyen la armonización de las políticas relativas a las normas de protección ambiental, competencia y derechos laborales, así como la discriminación contra terceros países, que forma parte integral de ciertas iniciativas de integración regional, como son las estrictas normas de origen. Existe la preocupación de que Brasil se convierta en blanco preferido de medidas discriminatorias por parte de países desarrollados, incluidos los Estados Unidos, ya que se requiere una armonización de políticas para garantizar condiciones igualitarias.

Hay una convergencia de intereses entre Brasil y los Estados Unidos en relación a la liberalización agrícola y a la mayoría de los temas sistémicos.²⁴ En relación a la mayoría de los temas "atrasados" del GATT, es probable que los dos países tengan más dificultades para encontrar puntos en común, ya que Brasil tiene interés en aumentar su acceso a los mercados de los países desarrollados, incluidos los de Estados Unidos. En relación con los "nuevos temas", y más aún los temas emergentes relacionados con la armonización de políticas, el potencial para roces es considerable, ya que Estados Unidos encabeza el grupo de los países demandantes.

La reducción perdurable de las fricciones entre Brasil y Estados Unidos requiere una combinación de integración hemisférica relativamente baja, un compromiso continuo por parte de ambos países, de continuar con la liberalización multilateral, y cambios en Brasil que aseguren la estabilidad de los precios y la ejecución efectiva de reformas estructurales y avancen mucho más hacia la consolidación de una economía de mercado.

24. Las diferencias de intereses sobre los nuevos temas, especialmente los TRIPS, combinados con ciertas características de la Organización de Comercio Mundial (*World Trade Organization*), tales como el sistema integrado de resolución de controversias que permite las represalias cruzadas, podrían ser desfavorables a algunos países en vías de desarrollo. Asimismo, la existencia de varios consejos especializados puede debilitar la posición de las partes contratantes con escaso poder de negociación.

REFERENCIAS

- ALCAN, "Description of the Proposed North American Free Trade Agreement", preparado por los gobiernos de Canadá, de los Estados Unidos de México y de los Estados Unidos de América, 12 de agosto de 1992, copia mimeográfica.
- M. de P. Abreu, "Developing Countries and the Uruguay Round of Trade Negotiations", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1989.
- M. de P. Abreu, "O Brasil e o GATT: 1947-1991", *Texto para Discussão 280*, Catholic University, Río de Janeiro, 1992.
- M. de P. Abreu, "Trade Policies in a Heavily Indebted Economy: Brazil, 1979-1990", *Texto para Discussão 279*, Universidad Católica, Río de Janeiro, 1991.
- J. Bhagwati, "Regionalism and Multilateralism: An Overview", Banco Mundial y Conferencia CEPR sobre Nuevas Dimensiones en la Integración Regional, copia mimeográfica, Abril 2-3 de 1992, Washington.
- CEPR* (Centre for Economic Policy) *Bulletin*, Abril/Junio de 1992, Londres.
- I. M. Destler, *American Trade Politics*, segunda edición, Washington D.C., Instituto de Economía Internacional con el Fondo para el Siglo Veinte, 1992.
- R. Erzan y A. Yeats, "Free Trade Agreements with the United States. What's in it for Latin America?", *Working Papers*, 827, Banco Mundial, Enero de 1992.
- R. Erzan y A. Yeats, "-Latin America Free Trade Areas: Some Empirical Evidence" en S. Saborio y colaboradores, *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, Editores de Memorias del Overseas Development Council, New Brunswick NJ, 1992.
- A. Fishlow y S. Haggard, "The United States and the Regionalization of the World Economy", OECD Development Centre Documents, París 1992.
- W. Fritsch, "The New Minilateralism and Developing Countries" en J. Shott (editor) *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Institute of International Economics, Washington, DC 1989.
- GATT. *Trade Policy Review*. United States 1989, Ginebra.
- GATT. *Trade Policy Review*. United States 1992, Volumen 1, Ginebra.

- G.C. Hufbauer, *Subsidy Issues after the Tokyo Round in W.R. Cline (ed.)*, Trade Policy in the 1980s, Institute for International Economics, Washington, 1983.
- IPEA/CEPAL, *Relações Comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos*, Brasilia, 1985.
- R.Z. Lawrence, "Scenarios for the World Trading System and their Implications for Developing Countries", OECD, copia mimeográfica, París, Octubre de 1991.
- M.R.S. de Lima, *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade, and Itaipu*, tesis doctoral, Universidad de Vanderbilt, 1986.
- G.A. Maciel, "Brazil's Proposals for the Reform of the GATT System, *The World Economy*, Vol.1, No.2, 1978.
- R. Vernon, "The Role of Transnationals in a Western Hemisphere Free Trade Area", copia mimeográfica, WP-TWH-7, Documentos de Trabajo BID/CEPAL sobre el comercio en el hemisferio occidental, Septiembre de 1992.
- G.R. Windham, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Editorial de la Universidad de Princeton, Princeton, 1986.

Del MERCOSUR a la integración americana

Luiz Carlos Bresser Pereira

y

Vera Thorstensen

Introducción

Brasil está atravesando un período de importantes decisiones respecto a sus políticas de relaciones internacionales y de comercio exterior. Tiene que elegir entre dos estrategias posibles. La primera es el mantenimiento del multilateralismo, que es la estrategia que Brasil ha estado adoptando durante largo tiempo: ninguna relación especial con aquellos bloques regionales que se han creado, excepto para el Cono Sur. La segunda es la estrategia de la integración americana, vale decir, la inserción de la economía brasileña en un bloque regional liderado por los Estados Unidos.

Puede ser necesario repensar la opción de insertar al Brasil en la economía internacional, puesto que el marco previo que ha servido de referencia hasta ahora, se ha deteriorado. Este marco no le es útil a los Estados Unidos ni lo es más al Brasil. El curso de acción alternativo es adoptar nuevas estrategias, consistentes con las nuevas realidades internacionales.

Desde 1991, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay han estado comprometidos en un proceso de integración económica que debe ser completado para fines de 1994. A pesar de las dificultades de un proyecto como éste, los países pertenecientes al MERCOSUR están conscientes de que la integración no puede excluir una estrategia de inserción internacional. El MERCOSUR, por sí mismo, no es lo suficientemente grande como para generar en las economías de los países miembros el dinamismo necesario.

La opción MERCOSUR ya ha sido adoptada y no está en discusión aquí. Nuestro propósito es analizar las opciones de futuras alianzas dentro de un nuevo orden internacional. La decisión de capital importancia que debe hacer Brasil y sus socios en el MERCOSUR se refiere a la selección de una estrategia de inserción en la economía internacional.

Una alternativa es mantener la estrategia de multilateralismo, donde Brasil no considera alianzas especiales con ningún otro gran socio o bloque comercial y mantiene su política de diversificación de exportaciones, tanto en lo que se refiere a productos como al destino de éstas. Esta opción ha sido defendida y puesta en práctica a través de los años setenta y de los ochenta.

Otra alternativa es fortalecer la alianza con los Estados Unidos, sin dañar las relaciones con el resto del mundo. Basándose en la propuesta hecha en 1990 por los Estados Unidos, el objetivo principal es crear una zona de libre comercio en la región. Brasil se beneficiaría del acceso a un gran mercado, a nuevas inversiones y a la tecnología. Pero, por otra parte, incurriría en los costos de abrir su economía, la cual no está plenamente preparada para enfrentar la competencia de los Estados Unidos, ni los costos de la desviación de las importaciones desde otras regiones comerciales. Por otro lado, Brasil estaría

comprando una "póliza de seguro" contra las incertidumbres del futuro, especialmente contra posibles problemas derivados del fortalecimiento de los bloques regionales, incluyendo al de Norteamérica. Entre ellos, el proteccionismo selectivo otorgado a ciertos productos, la defensa de los intereses de los miembros del bloque, y las decisiones unilaterales contra el pretendido "comercio desleal" practicado por los exportadores de fuera del bloque. Estas son las prácticas comunes de un comercio internacional cada vez más administrado y cada vez menos liberalizado, en un medio donde no hay un poder hegemónico para asegurar el multilateralismo (Krasner, 1976).

En este documento examinaremos la posibilidad de la opción de la política brasileña de unirse al proceso de una ZOLCHO. En la primera sección analizaremos el nuevo marco de referencia que enfrenta Brasil después del colapso del comunismo y el fin de la Guerra Fría. Luego analizaremos los posibles intereses de la Unión Europea, anteriormente Comunidad Europea (CE), y del Japón en Brasil. En las secciones tercera y cuarta, se hará un análisis de los intereses nacionales de los Estados Unidos y del Brasil, respectivamente, en la creación de un bloque americano. En la quinta sección veremos las objeciones del Brasil, respecto a la creación de un bloque liderado por los Estados Unidos.

Adoptaremos un enfoque histórico y realista. Teóricamente, el multilateralismo es la opción de largo plazo más racional para Brasil, como lo es para cualquier país del mundo. En el corto y mediano plazo, sin embargo, Brasil debe analizar las tendencias del comercio y de la inversión internacional, y consecuentemente tomar la iniciativa, en lugar de ser arrastrado por las circunstancias o excluido del sistema económico mundial que está emergiendo.

I

EL NUEVO MARCO DE REFERENCIA

El nuevo marco de referencia está definido por varios factores. El descenso en el crecimiento económico de los países desarrollados, en particular, de los Estados Unidos después del primer shock del alza en los precios del petróleo en 1973, el extraordinario éxito del Japón y de los tigres asiáticos, la consolidación de la antigua CE, la revolución democrática de Europa del Este que señaló el colapso del comunismo, y la crisis económica y de la deuda externa de América Latina, desde los ochenta, han sido algunos de los nuevos hechos históricos que definen el surgimiento de un nuevo orden internacional, el cual hace necesario que Brasil tome una posición al respecto.

Cuatro aspectos de ese proceso de cambio son de particular importancia para la definición del nuevo marco de referencia:

I. 1. El cambio de un modelo bipolar a uno multipolar

El Nuevo Orden Internacional definido en 1989 con la caída del Muro de Berlín, la reunificación de Alemania y el colapso del Bloque Soviético, quebró el antiguo modelo de bipolaridad de poder entre los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Con el término de la Guerra Fría el mundo enfrenta la falta de un liderazgo económico claro y el nacimiento de un nuevo modelo multipolar, que probablemente se centrará en la tríada compuesta por la UE, los Estados Unidos y el Japón, confrontando otros polos de poder político más que económico. Entre ellos probablemente estará Rusia, aliada a lo que quede de la CEI (Comunidad de Estados Independientes), el Grupo Musulmán y hasta China que está en proceso de abrirse al exterior.

I. 2. El fin de la hegemonía estadounidense

Los Estados Unidos han perdido ya la posición de liderazgo en el comercio mundial, ahora detentada por la UE tanto en las exportaciones como en las importaciones. Asimismo, Japón les ha arrebatado el liderazgo tecnológico en algunos sectores clave, incluyendo los de producción en masa, como la industria de automóviles, la de informática y telecomunicaciones. Los Estados Unidos han pasado de la posición de líder en la inversión extranjera a la de mayor deudor internacional, con una deuda externa de un monto superior al millón de millones de dólares, con un déficit presupuestario de alrededor de los 300 mil millones de dólares y un déficit en la balanza comercial cercano a los 100 mil millones de dólares. En la actualidad, el puesto de líder de la economía mundial está vacante, pero hay otros dos candidatos, aparte de los Estados Unidos, que están en la carrera por alcanzarlo: la CE y el Japón. Mientras que este último es una gran potencia económica, pero no una potencia política en la arena internacional, la CE, ahora la Unión Europea, es sin duda el candidato más fuerte para convertirse en el líder mundial (Thurow, 1992).

I. 3. La globalización de las economías

La globalización de los mercados, de la producción y de la inversión puso fin al viejo modelo de economías nacionales centradas en sus mercados internos y dando prioridad a las actividades de exportación, las cuales han estado creciendo más rápidamente que las dirigidas al mercado interno. Una globalización de esta envergadura lleva a la internacionalización del comercio, de las inversiones, y de las transferencias de productos y de la tecnología de procesamiento.

I. 4. El debilitamiento del multilateralismo y el fortalecimiento del regionalismo

La siempre creciente complejidad de las relaciones del comercio internacional eventualmente ha trastornado los principios básicos sostenidos por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): la liberalización del comercio y las negociaciones multilaterales, las cuales implican la condena de toda forma de discriminación entre socios comerciales. Sin embargo, desde hace muy pocos años, hemos sido testigos del fortalecimiento del "comercio administrado", vale decir, del proteccionismo selectivo en relación a productos y socios específicos, la adopción de medidas unilaterales contra el comercio desleal, y la creación de bloques regionales. Según Primo Braga y Yeats, en 1988 el porcentaje de comercio internacional basado en acuerdos regionales fue de 53,7, con el 30,5 por ciento dentro de la CE o entre los Estados Unidos y el Canadá. Los autores, sin embargo, luego de señalar que el sistema de acuerdos comerciales unilaterales ha alcanzado ya proporciones irreversibles, concluyen que "la proliferación de iniciativas de comercio administrado, nos parece que constituye una amenaza mayor al sistema de comercio multilateral en un mundo post Ronda Uruguay que los nuevos bloques de comercio preferencial". (1992:21). Tales bloques comerciales tienen su propia tipología: a) bloque económico vía mercado común, del tipo de la UE; b) bloque comercial vía ALC (Acuerdo de Libre Comercio) como el que ya existe en Norteamérica (Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN)), que incluye a los Estados Unidos, el Canadá y México; y c) bloques de producción concertada, del tipo desarrollado entre el Japón y los países del Pacífico. El último tipo apunta a los grandes mercados, pero no trata de crear un área de libre comercio entre los miembros del bloque.¹

Como es evidente por las dificultades que enfrenta la Ronda Uruguay, los ambiciosos intentos de fortalecer el GATT, como regulador del comercio internacional, se han visto frustrados exactamente porque los socios comerciales internacionales ya estuvieron practicando un regionalismo pragmático, opuesto a la clase de liberalismo comercial que ahora parece inalcanzable.

Dentro de este marco, se están comenzando a desarrollar nuevas relaciones en el continente. Ellas pueden llegar a convertirse en el embrión de la integración americana, con la creación del Bloque de las Américas o la Asociación de Libre Comercio de las Américas. Desde la Segunda Guerra Mundial hasta fines de los años setenta, las relaciones entre los Estados Unidos y los otros países de América estuvieron marcadas por una alternancia entre conflicto y cooperación. El conflicto surgió principalmente debido a la estrategia nacional de desarrollo industrial vía sustitución de importaciones, adoptada por los países latinoamericanos, mientras que la cooperación vino del apoyo dado por la región a los Estados Unidos, en su confrontación con la Unión Soviética.

Los años ochenta estuvieron marcados por conflictos de interés relativos al comercio, a los derechos de propiedad intelectual, a la deuda externa y por haber tomado conciencia América Latina de

1. Sylvia Ostry propone una tipología de modalidades de integración basada en la profundización. Tendríamos "integración profunda", abarcando los aspectos económicos, políticos e institucionales, como la CE, e "integración económica o natural", como el ALCAN o el bloque oriental asiático. (1992: 5).

la necesidad de enfrentar la crisis fiscal, en una época en que la estrategia populista del desarrollo hacia adentro se había agotado. No había otra alternativa sino llevar a cabo reformas estructurales orientadas al mercado y ejercer la disciplina fiscal.

Los años noventa probablemente estarán marcados por nuevas amenazas, ahora en relación con tópicos económicos y sociales tales como: las drogas, el control de la inmigración y la protección ambiental. El punto clave de la nueva relación es, sin embargo, la reducción y consolidación de la deuda externa latinoamericana, el éxito de los programas de estabilización y de reformas estructurales, y sobre todo, los esfuerzos para reasumir el crecimiento y la distribución del ingreso, que aún no están asegurados.

Teniendo en mente este último objetivo, los Estados Unidos, han puesto sobre el tapete una propuesta inicial para crear una Zona de Libre Comercio Americana otorgando a los países latinoamericanos acceso preferencial a su mercado. Aparte de sus méritos intrínsecos, la propuesta es diferente a los otros dos bloques emergentes —la UE y el bloque japonés— en que estos no muestran el mismo interés en América Latina.

II

LAS PRIORIDADES DE LA UE

A finales de los ochenta, Brasil y América Latina esperaban que la entonces CE cambiara considerablemente su actitud hacia la región, con la entrada de Portugal y de España a la Comunidad. No obstante, a pesar de los nuevos acuerdos de cooperación (ya de tercera generación) que incluyen un vasto repertorio de iniciativas, no han cambiado los elementos esenciales tales como el acceso a los mercados y la inversión o el financiamiento. El único privilegio de Brasil es el acceso al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Sin embargo, debido a que es uno de los grandes beneficiarios de ese sistema, el Brasil corre el riesgo de que muchos de sus productos se vean excluidos del nuevo programa que ahora se está negociando. Es cierto que el volumen de recursos para el financiamiento y el apoyo han aumentado, pero estos se mantienen principalmente dirigidos hacia los países menos desarrollados de la región, especialmente a Centroamérica. A fines de los ochenta, la Comisión de la CE en Bruselas trató de convertir el asunto de la deuda externa en una cuestión política, pero sus miembros declararon que ésta era una prerrogativa de los gobiernos nacionales más que una preocupación de la Comunidad en su conjunto. Además, los miembros de la CE siguieron el liderazgo del Gobierno de los Estados Unidos y de los bancos comerciales estadounidenses, que son los mayores acreedores externos de América Latina.

De 1986 en adelante, la CE reaparece en la escena internacional como una gran potencia económica al convertir el mercado interno en una realidad con el libre movimiento de personas, bienes, servicios y capital. De ese modo, se convirtió en un importante socio comercial no sólo debido al tamaño de su mercado sino, asimismo, debido a las posibilidades de celebrar nuevos acuerdos sobre cooperación comercial, inversión y tecnología. Sin embargo, la CE enfrenta ahora grandes desafíos: la profundización

de la Comunidad al convertirse en la Unión Europea, con el establecimiento de la unificación monetaria y política negociada en Maastricht en 1991; la ampliación de la Comunidad con la adhesión de nuevos miembros como Austria, Suecia, Finlandia, Suiza y Noruega, la próxima adhesión adicional de los países de la Europa Central, como Hungría, Polonia, y tal vez las repúblicas checa y eslovaca dentro de los próximos cinco o siete años; la adopción de una política de seguridad para proteger sus fronteras contra la inmigración masiva, el tráfico de drogas, el crimen organizado, además de las presentes amenazas del terrorismo, el fanatismo político que surge del creciente movimiento de ultra derecha y los problemas religiosos derivados de la extensión del islamismo fundamentalista dentro y fuera de sus fronteras; y sobre todo, la resurrección de viejas rivalidades étnicas que ponen en jaque a todo el concepto de nación-estado en que se basa la construcción de Europa.

Por otra parte, en años recientes, la entonces CE estableció un sistema de preferencias comerciales y de concesiones económicas dirigidas a la creación de un bloque económico ampliado bajo su esfera de influencia.

Dentro de este marco, es difícil creer que la UE pueda conceder a América Latina algo más que acuerdos políticos, llenos de buenas intenciones pero sin contenido económico medular.

Lo mismo puede decirse de Japón. Su interés en América Latina y específicamente en el Brasil es sólo marginal. El Japón mostró algún interés en Brasil en los años setenta, mientras que Brasil parecía complementar su falta de recursos naturales. Pero luego de la crisis de los años ochenta la falta de interés de Japón se ha vuelto casi agresiva. Aún cuando estén compitiendo vigorosamente entre ellas, una de las características de las empresas comerciales japonesas es la solidaridad que exhiben en su desempeño internacional. A través de una coordinación invisible, que puede originarse en el gobierno o en las asociaciones comerciales, la decisión de invertir o no en un país o en una determinada región se vuelve común para casi todas las empresas. A nivel regional, las decisiones de inversión del Japón parecen haberse concentrado en el sudeste asiático y en el Asia Oriental. El interés del Japón en América Latina es distante. Los funcionarios gubernamentales y los hombres de negocios del Japón habitualmente dicen que: "América Latina es un área de influencia de los Estados Unidos".

III

EL INTERES NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

La actitud de los Estados Unidos hacia América Latina es ahora diferente. Antes de analizar esta materia, hagamos un análisis de la política comercial de los Estados Unidos, la cual ha sido desarrollada en tres niveles o planos diferentes (Preeg, 1992).

En el plano interno, la política comercial estadounidense puede caracterizarse como una política de proteccionismo selectivo, en respuesta a las presiones de sectores industriales no competitivos. Entre

los sectores protegidos están la industria automotriz, electrónica, de computadoras, siderúrgica y textil. Otra característica es el unilateralismo contra cualquier medida considerada como desleal al comercio de los Estados Unidos, que lleva a medidas de represalia inmediatas, aún actuando contra los principios del GATT (secciones 301, super 301 y 301 especial).

En el plano multilateral, los Estados Unidos estuvieron muy interesados en el lanzamiento de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT en 1986. Asimismo, los Estados Unidos fueron los responsables de la inclusión de los nuevos sectores en las negociaciones, como ser, los productos agrícolas, los textiles, los servicios, la propiedad intelectual y las inversiones.

A nivel regional, los Estados Unidos lideraron el proceso de creación del ALCAN, para la creación de una zona de libre comercio no sólo con Canadá (desde 1989) sino también con México (1994). El ALCAN fue iniciado por México, pero es claramente una nueva opción política para los Estados Unidos frente a la realidad de los nuevos bloques comerciales.

No es ahora el momento oportuno para discutir si las áreas de libre comercio son principalmente desviadoras o creadoras de comercio. Desde que estas dos posibilidades fueran definidas en los años cincuenta por Jacob Viner, quien optó por la primera y, por tanto, se opuso al regionalismo, esta cuestión ha sido objeto de debate. Los bloques regionales, bajo la forma de zonas de libre comercio o uniones aduaneras, están autorizados por el Artículo XXIV del GATT. Por tanto, se estableció una excepción al principio básico de no discriminación (la cláusula de la nación más favorecida), en tanto que la constitución del nuevo bloque no implique barreras más altas al comercio con el resto del mundo y en tanto que los aranceles aduaneros, dentro del bloque, tiendan a cero. Este artículo ha estado sobre el tapete desde entonces, en particular en relación con la CE, el caso más exitoso de regionalismo.

A pesar de haber aprobado el Artículo XXIV, los Estados Unidos han estado siempre a favor del multilateralismo. Apoyaron la constitución del bloque europeo principalmente por razones políticas. Pero hubo un evidente cambio de actitud. Como lo señala Krasner, "el fin de la Guerra Fría significa que los Estados Unidos estarán cada vez más interesados en perseguir su propia conveniencia económica a través de sus políticas económicas internacionales. Ya no estarán tan fuertemente comprometidos con el multilateralismo. Esto hará que los bloques regionales sean más atractivos" (1991: 340).

En este contexto, a pesar de la resistencia dentro de los Estados Unidos y de las críticas de los economistas liberales como Bhagwati, quien considera la existencia de bloques como una evidente amenaza al libre comercio internacional (1992), la tendencia general en los Estados Unidos es apoyar los acuerdos regionales. Ya que el primer escenario —el del multilateralismo— no es más una opción viable en la actualidad, la tendencia hoy día en los Estados Unidos es creer que los ALCs no están en conflicto con una perspectiva más amplia de largo plazo que favorezca al multilateralismo (Dornbusch, 1991; Hufbauer y Schott, 1992).

Pero el regionalismo es todavía marginal para los Estados Unidos que, de hecho, mantienen una política agresiva para el mantenimiento de sus más importantes mercados (los de la UE) y para abrir nuevos mercados (en el Japón). Asimismo, concentran su inversión extranjera en esos mercados. Cada vez que un sector nacional siente que ha sido lesionado por las llamadas prácticas de comercio desleal, los Estados Unidos reaccionan violentamente contra el "agresor", dejando de lado los discursos políticos y actuando de manera unilateral.

La propuesta de los Estados Unidos para la iniciación de un bloque americano se originó en dos importantes percepciones. La primera fue la necesidad de una política para asegurar mercados más amplios que los de Canadá y de México, en caso de que fracasaran las negociaciones de la Ronda Uruguay y se debilitara el GATT como moderador y supervisor del comercio internacional. Estados Unidos apunta a equilibrar el peso específico de la CE, incrementado por el apoyo del bloque de sus países satélites, y el de Japón, fortalecido por su bloque de producción en el este y sud-oeste asiático, con el bloque liderado por los Estados Unidos: un bloque que podría llamarse el Bloque de las Américas o la Asociación de Libre Comercio de las Américas.

Los Estados Unidos parecen haber ya decidido que su interés nacional coincide con la creación del ALCAN. Sin embargo, no tienen claro si les conviene ampliar el bloque al resto de América. Los intereses de los Estados Unidos, subyacentes en la propuesta ZOLCHO, podrían clasificarse como pertenecientes a dos ámbitos: el retórico y el de los intereses reales.

Los intereses retóricos tenían objetivos políticos inmediatos, justificando la integración regional como un elemento de presión de los Estados Unidos contra el fortalecimiento de la UE y del Japón. Por otra parte, la posibilidad de crear una zona de libre comercio en las Américas se ha convertido en un arma para los Estados Unidos contra los países europeos que han estado insistiendo en la protección de su agricultura, originando el estancamiento de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Por tanto, si la liberalización del comercio y el multilateralismo no logran progresar, los Estados Unidos se asegurarían firmando acuerdos de áreas de libre comercio con países estratégicos: Israel (1985), Canadá (1989), México (1993) y tal vez con toda América en un futuro cercano. Pero el argumento del Bloque de las Américas contra el Eurobloque, en las negociaciones del GATT, fue invalidado por las alianzas de los Estados Unidos con el Grupo Cairns de productores agrícolas como Australia, Nueva Zelanda, Argentina y Brasil, el cual constituye otro grupo de presión contra la entonces CE.

Sin embargo, además de los intereses teóricos, usados solamente como elementos de impacto en las negociaciones internacionales, hay intereses reales que justifican una alianza entre los Estados Unidos y América Latina, especialmente con Brasil.

Entre los intereses reales de los Estados Unidos en una integración con América Latina, podemos señalar los siguientes:

1) *Imposibilidad de dominar todos los mercados del Tercer Mundo.* Estados Unidos está comenzando a darse cuenta de que ya no constituye el único poder hegemónico mundial. Para la gran potencia que este país fue en el modelo bipolar, la defensa del multilateralismo y de la liberalización del comercio fue la estrategia más provechosa. Pero la realidad ha cambiado. Como líder hegemónico del mundo occidental, los Estados Unidos dictaban las reglas de juego internacionales y mantenían posiciones privilegiadas en muchos mercados. Hoy el liderazgo del mundo está siendo desafiado por la UE y por el Japón, puesto que ellos han establecido sus propias áreas de influencia. Así, la UE lidera Europa Septentrional, Europa Oriental (excepto la CEI - Comunidad de Estados Independientes), el Africa Septentrional y el Africa Sub-Sahara. Japón se ha vuelto más fuerte en Asia Occidental y Sud-occidental, incluyendo a China. Los Estados Unidos todavía mantienen una posición dominante en Norteamérica, el Oriente Medio e históricamente en América Latina.

El Grupo Islámico concentra gran influencia en los países musulmanes de la CEI meridional, en el Oriente Medio y en el Africa Septentrional. Su comportamiento es difícilmente previsible. De hecho, el fundamentalismo islámico es propuesto como una alternativa al mundo capitalista y al comunista. En esta área, la influencia estadounidense enfrentará severas restricciones en el futuro.

Dentro del presente marco, el liderazgo de los Estados Unidos en América Latina no será desafiado por los otros líderes mundiales, la UE y el Japón, los cuales están ocupados en la consolidación de sus propias áreas de influencia.

2) *Interés en solucionar el problema de la deuda.* El gran debate de los ochenta fue en torno a los diversos intentos de resolver el problema de la deuda del Tercer Mundo. Para los Estados Unidos la deuda latinoamericana (420 mil millones de dólares) era la más importante. La mayor parte de ésta se debe a bancos privados estadounidenses y la continuidad de las corrientes de pagos depende de la generación de divisas a través de exportaciones. La certeza de tener acceso al mercado estadounidense puede ser un punto importante en la resolución de este problema.²

3) *La necesidad de un nuevo diálogo entre los Estados Unidos y América Latina.* En vista de que el problema de la seguridad de las Américas ha sido aliviado por el colapso del mundo soviético, los Estados Unidos necesitan otro argumento que sirva de base al diálogo con América Latina. Por lo tanto, la Iniciativa para las Américas, propuesta por la Administración Bush, reactivó el diálogo económico con América Latina en los años noventa. Ahora tenemos la prioridad de lo económico sobre lo político y un intento de manejar las nuevas amenazas y conflictos entre las dos regiones. Los Estados Unidos son como un actor sin libreto ante una América Latina marginada. Debe crearse un nuevo interés para atraerla de

2. Como lo señala Bhagwati, "la oferta hecha en Junio de 1990 por el Presidente Bush de abrirle la puerta a más naciones de América del Sur para que se unieran a los Estados Unidos en un área de libre comercio ... es un reflejo de las presiones que la crisis de la deuda ha impuesto sobre la política estadounidense para responder en un marco regional que asegure que esta crisis se mantiene en proporciones manejables y no arrastre a los Estados Unidos, cuyos bancos están principalmente amenazados por ésta." (1992: 15).

nuevo.

4) *El interés comercial*. La creación del bloque comercial liderado por los Estados Unidos es una necesidad real más que retórica y nació de las incertidumbres que dominan el mundo de hoy. Los Estados Unidos han sido el socio más importante de América Latina en su conjunto (en el caso de Brasil, viene segundo, después de la UE). Aún así, sus exportaciones a América Latina habían estado declinando cada año. Es importante para los Estados Unidos volver a ganar una posición confortable. A pesar de estos argumentos, algunos analistas, como Andrew Hurrell, mantienen que "no hay un ímpetu claro ni una lógica económica o política incontrovertible detrás de los argumentos de que los Estados Unidos deben tratar de crear o reestablecer un nuevo orden regional en las Américas". Aparte de esto, Hurrell manifiesta dudas respecto a que los Estados Unidos tengan el poder de hacerlo, agregando: "Hay, asimismo, interrogantes reales respecto a si los Estados Unidos tienen los recursos económicos para hacerlo". (1991: 39). Sin embargo, los hechos están demostrando que este análisis no corresponde a la realidad. El ALCAN es ya una realidad. La pérdida de hegemonía por parte de los Estados Unidos constituye la lógica básica detrás de esta nueva posición de los Estados Unidos.

Después de varias entrevistas con hombres de negocios y con funcionarios gubernamentales estadounidenses, Roberto Bouzas y Juan Carlos Barbosa concluyeron que la negociación de una zona de libre comercio con el MERCOSUR se considera todavía prematura. El acuerdo con México tiene que ser concluido primero. Pero mostraron gran interés en el Cono Sur y particularmente en el Brasil, "caracterizado como un socio interesante para los Estados Unidos no sólo porque su economía tiene un gran potencial, sino asimismo, porque presenta amplias perspectivas para la expansión de las exportaciones estadounidenses, ya que la economía brasileña permanece relativamente cerrada". Por otra parte, "por el potencial que existe para la expansión (del Brasil), si las empresas comerciales estadounidenses instaladas en el Brasil reorientan su producción hacia las exportaciones" (1992: 44-45).

En resumen, con el fin de la Guerra Fría y de la hegemonía de los Estados Unidos, aparece la perspectiva del fortalecimiento de los bloques regionales. Los Estados Unidos, aunque no están todavía resignados a la pérdida de la hegemonía y aunque siguen, naturalmente, ansiosos de mantener su comercio abierto a todo el mundo, no tendrán otra alternativa sino apoyar al Bloque de las Américas. Este bloque será muy útil a los Estados Unidos para ejercer presión y negociar posiciones en el contexto internacional; asimismo permitirá asegurar un espacio preferencial para sus exportaciones y para sus inversiones.

IV

EL INTERES NACIONAL DEL BRASIL

Dado el nuevo hecho político basado en el movimiento hacia la integración americana, cabe formular la interrogante: ¿cuál es el interés nacional del Brasil? ¿Debemos aceptar tal propuesta o no? Después de todo, a menos que los agentes económicos del Brasil estén realmente interesados, ningún

acuerdo servirá de nada.

Los verdaderos intereses del Brasil en la integración americana se derivan del hecho de haberse dado cuenta de que el viejo orden internacional, que servía de apoyo a su estrategia multilateral, está acabado. En el nuevo orden internacional debemos pensar una nueva estrategia de inserción del Brasil en la economía mundial. En realidad, los nuevos intereses son compartidos por el Brasil, MERCOSUR y toda América Latina.

Algunos cambios internacionales justifican el nuevo interés nacional del Brasil. En primer lugar, tenemos el fracaso del Brasil como un modelo de potencia del Tercer Mundo y como líder de los países no alineados, fuera del área de influencia de los Estados Unidos y de la ex-Unión Soviética. Este modelo se agotó debido a la crisis de la deuda extranjera y al fin de la estrategia de sustitución de importaciones. Tal estrategia de carácter nacionalista, que alcanzó su clímax en los años setenta, no demostró ser una alternativa realista capaz de promover el desarrollo del Brasil en los años ochenta. En lugar de presionar al Primer Mundo para obtener tratamiento preferencial,³ no teníamos más alternativa que adoptar una posición defensiva ante las presiones de nuestros acreedores. Al mismo tiempo, teníamos que admitir los errores de política económica causados por el hecho de que la estrategia de sustitución de importaciones fue extendida de modo artificial en los años setenta a través del financiamiento externo. Las ideas de reducir el tamaño del estado a través de la liberalización del comercio, la desregulación y la privatización llegaron a ser dominantes, poniendo fin a la estrategia del Brasil orientada hacia el Tercer Mundo.

En segundo lugar, tenemos la crisis del Estado. Desde los años treinta, el Estado fue el mayor agente del proceso de desarrollo brasileño, a través de tres instrumentos: 1) la estrategia de sustitución de importaciones, que dio un gran impulso a la expansión industrial en algunos países latinoamericanos; 2) los subsidios a los sectores industriales considerados como estratégicos; y 3) la inversión directa en empresas públicas. Esta estrategia, sin embargo, estaba ya agotada a comienzos de los años sesenta. Fue mantenida artificialmente en los setenta a través del endeudamiento externo, para financiar los proyectos de sustitución de importaciones, así como una nueva ola de subsidios y la creación de empresas públicas. Pero el costo de tal opción resultó demasiado alto después de todo. Dio como resultado una profunda crisis del Estado que tiene dos componentes: a) una crisis fiscal directamente relacionada con la deuda externa, que financió gastos públicos excesivos y que derivó en una deuda pública extremadamente alta, el descenso del ahorro público (que llegó a ser negativo después de todo), y un crédito público que desapareció; y b) el agotamiento de la modalidad de intervención del Estado basada en la estrategia de sustitución de importaciones.

La crisis del Estado en Brasil es la causa fundamental de las altas tasas de inflación que devastaron al país, de la caída de las inversiones y del estancamiento económico. En los últimos 12 años

3. Este fue el *leitmotif* de la estrategia del "nuevo orden internacional" que los países no alineados adoptaron en los setenta.

el Brasil ha estado enfrentando la más seria crisis económica de su historia. Es evidente que el presente decenio y el nuevo marco internacional exigen cambios radicales. Brasil tiene que definir un nuevo proyecto nacional de desarrollo e internacionalizar su economía, al mismo tiempo.

Internacionalizar la economía no significa, como Washington y el Primer Mundo habitualmente creen, sólo estabilizar precios, reducir el tamaño del Estado y abrir la economía. Estas son condiciones necesarias pero no suficientes. La estrategia neo-liberal supone que la mayor inversión, la cual es absolutamente esencial para reasumir el desarrollo, vendrá de afuera, a saber, de las empresas multinacionales. Este supuesto no es realista. Es posible y deseable esperar un incremento en la inversión extranjera pero sabemos que hay evidentes limitaciones a esta clase de fuente de recursos. Los grandes cambios en el marco internacional han desplazado los polos de preocupación política y económica a otras regiones del mundo. Las nuevas áreas prioritarias en términos de promoción comercial y de nuevas inversiones son ahora: la UE con la consolidación de su mercado interno en 1992, los países de Europa Central, que ahora están bajo la influencia de la UE y pueden servir como una salida para las exportaciones de la CE; los países de la Cuenca del Pacífico, debido a sus altas tasas de crecimiento; y México, que ha negociado su participación en el ALCAN. Además de los cambios de polos de atracción económica y política, las cifras confirman la marginación de América Latina en el escenario internacional. En 1950 representaba el 11 por ciento de las exportaciones mundiales, en 1958 el 5 por ciento y en 1990 sólo alrededor del 3 por ciento.

La definición de un nuevo proyecto nacional significa, en primer lugar, la recuperación de la capacidad de ahorro del Estado. Esto podría hacerse a través del aumento de los ingresos, el menor gasto corriente o a través de la cancelación o consolidación de la deuda pública (cuyos respectivos intereses reducen el ahorro público). Por otra parte, tiene que abrir la economía para garantizar una mayor competencia externa y una asignación más eficiente de los recursos. Además, tiene que estimular la entrada de la tecnología necesaria para modernizar la industria y adecuarla a la filosofía de mercado y a la globalización de la producción. Estas políticas, complementadas con políticas industriales y tecnológicas competentes, ambas financiadas con la recuperación del ahorro público, constituirán la base para una posición agresiva en el negocio de exportación, necesaria para estimular la inversión interna y generar saldos positivos de divisas.

Basándonos en este marco, examinemos la política de comercio exterior del Brasil, la cual, en los últimos años se ha estado desarrollando dentro de tres dimensiones (Azambuja, 1991). En el plano interno, prevalece una política de liberalización del comercio con un significativo descenso de los aranceles aduaneros hacia fines de 1993. A nivel regional, Brasil está activamente comprometido con la creación de un mercado común que abarque bienes y servicios, con Argentina, Paraguay y Uruguay. Este proyecto podría concretarse hacia 1995. En el plano multilateral, Brasil ha tenido un papel relevante en el GATT, en las negociaciones de la Ronda Uruguay. Brasil defiende las tesis de la no discriminación y recientemente de la liberalización del comercio internacional. Algunos puntos de las negociaciones que se arrastran en Ginebra son especialmente significativas para el país: agricultura, textiles, propiedad

intelectual y servicios. Una cuarta dimensión se abrirá si Brasil decide contribuir más activamente a la creación del Bloque de las Américas.

A fines de los ochenta Brasil se dio cuenta de que la estrategia de sustitución de importaciones estaba agotada y que la asignación más eficiente de sus recursos dependía de la apertura de sus mercados, y asimismo, que reasumir el desarrollo debía estar basado en la agresividad de sus exportaciones para conseguir mercados. Esta percepción agregó su peso a la carga de la deuda externa y a la presión de los organismos multilaterales para que adoptase las reformas estructurales conducentes a dar inicio a la apertura de su economía.

En los últimos años, la corriente de comercio en valores globales demostró que los socios más importantes del Brasil son la CE, los Estados Unidos/Canadá y la ALADI. Los guarismos de los destinos de las exportaciones brasileñas son: CE 31 por ciento, Estados Unidos/Canadá 21,5 por ciento y ALADI 15 por ciento. Las exportaciones a los Estados Unidos/Canadá lideraron la lista hasta 1988 pero en 1989 la CE pasó al primer lugar. La distribución para 1990 fue: 32,3 por ciento a la CE, 25,8 por ciento a los Estados Unidos/Canadá y 10,2 por ciento a ALADI. Lo que pasó en 1991, es que las exportaciones se desplazaron desde el destino Estados Unidos/Canadá a la ALADI, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 1.

Brasil - Exportaciones por Zonas Económicas
(en porcentajes)

	1988	1989	1990	1991
ALADI	11,0	10,2	10,2	15,5
EE.UU y Canadá	29,3	26,6	25,8	21,5
CE	28,7	30,6	31,4	31,0
Japón	6,9	7,1	7,5	8,2
Asia	8,2	9,3	9,5	9,8
Oriente Medio	4,4	3,5	3,4	3,5
Otros	11,4	12,8	12,2	10,1

Fuente: DECEX

La corriente de exportaciones a los principales socios, sin embargo, pone en evidencia una característica importante. El contenido de las exportaciones a la CE en 1990 era de 43 por ciento de

manufacturas contra 57 por ciento de materias primas y mercancías semi-elaboradas. En cuanto a las exportaciones a los Estados Unidos y Canadá, el 76 por ciento eran manufacturas contra 24 por ciento de materias primas y mercancías semi-elaboradas. Por lo tanto, la corriente que va hacia los Estados Unidos muestra más variedad y tiene un mayor nivel de industrialización, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 2.

**Brasil - Exportaciones de Manufacturas
por Zona Económica
(en porcentajes)**

	1988	1989	1990
ALADI	84,2	84,0	86,7
EE.UU. y Canadá	74,4	76,6	75,8
CE	39,1	38,9	42,7
Japón	25,3	19,6	16,6
Asia	61,6	43,6	41,8
Oriente Medio	60,1	62,4	53,6
Otros	4,1	44,6	43,3

Fuente: DECEX

Más aún, si analizamos el bloque económico de la antigua CE encontraremos un sistema de preferencias dentro de su política comercial que comprende grandes alianzas y altos niveles de privilegio con la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), los países de Europa Central y los países mediterráneos. Un análisis más detallado de tales acuerdos y de las exportaciones brasileñas, muestra que muchos productos se verán seriamente afectados en el futuro cercano. Entre ellos: el hierro, los lingotes y el acero, así como productos tales como la carne y el aceite vegetal, los textiles y calzados, partes de automóviles, el papel y el cartón.

Es asimismo importante recordar que el socio más importante para el resto de América Latina es Estados Unidos, mientras que para el Brasil el principal mercado es la UE.

En cuanto al Sistema Generalizado de Preferencias, el Brasil tiene acceso a la UE así como a los Estados Unidos a través de él. Este sistema permite al Brasil exportar una gama de mercancías con reducción arancelaria o exentas de aranceles, dentro de cuotas dadas. Sin embargo, es ampliamente sabido que tanto los Estados Unidos como la CE están dispuestos a reservar el acceso a ese sistema a los países

menos desarrollados. Esto afectaría adversamente a las exportaciones brasileñas a esos mercados.

Por tanto, a pesar de que la UE sea actualmente el socio comercial más importante del Brasil, los mercados de los Estados Unidos presentan algunas ventajas: las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos y Canadá tienen un valor agregado más alto, son más diversificadas e incluyen productos menos propensos a ser afectados por acuerdos especiales. Entre los productos que el Brasil exporta a los Estados Unidos están: aeronaves, maquinaria, equipo de transporte, partes de automóviles, calzados y sustancias químicas. Los principales productos exportados a la UE son: jugo de naranja, azúcar sin procesar, café, acero y hierro.

Por otra parte, Brasil y América Latina tendrán que competir con los productos mexicanos por los mercados de los Estados Unidos y Canadá, después de que entre en vigencia el ALCAN. Brasil tendrá que enfrentar a un competidor que posee la ventaja estratégica de la proximidad y aranceles cero, compitiendo por los mismos mercados finales. La presente tendencia en la formación de bloques regionales de comercio internacional ha creado nuevas prácticas para las relaciones internacionales. Una de ellas es la regla de las preferencias crecientes para los miembros del bloque aun si esto contradice el más importante principio del GATT, a saber, el principio de la no discriminación. La otra es la regla del proteccionismo selectivo de los miembros del bloque contra los de afuera, a través de la práctica del comercio administrado, para evitar mayores represalias (Por ejemplo en productos tales como automóviles, electrónica, acero, textiles, entre otros). En este marco, es evidente que Brasil tiene mucho que perder con el ALCAN. El comercio entre Brasil y los Estados Unidos se desviará a México debido al hecho de que se eliminarán las barreras para-arancelarias para México pero no para Brasil.⁴

De hecho, Brasil y América Latina están marginados de la escena internacional. La creación del MERCOSUR fue fundamental y exitosa. Pero no es suficiente para generar el dinamismo económico necesario para sacar a América Latina del presente estancamiento. En un mercado pleno de antagonismo y rivalidades entre bloques, tal marginación puede ser fatal.

V

LOS ARGUMENTOS EN CONTRA

El análisis precedente lleva a la conclusión de que Brasil debe mostrar gran interés en la formación del Bloque de las Américas. Pero ésta no es la posición oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil (Itamaraty) ni la de los más importantes economistas que analizan nuestras relaciones internacionales.

4. Estimaciones hechas por el Banco Mundial y citadas por Sergio Abreu y Lima Florencio (1992: 11) muestran que la ganancia del Brasil con la eliminación de las barreras arancelarias y pararancelarias podría llegar a unos 0.9 millones de dólares al año, que es sólo menor que la ganancia de México en la misma situación (1.6 mil millones de dólares)

Por algún tiempo, la diplomacia brasileña evitó las propuestas estadounidenses de formar un bloque hemisférico, argumentando que éstas carecían de contenido. Que Brasil debería aguardar hasta que se presentara una definición más clara. Que los Estados Unidos no estaban realmente interesados en un ALC con el Brasil y los otros países de América del Sur. Que el regionalismo no era una tendencia real en el mundo. Cuando este tipo de razonamiento demostró no ser realista, se desarrolló un argumento más explícito contra la participación del Brasil en un ALC con los Estados Unidos.

El primer argumento fue que las condiciones que los Estados Unidos establecían para que Brasil y los otros miembros del MERCOSUR se unieran al ALCAN eran demasiado exigentes o sencillamente indeseables (estabilidad macroeconómica, adopción de reformas orientadas al mercado, incluyendo un acuerdo sobre propiedad intelectual y sobre protección a la inversión extranjera). De hecho, la estabilidad macroeconómica, las reformas orientadas al mercado y la protección de la inversión extranjera son de interés del Brasil tanto como de los Estados Unidos. Sólo la protección a la propiedad intelectual no se encuentra en el mismo caso. Es mucho más del interés de los Estados Unidos, pero en un proceso de negociación, el Brasil puede ganar aceptando un acuerdo sobre el tema.

De hecho, el gobierno brasileño comprende que Brasil tiene una vocación esencialmente multilateral y no tiene interés en participar en acuerdos regionales en el continente. Únicamente el MERCOSUR es visto como aceptable. El argumento que apoya esta posición es extremadamente simple. Brasil es un "comerciante global", cuyas exportaciones están ampliamente diversificadas en términos de destinos. Los Estados Unidos reciben sólo un cuarto de las exportaciones brasileñas, en cambio, casi tres cuartos de las exportaciones mexicanas llegan a los Estados Unidos.

Se agregan otros argumentos. Winston Fritsch enumera dos: primero, dentro del MERCOSUR, el Brasil perdería al reducir las barreras comerciales con respecto a los Estados Unidos; segundo, puesto que los Estados Unidos no es el proveedor más eficiente de las importaciones brasileñas, las ganancias derivadas de la liberalización bilateral serían más pequeñas que aquéllas de la liberalización multilateral. Fritsch, sin embargo, admite una racionalidad para el Brasil: "la única racionalidad económica para los intereses brasileños en la Iniciativa Bush (ahora conocida como la ZOLCHO)... es ganar acceso discriminatorio al vasto mercado estadounidense". Pero agrega en seguida, adoptando la actitud de "esperemos y veremos", que domina la presente política brasileña: "la evaluación de tales ganancias no puede hacerse..." Sólo después del "todavía incierto resultado de la Ronda Uruguay ... (sabremos) la credibilidad de la oferta estadounidense de libre acceso a sus mercados ... y de las negociaciones con México, y tal vez, con Chile, cuyos resultados están aún por verse" (1992: 4).

Helio Jaguaribe (1991) presenta elegantemente un argumento que revela el temor del Brasil de abrir su economía a los Estados Unidos. Según él, tenemos dos modelos de integración: un "modelo de redistribución de factores" y un "modelo de reestructuración de sistemas". El primero sería típico de los países pequeños, el segundo sería aplicable a Brasil. De acuerdo con este punto de vista, la liberalización del comercio y la integración americana estaría condicionada a la transferencia de tecnología y de

capacitación gerencial en Brasil. El supuesto subyacente es que la industria brasileña no tiene capacidad para competir con la industria estadounidense, requiriendo nuevas formas de protección. Si esto no se hace, el Brasil volverá a ser un país agrario con poca y limitada actividad industrial.

De hecho, este pesimismo acerca de la industria brasileña no es realista. Sin duda —y en contradicción con el consenso en Washington— es necesario tener una política de desarrollo industrial, tecnológico y gerencial. Pero una cosa es favorecer una política industrial y otra es ponerla como una condición necesaria para un ALCAN con los Estados Unidos. Este es el mejor argumento para oponerse, de facto, a la integración con los Estados Unidos.⁵ La diplomacia brasileña se está dando cuenta que los Estados Unidos tienen la intención de propiciar la creación de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental (ZOLCHO) después de la creación del ALCAN. Esto se refleja en un texto reciente y muy representativo de Sergio de Abreu y Lima Florencio en el que se admite que "en el mediano plazo debemos estar preparados para una posible asociación con una ZOLCHO" pero "esto no debería constituir una prioridad de nuestra política de comercio exterior" (1991: 10). De hecho, la posición brasileña contra la ZOLCHO... está marcada por la precaución. Las relaciones comerciales del Brasil con los Estados Unidos fueron muy conflictivas en los años ochenta,⁶ aún más que con la CE y con el Japón, puesto que era de esperar que ambos se protegieran contra la competencia de las exportaciones de manufacturas brasileñas. Por su parte, Estados Unidos, defensor de los principios del libre comercio, estaba restringido a usar medidas unilaterales. Por otro lado, Brasil tiene una larga tradición de temor al "imperialismo" de los Estados Unidos y de tratar de protegerse de éste. La estrategia de sustitución de importaciones y la política orientada hacia el Tercer Mundo que Itamaraty ha venido adoptando competentemente durante muchos años, ha sido una forma de protección contra el imperialismo. Es, por tanto, muy difícil para el Brasil aceptar rápidamente la hipótesis de una mayor integración con los Estados Unidos.

Sin embargo, como la tesis imperialista está pasada de moda, la alternativa de sus oponentes es descalificar la propuesta estadounidense. Esto se lleva a cabo negando que hay una tendencia a la formación de bloques comerciales, o adoptando algunas frases clichés como "la propuesta no es clara",

5. De forma similar, la estrategia de algunos industriales brasileños que se oponen a la liberalización del comercio es exigir que esté condicionada a la adopción de una política industrial. Un documento reciente del Instituto de Economía e Desenvolvimento Industrial (IEDI) -un instituto formado por las más importantes industrias nacionales en Brasil- afirma: "Es falso el dilema entre proteccionismo y apertura al extranjero. La apertura a la competencia internacional es una herramienta requerida por la modernización, puesto que evita la complacencia y el anquilosamiento. Pero su amplitud y ritmo deben ser coordinados con la recuperación del control macroeconómico, con una acción concertada sobre los factores sistémicos que aseguren la competitividad, y con políticas industriales que impliquen la reorganización del sistema productivo y estén dirigidas al logro de la mejora persistente de la productividad." (1992: 2).

6. Véase Primo Braga y Silber (1988).

"la Iniciativa Bush carece de contenido", "esperemos y veamos lo que sucede".⁷ El argumento de que no hay tendencia a la formación de bloques comerciales fue absolutamente dominante en Itamaraty hasta fecha muy reciente.⁸ Con la creciente consolidación del ALCAN, esta tesis obviamente está perdiendo terreno.

Así, están surgiendo otras formas de oposición a la ZOLCHO. Un interesante ejemplo es la adoptada por Santos Neves (1991). Su argumento es que la creación del ALCAN, cuyas reglas no incluyen disposición alguna respecto al acceso del resto de América Latina, demuestra la decisión de los Estados Unidos de marginar a América del Sur. Con el fin de la Guerra Fría, desaparecen el Segundo y el Tercer Mundo. Hay ahora cuatro bloques: el europeo, el japonés, el norteamericano y un cuarto a ser constituido alrededor de Rusia. Por tanto, "el Sur no es un quinto bloque, ni siquiera un bloque menor. Los pueblos y naciones del Sur son simplemente aquéllos que no han encontrado un lugar en el orden internacional emergente, un orden que parece estar guiado por un implacable "principio de exclusión". (1992: 5).

En este marco, Santos Neves continúa, el ALCAN representa una línea histórica de división de las aguas; el fin del concepto económico de América Latina que se remonta al concepto geográfico de América del Sur: "la creación de la Asociación Norteamericana de Libre Comercio pone de relieve el hecho de que la idea latinoamericana, aunque pletórica de contenido histórico, ha perdido una gran parte de su empuje económico y político."⁹

Brasil y América del Sur están, pues, amenazados con quedar excluidos. Pero esto no lleva a Santos Neves a concluir que debemos esforzarnos por integrarnos al Bloque de las Américas, mientras permanecemos fieles al multilateralismo. Supuestamente, estamos excluidos del ALCAN o de un ALC con los Estados Unidos —una exclusión que Santos Neves no lamenta, puesto que él también se opone a la integración con los Estados Unidos. Nuestra única alternativa sería mantener la lucha por el

7. Esta actitud, sin embargo, parece estar cambiando. Según el periódico *Gazeta Mercantil* (22/8/92) en un seminario que tuvo lugar en la Fundación Getulio Vargas, en Río de Janeiro, el 21 de agosto (cuando este documento estaba casi terminado), "por primera vez desde el anuncio de la creación del ALCAN, Itamaraty oficialmente admite que la competitividad brasileña en el mercado estadounidense va a ser dañada por las concesiones otorgadas a México para el acceso a productos con altos aranceles aduaneros y a áreas protegidas como cítricos, textiles y azulejos. Esta afirmación fue hecha por el Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Lafer, en su discurso."

8. Véase, por ejemplo, Celso Luiz Nunes Amorim, Director del Departamento Económico de Itamaraty, que argumenta que únicamente la CE, ahora UE, sería efectivamente un bloque comercial (1991).

9. El concepto de América Latina es históricamente nuevo para el Brasil. Hasta la primera parte de este siglo los brasileños acostumbraban a definirse como sudamericanos. La idea de que somos latinoamericanos fue introducida por los Estados Unidos, y algunos viejos nacionalistas nunca la aceptaron. La participación de México en el ALCAN está siendo vista por estos nacionalistas como una confirmación de que Brasil es en verdad parte de América del Sur, no de América Latina.

multilateralismo. En línea con la política brasileña, "El Brasil agresivamente se opone a toda forma de proteccionismo regionalizado. Todos los bloques deben abrirse al comercio internacional". (1992: 17).

Cité a Santos Neves más extensamente porque él hace un análisis creativo e inteligente que es muy representativo del pensamiento brasileño, a pesar de la advertencia del autor en una nota al pie de página de que sus ideas "no deben ser interpretadas como que representan, total o parcialmente, la posición oficial del gobierno de la República Federal del Brasil". Sin duda, la posición oficial brasileña es más moderada y más diplomática. Pero se opone a una decisiva adhesión del Brasil al Bloque de las Américas.

Probablemente ya sea evidente que la posición brasileña es fundamentalmente contradictoria. Por una parte, admite que hay una fuerte tendencia al regionalismo. Adicionalmente, admite que este regionalismo puede representar la exclusión del Brasil y de América Latina del comercio internacional y de las corrientes de capital. Por otra parte, Brasil insiste en luchar contra todas las clases de regionalismo, en favor del multilateralismo, como si fuese más fácil luchar contra el regionalismo que contra las dificultades de integrar a las Américas.

Esta posición es obviamente irreal. Muestra un determinismo geográfico inaceptable. Chile es también parte de América del Sur pero está ya en la fila para ser incluido en el ALCAN. Más aún, tal posición refleja una vieja desconfianza con respecto a los Estados Unidos. Tenemos todavía muchos conflictos. El punto es que el Brasil ya no es un país tan débil que no pueda negociar sus propios intereses.

VI

CONCLUSIONES: UN SEGURO CONTRA LAS INCERTIDUMBRES DEL FUTURO

Ciertamente, el multilateralismo sigue siendo un ideal que debe ser alcanzado. Pero, debemos ser realistas. En el corto y en el mediano plazo no hay lugar en el mundo para el multilateralismo. Los bloques están en pleno proceso de constitución y no serán un obstáculo para el futuro multilateralismo, siempre que no adopten barreras comerciales excesivas o prácticas de comercio administrado. Ahora, o se busca ser incluidos o seremos excluidos de verdad.

En este caso, no podemos asumir una cauta posición de espera. No tiene sentido mantenerse esperando que los Estados Unidos tomen la iniciativa o que expliquen más, lo que pretenden con la ZOLCHO. Brasil es un país grande y lo suficientemente maduro para adoptar una posición activa en este asunto y ayudar a construir el Bloque de las Américas. Sin duda los Estados Unidos son y serán el líder y tendrán dudas respecto a admitir a Brasil, como las está teniendo respecto a México. Las diferencias en grados de desarrollo entre los Estados Unidos y el Canadá por una parte, y América Latina por la otra, representan el mayor obstáculo a la integración. Pero, ya que la integración responde a los intereses

nacionales de los Estados Unidos así como a los del Brasil, no hay razón para que no se lleve a cabo.

El comercio exterior de la entonces CE, de los Estados Unidos y del Japón en 1991 (tomando en cuenta el comercio intra Comunidad) representó el 58 por ciento del comercio mundial. Excluyendo el comercio intra-CE, esta cifra cae a 35 por ciento. Estos datos muestran claramente el peso de estas potencias en la escena internacional. Aun cuando cada uno de ellos está tratando de crear o fortalecer sus propias zonas de influencia y de comercio preferencial, ninguno de ellos puede afrontar la pérdida de los mercados principales. Por tanto, el que América Latina se convierta en un socio preferencial no significa ningún cambio en la posición estadounidense dentro del comercio internacional.

Para los Estados Unidos el más importante resultado de la creación de un bloque americano es que le suministraría un marco institucional para dar apoyo a varios intereses económicos, tales como: acceso a los mercados latinoamericanos; reglamentación de las inversiones; y protección a la propiedad intelectual. Además, le proveería apoyo institucional en la solución de serios problemas económicos tales como la inmigración clandestina, el tráfico de drogas y la protección ambiental.

La principal ventaja para Brasil y para toda América Latina sería el fin de la marginación y del aislamiento que ha venido sufriendo, especialmente en el contexto de incertidumbre del nuevo orden internacional. En términos de exportaciones, Brasil no necesita negociar acceso privilegiado para los bienes primarios o semi-industrializados ya que es lo suficientemente competitivo para ganar participación en el mercado. Así, con la UE la estrategia determinante es la eficiencia. En cuanto a las manufacturas, la experiencia ha demostrado que el comercio internacional se ha vuelto cada vez más administrado. Por esta razón, la negociación de una zona de libre comercio, en el corto plazo, puede ser una estrategia decisiva para los Estados Unidos. Para el Brasil, el bloque comercial regional propuesto por los Estados Unidos representa una póliza de seguros contra las perplejidades y las incertidumbres de un mundo de rivalidades entre bloques y falta de liderazgo económico hegemónico. Los Estados Unidos lanzaron la propuesta. Le corresponde al Brasil dejarla morir o darle un contenido real. La apuesta con el futuro puede ser por un aislamiento ocasional del Brasil; puede ser que el Brasil esté obligado a unirse a un bloque ya compuesto por los principales países de América Latina; o puede ser que el Brasil pueda liderar los intereses de América Latina en el Bloque de las Américas centrado en los Estados Unidos.

REFERENCIAS

- Amorim, Celso L.N. (1991) "O Mercado Comum do Sul e o contexto hémisférico". Universidade de São Paulo, Política Internacional e Comparada, *Série Política Internacional* n.4, Junio.
- Azambuja, Marcos C. (1991) "O Novo Quadro Internacional: Europa e América". Reunião Preparatória, II Fórum Euro-Latino-Americano, Brasília, Noviembre.
- Bhagwati, Jagdish (1991) "Regionalism and Multilateralism: An Overview". New York: Universidad de Columbia, Departamento de Economía, Discussion Paper 603, Abril.
- Bouzas R. and Barbosa, J.C. (1992) "Estados Unidos y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte: Implicaciones para la Argentina y él " ., Buenos Aires: FLACSO, Julio.
- Dornbusch, Rudiger (1991) "If Mexico Prospers, So Will We". *The Wall Street Journal*, 11 de Abril.
- Florêncio, Sérgio Abreu e Lima (1992) "Area Hemisférica de Livre Comércio: dados para uma reflexão". Brasília: Ministério da Relações Exteriores, *Boletim de Integração Latino-Americana*, no. 5, Abril.
- Fritsch, Winston (1992) "Brazil's Changing Trade Strategy". Documento presentado a la Conferencia sobre el Nuevo Orden Mundial patronizado por *Fórum Nacional*. Rio de Janeiro, 13-14 de abril, 1992.
- Gilpin, Robert (1992) "The New World Political and Economic Order" Documento presentado a la Conferencia sobre el Nuevo Orden Mundial patronizado por Fórum Nacional. Rio de Janeiro, 13-14 de Abril, 1992
- Hakim, Peter (1992) "President Bush's Southern Strategy: the Enterprise for the Americas Initiative". *The Washington Quarterly*, Primavera.
- Hufbauer, G. and Schott, J. (1992) "North American Free Trade: Issues and Recommendations". Washington, DC Institute for International Economics.
- Hurrell, Andrew (1991) "Latin America and the New World Order; The Mirage of a Hemispheric Regional Bloc". Documento presentado al Congreso Mundial de la ASPI 1991. Buenos Aires, 21-25 Julio. Publicado como documento "Regionalism in the Americas ? Latin America in the New World Order: a regional bloc of the Americas". *International Affairs*, Royal Institute of International Affairs, n. 68 Enero 1992.
- IEDI (1992) "Mudar para competir: Modernização competitiva, democracia e justiça social". São Paulo: IEDI- Instituto de Economia e Desenvolvimento Industrial, Junio.

Juagaribe, Hélio (1991) "O Brasil e a Iniciativa Bush" En João Paulo Reis Velloso, org., *O Brasil e o Plano Bush*. São Paulo: Nobel.

Krasner, Stephen D (1976) "State Power and The Structure of International Trade" *World Politics* 28 (3) Abril 1976. Republicado en J. Frieden and D. Lake, *International Political Economy*. New York: St. Martin's Press.

Krasner, Stephen D. (1991) "Regional Economic Blocs and the End of the Cold War". Documento presentado al Coloquio Internacional de Integración Económica Regional, São Paulo: Universidad de São Paulo, Diciembre 1991.

Ostry, Sylvia (1992) *New International Order: The Regionalization Trend*. Documento presentado a la Conferencia del Nuevo Orden Internacional, patrocinado por Fórum Nacional. Río de Janeiro, 13-14 Abril, 1992.

Preeg, Ernest H. (1992) "The U.S. Leadership Role in World Trade: Past, Present, and the Future". *The Washington Quarterly*, Primavera.

Primo Braga, C. and Silber, S. (1988) "Brasil e EE.UU.: a era da reciprocidade". *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, 3 (17) Mayo.

Primo Braga, C. and Yeats, A (1992) "The Simple Arithmetic of Existing Multilateral Trading Arrangements and its Implications for a Post-Uruguay Round World". Washington: The World Bank, International Trade Division, documento de trabajo.

Santos Neves, Carlos Augusto (1991) "South America and The Emerging Blocs". Documento presentado a la Conferencia sobre el Nuevo Orden Mundial, patrocinado por Fórum Nacional. Río de Janeiro, 13-14 Abril, 1992.

Thurow, Lester (1992) *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America*. New York: William Morrow.

APENDICE ESTADISTICO

Cuadro 3. Brasil - Exportaciones por Zonas Económicas
(en miles de millones de dólares)

	1988	1989	1990	1991
ALADI	3,7	3,5	3,2	4,9
EE.UU y Canadá	9,9	9,2	8,1	6,8
CE	9,7	10,5	9,9	9,8
Japón	2,3	2,4	2,3	2,6
Asia	2,8	3,2	3,0	3,1
Oriente Medio	1,5	1,2	1,1	1,1
Otros	3,8	4,4	3,8	3,2
Cifra Total	33,8	34,4	31,4	31,6

Fuente: DECEX

Cuadro 4.

Importaciones estadounidenses
(en miles de millones de dólares)

	1985	1990
Mundo	358,9	515,6
Canadá	67,9	93,2
Japón	72,4	93,1
CE	71,4	95,4
América Latina	48,3	66,7
México	19,3	30,8
Brasil	8,1	8,6
Argentina	1,2	1,7
Chile	0,8	1,5
Venezuela	6,8	9,9
Colombia	1,5	3,4
Ecuador	2,0	1,5
Perú	1,1	0,8

% Importaciones desde A. Latina/ total de importaciones	13,5	12,9
% Importaciones desde México/ total de importaciones	8,1	7,0
% Importaciones desde Brasil/ total de importaciones	2,3	1,7

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Cuadro 5.

Exportaciones estadounidenses
(en miles de millones de dólares)

	1985	1990
Mundo	205,2	371,5
Canadá	67,9	93,2
Japón	73,4	93,1
CE	71,4	95,4
América Latina	29,5	52,2
México	12,8	27,4
Brasil	3,1	4,9
Argentina	0,7	1,1
Chile	0,7	1,6
Venezuela	3,1	3,0
Colombia	1,5	2,0
Ecuador	0,6	0,7
Perú	0,5	0,8
% Exportaciones a A. Latina/ total de exportaciones	14,4	14,1
% Exportaciones a México/ total de exportaciones	8,1	6,7
% Exportaciones a Brasil/ total de exportaciones	1,5	1,3

Fuente: OCDE

Cuadro 6. Importaciones de la Comunidad Económica (en miles de millones de dólares)

	1985	1990	1991
Mundo	308,9	587,6	607,6
AELI	62,3	137,9	136,2
EE.UU./Canadá	58,1	120,1	125,2
Japón	21,7	58,7	63,7
Países Conv. Lomé	23,2	25,5	23,5
Países mediterraneos	33,7	53,7	53,5
América Latina	22,7	32,3	31,9
Brasil	8,0	11,7	11,6
México	3,9	3,7	3,8
Colombia	1,3	1,9	2,1
Venezuela	3,0	2,3	2,0
Chile	1,4	3,3	3,1
Argentina	2,5	4,4	4,7
Uruguay	0,2	0,8	0,5
Perú	0,8	1,0	1,0
Ecuador	0,2	0,5	0,7
Bolivia	0,2	0,1	0,2
Paraguay	0,2	0,5	0,5
% Import. desde A. Latina/ total de import.	7,4	5,5	5,2
% Import. desde Brasil/ total de import.	2,6	2,0	1,9

Fuente: Eurostat.

Cuadro 7.
Exportaciones de la Comunidad Económica
(en miles de millones de dólares)

	1985	1990	1991
Mundo	287,8	533,1	520,9
AELI	64,4	141,5	133,9
EE.UU./Canadá	72,5	109,1	99,0
Japón	8,0	28,8	27,3
Países Conv.Lomé	14,9	21,1	19,6
Países mediterraneos	33,5	57,9	56,5
América Latina	11,1	19,2	21,5
Brasil	2,1	4,7	4,9
México	2,1	5,0	5,9
Colombia	0,8	1,0	1,1
Venezuela	1,7	2,2	2,3
Chile	0,6	1,5	1,4
Argentina	1,2	1,5	2,1
Uruguay	0,2	0,3	0,4
Perú	0,4	0,4	0,5
Ecuador	0,4	0,4	0,6
Bolivia	0,2	0,1	0,1
Paraguay	0,2	0,3	0,2
% Export. a Latina/ total de export.	3,9	3,6	4,1
% Export. a Brasil/ total de export.	0,7	0,9	0,9

Fuente: Eurostat.

Acuerdos comerciales preferenciales en el Caribe:

Temas y enfoques

Winston Dookeran¹

Introducción

Primero, antes de la independencia de los países caribeños, se estableció el "comercio triangular" en el cual se exportaban productos primarios y se importaban productos elaborados. Después predominaron las corporaciones multinacionales y la "hegemonía" de los EE.UU. Más recientemente, se elaboraron los programas de ajuste estructural, apoyados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Estas fueron las plataformas que definieron el espacio económico caribeño durante los últimos 40 años. En respuesta a estos acontecimientos surgieron las teorías de explotación, de neo-colonialismo y marginalización y el llamado persistente, cargado de insinuaciones morales y políticas, para el otorgamiento de protección, preferencias, consideraciones especiales, ayuda y apoyo al comercio y a la inversión.

Uno de los aspectos inquietantes de la historia económica del Caribe es que estas medidas de corto plazo permanecen en vigencia, sin haberse desarrollado programas de largo plazo. Como consecuencia, los productos primarios de exportación, tales como la banana, el azúcar y el ron, que sostuvieron tradicionalmente a muchas economías caribeñas, son captadores de ingresos y han sobrevivido más allá de sus lapsos de vida naturales. Las nuevas manufacturas estuvieron protegidas también por el tratamiento preferencial por parte de los principales socios comerciales. Esto ha permitido que los países del Caribe disfruten un acceso al sistema de comercio internacional que no es compatible con los niveles internacionales de producción, productividad y competitividad.

La evolución reciente de la economía mundial está caracterizada por la liberalización del comercio, a través de la reducción de las barreras arancelarias y no-arancelarias. La competencia, eficiencia y productividad se han convertido, por ello, en las nuevas consignas. La capacidad productiva subdesarrollada del Caribe representa un serio impedimento a la participación en los regímenes comerciales crecientemente liberalizados. Mientras que los países del Caribe se han percatado de que el tratamiento preferencial no ha engendrado una base de producción competitiva, los arreglos preferenciales pueden desempeñar un papel importante en el corto plazo, para promover la competitividad de la región.

Las tendencias y acontecimientos globales amenazan la existencia y la naturaleza de tales acuerdos entre la región caribeña y sus socios comerciales tradicionales: EE.UU., Canadá y Europa. El impacto de estos cambios afectará significativamente a los sectores de la producción y del comercio de la economía regional y requerirá una respuesta concertada, tanto de corto como de largo plazo, de manera que permita un espacio dentro del cual el Caribe pudiera encontrar "una nueva inserción" en la economía mundial.

1. El autor es actualmente miembro del Centro para Asuntos Internacionales, Universidad de Harvard. El autor agradece el trabajo de investigación realizado por Hitomi Rankine, cuya contribución resultó invaluable.

El objetivo de este documento es analizar los temas importantes para los países del Caribe, en vista de los cambios acelerados del régimen del comercio internacional: la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI), el CARIBCAN, la Convención de Lomé y el Arancel Externo del CARICOM. El estudio analiza las repercusiones de estos programas, explora su futuro bajo la luz de las tendencias actuales, y sugiere orientaciones políticas para los países caribeños.

I

PREFERENCIAS ARANCELARIAS PARA EL CARIBE

La Comunidad del Caribe (CARICOM) comprende los siguientes países caribeños de habla inglesa: Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, Belize, Dominica, Grenada, Montserrat, St. Kitts y Nevis, Sta. Lucía y San Vicente y las Granadinas. La Comunidad tiene una población total de cerca de 5,5 millones de habitantes (comparable a Dinamarca), con un PNB de cerca de \$EU 10 mil millones. Todos los países tienen economías extremadamente abiertas, con una exportación promedio en relación al PBI, del 60%.

Los Estados Unidos y Europa reciben el mayor volumen de las exportaciones caribeñas. Bajo la CBI y la Convención de Lomé se establecieron preferencias arancelarias para estos mercados. Una relación bastante antigua con Canadá, encontró mayor expresión en el acuerdo del CARIBCAN. El acceso preferencial existió anteriormente a estos esquemas, bajo arreglos tales como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y los aranceles de Nación Más Favorecida (NMF).

I. 1. La Iniciativa de la Cuenca del Caribe

En respuesta a las propuestas del ex Primer Ministro de Jamaica, Sr. Edward Seaga, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe fue sancionada por medio del Acta para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (CBERA), en Enero de 1984.

La CBI era vista como un cambio en la política económica exterior de los EE.UU., desde el multilateralismo en las relaciones comerciales, a favor del énfasis en los intereses nacionales, la empresa privada y la economía orientada hacia el mercado. Se contaba con la "magia del mercado" para sacar de la depresión económica y social a los países de la Cuenca del Caribe. Era la primera vez que los Estados Unidos garantizaban un tratamiento económico preferencial a una región geográfica.

La CBI garantizó un tratamiento de exención de derechos de aduana a una serie de mercaderías provenientes del Caribe, sujetas a las normas de origen, y excluyendo artículos específicos. Los arreglos que figuran bajo la CBI, aun cuando de duración indefinida, pueden ser dados por terminados en cualquier momento, por el gobierno de los EE.UU.. Algunas características notables de la CBI son:

- **El Programa 807**, el cual estipula que los artículos confeccionados en los países de la CBI que usen, total o parcialmente, componentes estadounidenses, estarán sujetos a un trato de aranceles aduaneros reducidos.
- **El Programa de Acceso Especial de la CBI** utiliza los Niveles de Acceso Garantizados (GALs), los cuales se aplican (después de la negociación) a artículos específicos, confeccionados en la Cuenca del Caribe, desde tela fabricada y cortada en los EE.UU.

Existen varios mecanismos de apoyo para el logro de los objetivos más amplios del programa. Estos incluyen:

- Una disposición de exención impositiva que permite hacer deducciones impositivas a las empresas que realicen sus reuniones en los países aprobados por la CBI.
- Programas promocionales llevados a cabo por las agencias estadounidenses federales y estatales y por las organizaciones del sector privado, para facilitar la inversión y el incremento de la capacidad de producción.
- Mayor ayuda económica para el desarrollo del sector privado
- Acceso al financiamiento de inversiones, bajo el Programa 936.

Las repercusiones de la CBI

Desde el principio, algunos "expertos" sobre el Caribe, esperaban que la CBI tuviera un efecto limitado pero positivo sobre las economías o los problemas sociales de los países participantes, tal como era la meta establecida de los EE.UU., especialmente ya que extendía sus beneficios de exención de derechos de aduana solamente al 7% de las exportaciones de la región.

Crecimiento económico - Las disposiciones de la CBI no lograron detener la disminución en la tasa de crecimiento del PBI, que comenzó en el período pre-CBI. Durante el período 1984-1987, la mayoría de los países tuvieron una tasa de crecimiento positiva, pero solamente seis mostraron un crecimiento del PBI del 4% o más. Los países más grandes tuvieron algunas de las tasas de crecimiento más bajas, deprimiendo así el crecimiento regional total.

Comercio - Las exportaciones caribeñas a los EE.UU. están empezando a ganar impulso. Las cifras estadounidenses del comercio con la Cuenca del Caribe, para la primera mitad de 1991 y 1992, respectivamente, muestran que las importaciones estadounidenses provenientes de nueve países, tuvieron aumentos proporcionales significativos, con solamente tres países que evidencian disminuciones importantes en las exportaciones totales a los EE.UU.. La CBI estuvo caracterizada por un pobre

rendimiento en los primeros años. En 1987, las importaciones fueron sólo 5% más altas que en 1983. Esto se debió en parte a una serie de crisis en el CARICOM hasta 1985, incluyendo una reducción en el comercio intra-regional debido a la deuda, al colapso de las instalaciones del despacho de aduana multi-lateral y al cierre temporal al comercio del CARICOM, por parte de uno de sus principales mercados, Trinidad y Tobago.

Diversificación - Hubo alguna diversificación hacia la manufactura, el turismo y los servicios financieros y de transporte, pero todos los países pueden todavía describirse, en alguna medida, como productores de bienes primarios. El esfuerzo de diversificación, que comenzó con la CBI, posee un potencial para aumentos ulteriores.

Agroindustrias - La prioridad de la CBI con respecto a las agroindustrias exhibió la mayor eficacia. El tratamiento preferencial osciló entre un 25 a un 75 por ciento y la agroindustria registró el patrón de crecimiento más rápido y estable desde 1983 hasta 1986. Se registraron tasas de crecimiento del 3 y 7 % para cuatro países, desde 1984 hasta 1987.

Inversión - 1984-1987 mostraron una caída para la inversión extranjera directa, de largo plazo, principalmente como resultado de una grave caída en Trinidad y Tobago. Durante este período, sin embargo, República Dominicana, Costa Rica y Honduras, mostraron aumentos en la inversión extranjera. Se han invertido también grandes volúmenes en las Bahamas y en Panamá.

El programa 936, que estuvo ligado a la CBI bajo el CBERA, ha sido responsable de los crecientes niveles de los financiamientos de inversiones en el Caribe. Un estudio realizado por Caribbean/Latin American Action (Acción Caribeño/Latinoamericana - C/LAA), un grupo basado en Washington que promueve el desarrollo de los negocios, llegó a la conclusión de que los fondos de bajo interés de Puerto Rico, que se proporcionaron a la región bajo el programa 936, representaron la fuente única más grande de préstamos para proyectos, otorgados a las naciones prestatarias calificadas de la Cuenca del Caribe en 1991, promediando 22 por ciento del total de los préstamos desembolsados para los países prestatarios de la Cuenca del Caribe, desde 1988 hasta 1991. Se encontró también que su tasa de crecimiento constituye la mayor fuente de préstamos. Actualmente, diez países del Caribe llenan los requisitos para obtener préstamos a través del programa 936, habiendo firmado Acuerdos de Intercambio de Información Impositiva con Washington, encabezando Trinidad y Tobago la recepción de préstamos de la CBI, con más de 275 millones de \$EU, seguido de cerca por Jamaica y la República Dominicana.

Ayuda técnica y financiera - Aquí se han registrado aumentos. La ayuda económica de los EE.UU. a la región de la CBI en 1987 fue un 48% más alta que en 1983, con una reducción en 1988.

La CBI reemplazó a las economías mixtas tradicionales del Caribe, haciendo nuevo énfasis en el sector privado. Esto, supuestamente, tuvo el efecto de agravar las tensiones sociales, aumentando la inestabilidad política, e incluso se le acredita el aumento en la emigración de la región del Caribe. Otros

comentarios negativos fueron que limitaba la soberanía económica de los países caribeños, y que el carácter bilateral de los acuerdos firmados, amenazaba al movimiento de integración regional, elevando las diferencias económicas entre los países del Caribe.

En general, se ha establecido que la contribución más importante hecha al programa por parte de la CBI, ha sido el rol que desempeñó para ayudar a que la región pudiera contrarrestar, aunque fuera en forma limitada, la reducción en el comercio general. Los beneficios de la CBI en términos comerciales, se han concentrado en los países centroamericanos.² No se ha encontrado aún que las repercusiones de la CBI hayan alcanzado, en su totalidad, sus metas establecidas en la mayoría de los 22 países (hasta 1988). Sin embargo, se ha iniciado un proceso de reestructuración económica que ha tenido repercusiones económicas y sociales.

I. 2. EL CARIBCAN

El Primer Ministro de Jamaica, Edward Seaga, inició también el CARIBCAN, presentando una detallada propuesta al gobierno del Canadá en 1985 —para encauzar el flujo de ayuda hacia la región y un mayor acceso a los mercados canadienses— durante una reunión de Jefes de Gobierno del CARICOM. Canadá, dada su vieja relación comercial y cultural con el Caribe, respondió con el CARIBCAN.

Canadá había previamente extendido un tratamiento de ingreso preferencial a los bienes caribeños, a través del Arancel Preferencial General canadiense (GPT) (el arreglo actual termina el 30 de Junio de 1994) y a través del programa preferencial generalizado del Canadá para países en desarrollo (el SGP) y el Arancel Preferencial Británico (BPT).

El CARIBCAN fue anunciado en Febrero de 1986 por el gobierno canadiense y se puso en vigencia el 15 de Junio de ese año, a través de una enmienda del Acta de Aranceles Aduaneros. Los objetivos básicos del CARIBCAN diferían de aquéllos de la CBI. Los objetivos principales eran:

- intensificar las relaciones comerciales bilaterales entre Canadá y los estados del CARICOM
- incrementar el comercio y el potencial de ingresos por exportación del CARICOM
- mejorar las perspectivas de desarrollo comercial y económico de la región
- promover nuevas oportunidades de inversión
- alentar la integración y cooperación económica de la región.

Sus características principales son la extensión unilateral del acceso preferencial, libre de derechos de aduana, al mercado canadiense, para casi todas las importaciones provenientes del Caribe (sujetas a las

2. D.P. Clarke, *Measurement of Trade Concentration under the United States' Caribbean Basin Initiative*, World Development Vol. 17, No. 6

normas de origen y a requisitos de embarque) y medidas para estimular la inversión canadiense y otras formas de cooperación industrial con la región. Los productos excluidos del tratamiento preferencial, bajo el programa, continúan siendo elegibles, sin embargo, para un tratamiento preferencial bajo el GPT y BPT, donde exista ese tratamiento. El CARIBCAN incluía una cantidad de cláusulas que proporcionaban entrenamiento, fortalecimiento de las destrezas de comercialización, actividad promocional y una cantidad de actividades relacionadas con los negocios, que surgieron desde el sector privado, como resultado de la existencia del programa.

En 1990, se obtuvieron mejoras substanciales en las concesiones originales garantizadas por el CARIBCAN, en las áreas del embotellamiento del ron y de la inclusión de equipaje de cuero y de ciertos productos de fibra vegetal, proporcionando acceso libre de aranceles al mercado canadiense, para el 98 por ciento de todas las mercancías del CARICOM.

Las cláusulas complementarias en términos de inversión y la facilitación de la cooperación industrial y comercial, se han concentrado en la creación de vínculos entre los sectores privados del Canadá y del Caribe. Nuevamente, se ha dependido del sector privado para proporcionar los ímpetus para el desarrollo de la región.

No se han adherido límites de tiempo a las cláusulas del programa, pero se requiere que, en 1988, se busque una extensión a la dispensa otorgada en 1986 por el GATT, por un período de doce años. La dispensa eximía al Canadá del requisito contenido en el párrafo 1 del Acuerdo General, de que se deberá extender el mismo trato libre de derechos de aduana a los productos similares de cualquier parte contratante. Bajo las estipulaciones de la legislación del CARIBCAN, el Canadá podrá suspender o rescindir total o parcialmente, el trato de exención de derechos de aduana, de cualquier país beneficiario. Los beneficiarios del programa son los países caribeños de habla inglesa de la región, que mantienen vínculos con la comunidad de naciones. Estos llegan a 18 hasta la fecha.³

La repercusión del CARIBCAN

Desde su inicio, las expectativas sobre el programa no fueron muy altas, principalmente porque el valor de los productos sujetos a un arancel constituía una pequeña parte de las importaciones canadienses, en comparación a la gama de importaciones a las que programas tales como los del NMF, el BPT y GPT, habían ya otorgado un acceso de arancel cero.

Henry S. Gill, consultor del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), observó que cualquier evaluación del impacto del CARIBCAN con respecto a sus metas, choca con la grave dificultad implicada en "aislar los efectos de este arreglo de otros que se derivan esencialmente de la relación pre-

3. Los países del CARICOM, Anguilla, Bermuda, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán y las Islas de los Turcos y Caicos.

CARIBCAN." El advierte que éste, especialmente, es el caso de las actividades de cooperación industrial. Sin embargo, intenta examinar la relación en las tres áreas principales: comercio, cooperación industrial e inversión. Sus resultados, obtenidos en Junio de 1992, son los siguientes:

Comercio - Hablando generalmente, el CARIBCAN ha mostrado poca repercusión positiva sobre las exportaciones caribeñas al Canadá, y cualquiera que haya sido el impacto positivo, estuvo nuevamente concentrado en uno de los pocos países grandes. Los países del Caribe expresaron su preocupación acerca de diversos aspectos de las estipulaciones comerciales, relacionadas a los criterios de origen, excluido el requisito de embarque y productos directos.

La Secretaría del CARICOM documenta lo siguiente:

- La participación canadiense de las exportaciones del CARICOM ha experimentado una variación considerable, oscilando entre el 3,7 y el 6,0 por ciento durante el período de 1984 a 1990.
- Las exportaciones del CARICOM al Canadá aumentaron en valor desde el inicio del programa del CARIBCAN en 1986, desde EC \$455,3 millones hasta casi \$498,3 millones en 1990, un aumento de solamente 9,4 por ciento, que se ha quedado a la zaga de los cambios en las exportaciones globales, los cuales aumentaron 46,5 por ciento durante el mismo período.
- Los principales exportadores han sido Jamaica (66 por ciento de las exportaciones totales en 1990), Trinidad y Tobago y Grenada. En contraste, los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) experimentaron un aumento marginal en las exportaciones, desde 1986 hasta 1988, con disminuciones en 1989 y 1990.

Un examen de las cifras recopiladas por el Sr. Gill revela que las importaciones valoradas en \$EU 11,2 millones, que representaban el 4,2 por ciento del comercio total y 2,7 veces el total del comercio del CARIBCAN, no reunían los requisitos estipulados bajo el arreglo, debido a factores tales como los requerimientos de origen, requerimiento de embarque directo y otros criterios. Un examen de las cifras del trato arancelario para 1987, muestra que las importaciones exentas de derechos de aduana, efectuadas bajo el CARIBCAN, fueron valoradas en menos del 1,6 por ciento de las importaciones exentas de derechos aduaneros y 1,5 por ciento de las importaciones totales.

Cooperación industrial e inversión - Se ha informado de algún éxito, especialmente en el establecimiento de Fundaciones/Institutos de Desarrollo Nacional en casi todos los países del CARICOM, y en el financiamiento de un total de más de 376 propuestas de negocios que emanaron del Caribe. El grueso de la actividad se produjo bajo el Programa de Cooperación Industrial, en forma de entrenamiento empresarial y de dirección, desarrollo de normas, promoción de la inversión y fortalecimiento institucional. Se dice que los aspectos de la inversión se vieron obstaculizados por la distancia y los costos de embarque. La inversión canadiense en el área caribeña se ha producido principalmente en el sector financiero, de comunicaciones y de otros servicios. Otra área destacable de alta inversión, de creciente importancia para la región, ha sido el área del turismo.

El CARIBCAN se ha convertido de hecho en el foco de gran actividad, que ha conducido a relaciones comerciales fortalecidas con el paso de los años.

I. 3. La Convención de Lomé

Lomé I fue negociada en 1975 para legalizar y facilitar la cooperación entre la Comunidad Europea y los grupos de países en desarrollo —africanos, caribeños y del Pacífico (ACP)— los cuales mantenían lazos históricos con los estados europeos. Las Convenciones subsiguientes fueron firmadas en 1979, 1984. La última, Lomé IV, fue finalizada en 1990 y se encuentra en vigencia hasta el año 2000. Los estados ACP, son actualmente 69, de los cuales 13 son estados caribeños, doce de los cuales son miembros del CARICOM, más Surinam. La cooperación, bajo las convenciones de Lomé, se encuentra dirigida hacia el desarrollo centrado en el hombre, donde se reconoce que el respeto a los derechos humanos constituye un factor básico del desarrollo real.

Lomé IV ofrece una cantidad de oportunidades para la cooperación ACP/CE en ayuda y comercio, y pone a disposición 12,8 mil millones de ECUs. Esta suma representa un aumento del 40 % en términos nominales y 20 % en términos reales, tomándose en cuenta la inflación sobre el monto de Lomé III. Un notable cambio desde la convención anterior es el mayor énfasis sobre el papel desempeñado por el sector privado para estimular el crecimiento y la diversificación de los países ACP, y la inclusión especial de cláusulas para el desarrollo del turismo, cubriendo todas las etapas del desarrollo. Se ha dicho que las cláusulas de la última Convención, representan una mejora considerable para la eficacia de la convención. Se advierte también que las estipulaciones comerciales han mejorado considerablemente en las áreas de los productos primarios, normas de origen y acceso.

Las cláusulas principales de la Convención de Lomé IV son las siguientes:

Comercio

Las cláusulas sobre el comercio incluyen el acceso, no recíproco, exento de cuotas y derechos aduaneros, para casi todas las exportaciones de los ACP, normas de origen aclaradas y más relajadas con cláusula de exención basada en el valor agregado, salvaguardando el interés de sus proveedores tradicionales de bananas conforme se llene el mercado interno, la compra garantizada de una cuota estipulada de azúcar y el adjudicamiento de fondos para la promoción del comercio y para el turismo. Existe también la protección para los productos primarios, los cuales son de crucial importancia para la mayor parte de los países ACP, y específicamente para los estados caribeños, como resultado de la tendencia descendente de los precios de los productos primarios agrícolas (a través de STABEX y SYSMIN). Se busca reducir la dependencia de estos productos básicos a través del apoyo a los esfuerzos de diversificación, en términos de procesamiento, comercialización, distribución y transporte.

Cooperación para el desarrollo

Se busca la promoción del desarrollo económico, cultural y social de los países ACP a través del programa de Ayuda para el Financiamiento del Desarrollo. Dos innovaciones mayores han apoyado al ajuste estructural (apuntando al ajuste con equidad social) y a las estipulaciones para aliviar la carga incapacitante de la deuda de los estados ACP. Otras áreas para la cooperación incluyen el apoyo al sector privado, la promoción de los temas ambientales, el crecimiento de la población, la cooperación agrícola, cultural y social y la cooperación industrial.

Un importante aspecto de la Convención es el apoyo a la cooperación regional, la cual está diseñada para apoyar los esfuerzos de los estados ACP para alentar el desarrollo a través de la cooperación regional y la integración.

El impacto de la Convención de Lomé

La Comunidad Europea constituye un mercado principal para los países en desarrollo. En 1990, absorbió un cuarto de las exportaciones de todos los países en desarrollo. Es especialmente vital para los productores de productos primarios tradicionales, tales como el azúcar, las bananas y el ron.

El programa de cooperación regional ha resultado en la formación de un cuerpo especial, el Foro Caribeño, que comprende a los estados del CARICOM, Haití y la República Dominicana. Este foro acordó que el alcance de la cooperación regional cubierta por el foro será la agricultura, el transporte, el turismo, el medio ambiente y los recursos humanos.

I. 4. El Acuerdo CARICOM/Venezuela

El 1º de enero de 1993, el CARICOM y Venezuela acordaron un tratado bilateral, el cual está dirigido a aumentar los niveles del comercio bilateral. El tratado permitirá un acceso preferencial unidireccional a las mercaderías del CARICOM hacia el mercado venezolano, con reducción gradual de aranceles, durante un período de cinco años. Se espera que, después de ese período de tiempo, quede asegurado el ingreso, libre de aranceles aduaneros, para las importaciones convenidas.

Los miembros del CARICOM iniciarán entonces una reducción de aranceles por fases para las mercancías venezolanas, por otro período de cinco años. Al final de 10 años, estará en efecto un comercio totalmente libre (excepto con respecto a ciertas mercancías convenidas) entre el CARICOM y Venezuela. Los miembros del CARICOM garantizarán también a Venezuela, la condición de nación más favorecida, en la aplicación de aranceles aduaneros, durante la primera fase. No se aplicarán nuevas restricciones cuantitativas a las importaciones provenientes de Venezuela. Los venezolanos han implementado oficialmente el acuerdo, mientras que no todos los países del CARICOM han certificado el acuerdo.

Las importaciones del CARICOM, provenientes de Venezuela, se valoran actualmente en alrededor de los \$EU 360 millones por año, mientras que Venezuela importa actualmente mercaderías por un valor de aproximadamente \$EU 90 millones.

En años recientes, las exportaciones del CARICOM al mercado latinoamericano, han manifestado un aumento, con Venezuela constituyendo la participación mayor. Se espera que el acuerdo rinda grandes resultados para los países del CARICOM, y es un precursor de lo que se espera que sean una serie de acuerdos comerciales con los países latinoamericanos y los grupos económicos. Colombia podría ser el siguiente país que se vincule con el Caribe de esta manera.

I. 5. Intra-CARICOM - El Arancel Externo Común (AEC)

El Arancel Externo Común (AEC) reemplazó el uso de restricciones cuantitativas, como instrumento principal de protección en el Mercado Común del CARICOM el 1º de enero de 1991. La Política de Protección Común, que engendró al AEC, estaba destinada a servir como apoyo a la integración de las economías del Mercado Común del Caribe (CARICOM), por medio de la creación de un mercado ampliado y más seguro, y los miembros se comprometieron a implementarlo cuando se estableció el CARICOM.

Los objetivos del AEC, según lo convenido en 1986, incluyen:

- Protección para la producción agrícola e industrial regional de productos elaborados, materia prima e intermedia y bienes de capital
- Proporcionar apoyo para el desarrollo de una producción internacionalmente competitiva en el Mercado Común

El AEC revisado, fue aprobado en la Reunión Especial de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad Caribeña, efectuada en Octubre de 1992 en Trinidad y Tobago. Esta estableció una estructura del AEC de 5 (0-5 PMDs) a 20 por ciento, para Enero de 1998 por medio de una "reducción por fases de la actual estructura de la tasa del AEC."

La reducción por fases está planeada para ser llevada a cabo como se ilustra en el cuadro 1. La propuesta para el AEC revisado se presentó en la Reunión Especial del Consejo del Mercado Común, en Octubre de 1992, más de un año antes de lo que se había programado en 1991. Fue formulada como una respuesta directa a las tendencias de reforma y liberalización comercial en la economía internacional, y a la percibida necesidad de alentar a las economías caribeñas para que compitan en el nuevo medio. El AEC, como principal instrumento de protección comercial, fue revisado por un Comité especialmente convocado, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre el Arancel Externo Común de la Comunidad Caribeña.

Significativamente, el paso hacia barreras más bajas para el comercio intra-caribeño tuvo lugar al percatarse de que se encontraba amenazada la existencia de los acuerdos preferenciales, y que sus beneficios se verían erosionados por la culminación exitosa de las negociaciones que se realizaban dentro de la Ronda Uruguay del GATT.

Cuadro 1
Programa de implementación del AEC

Período de aplicación	Período de implementación	Estructura de la tasa
1 Enero 1993 - 31 Dic. 1994	1 Enero 1993 - 1 Julio 1993	5 (0-5 PMDs) a 30/35
1 Enero 1995 - 31 Dic. 1996	1 Enero 1995 - 1 Julio 1995	5 (0-5 PMDs) a 25/30
1 Enero 1997 - 31 Dic. 1997	1 Enero 1997 - 1 Julio 1997	5 (0-5 PMDs) a 20/25
1 Enero 1998 en adelante	1 Enero 1998 - 1 Julio 1998	5 (0-5 PMDs) a 20

Se determinaron las tasas del nuevo AEC basándose en ocho principios, aunque los dos principios avasallantes fueron el logro de competitividad internacional y una producción eficiente tanto para los mercados regionales como internacionales. En el cuadro 2 se proporciona una comparación entre las tasas anteriores y el nuevo AEC.

Los principios eran:

- **Competitividad internacional** - La estructura arancelaria deberá apoyar el desarrollo de una producción internacionalmente competitiva en el Mercado Común.
- **Producción eficiente** - Se deberán evitar tasas excesivamente proteccionistas y se deberán implementar tasas que mantengan bajos los costos de producción. Se deberá alentar la competencia irrestricta intra-regional y se deberán tomar en cuenta los subsidios aplicados en mercados extra-regionales.
- **Costo de vida** - No deberá resultar ningún aumento indebido del costo de vida.
- **Ingresos gubernamentales** - Se deberán tomar en cuenta las necesidades de los estados miembros.
- **Remoción del régimen de exenciones** - El tratamiento uniforme de los aportes a través del CARICOM requeriría la remoción/reducción del régimen de exenciones.

- **Arancel basado en los bienes** - Simplificación de la estructura por medio de la aplicación de una tasa a una mercancía, a despecho de su uso económico.
- **Medidas especiales para los Países Menos Desarrollados** - Se deberán tomar en cuenta las necesidades especiales de los PMD.
- **Simplificación y transparencia** - Una consideración básica deberá ser la simplificación de la estructura arancelaria, utilizando una cantidad limitada de tasas arancelarias y reduciendo la aplicación discrecional de la administración cotidiana del arancel.

La consideración de los factores arriba mencionados conduce a la clasificación de las mercancías, descrita esquemáticamente por la Figura 1.

Con respecto a la Figura 1, se debe advertir que:

1. El término "que compiten" fue adoptado para referirnos a aquellas mercancías donde "la producción regional, o el potencial de producción inmediata, proveniente de la capacidad existente, alcanzaba a más del 75 por ciento de la demanda/consumo regional".⁴
2. Las categorías de los productos finales se pueden identificar como sigue:

Exportaciones seleccionadas - mercaderías que se comercian intra y extra-regionalmente en cantidades significativas.

Agricultura - aceites vegetales y productos agrícolas primarios que se comercian ya sea en forma fresca, congelada o enfiada.

Fabricaciones generales - bienes producidos en el CARICOM a un nivel que podría satisfacer el 75 por ciento de la demanda regional y que no están específicamente identificados en las otras categorías de productos finales.

Insumos agrícolas - los bienes considerados insumos agrícolas incluyen a los insecticidas y herbicidas, materiales para plantar y fertilizantes, a los cuales se les hubiera acordado un tratamiento de exención de derechos de aduana.

Seguridad - bienes usados para la protección de la vida y los miembros.

Costo de vida - bienes que se considera que tienen impacto sobre el costo de vida.

Socio-económico - bienes que se consideran importantes, *inter-alia*, para propósitos educacionales, culturales, de capacitación y de deportes.

3. Se designan bienes especiales como pertenecientes a una de cuatro categorías.

La Lista A se refiere a aquellos bienes, cuya producción desearían alentar los Estados Miembros.

La Lista B se refiere a los artículos por los cuales se demoraría la implementación del AEC, debido a la brecha considerable entre las tasas predominantes y los niveles arancelarios propuestos.

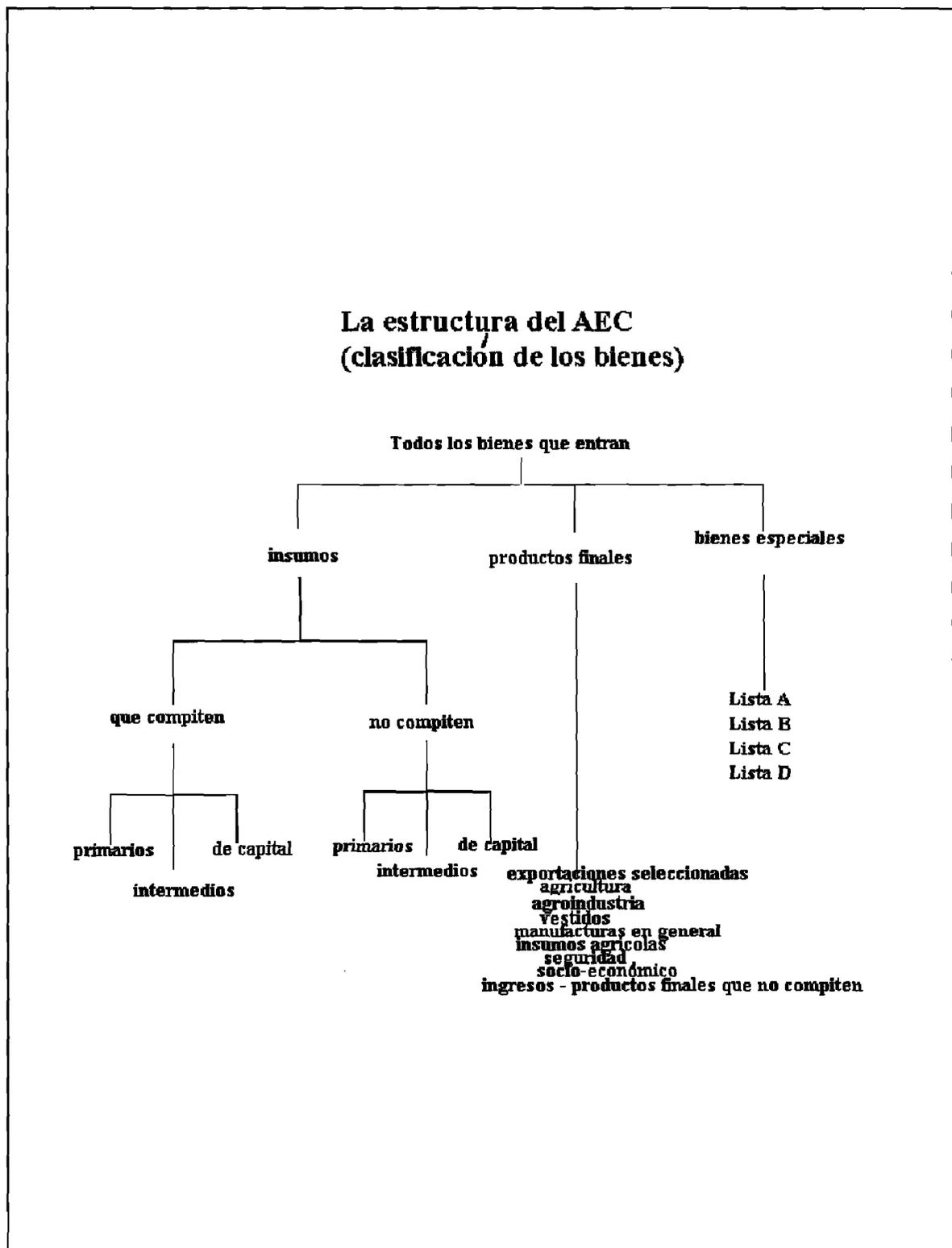
La Lista C se refiere a aquellos artículos que, tradicionalmente, constituyen importantes captadores de ingresos, y también a aquellos artículos para los cuales no ha sido posible alcanzar un acuerdo sobre los niveles arancelarios.

La Lista D se refiere a aquellos productos para los cuales se suspendería el AEC. Estos incluyen artículos de interés específico para Belize (parte I) arroz en los casos de Antigua y Barbuda, Dominica y Jamaica (parte II), y productos farmacéuticos en el caso de los países menos desarrollados (PMD) (parte III).

4. Esencial a esta estructura es la lista de Exenciones de Derechos Condicionales, la cual indica los bienes que los Estados Miembros pueden eximir de derechos aduaneros bajo el AEC. Donde los insumos fueron categorizados como competitivos y de fácil adquisición, se propuso que se los incluyera en la Lista de Bienes Inelegibles para Exenciones.
5. La suspensión de las tasas arancelarias podría ser realizada solamente por el Consejo. En los períodos de mediación del Consejo, se le ha otorgado al Secretario General el poder para suspender el Arancel.
6. Se ha garantizado a los PMD la facilidad de solicitar una tasa entre cero y cinco por ciento sobre insumos intermedios que no compiten con productos nacionales.
7. Se le concedió a la agricultura una condición especial.

El comercio caribeño extra-regional es mucho mayor que el comercio intra-regional. Algunos han llegado a la conclusión de que se ha hecho demasiado énfasis en la preocupación por fomentar el comercio intra-CARICOM. Sin embargo, es instructivo advertir que el comercio intra-CARICOM constituye casi el 10 por ciento de todo el comercio del CARICOM (y está creciendo), y en algunos casos, emplea una cantidad importante de gente, en relación al tamaño de las poblaciones de los países del CARICOM.

Figura 1



Cuadro 2.
Comparación de los tratamientos de la tasa arancelaria bajo el AEC

CATEGORIAS	TRATAMIENTO PRE-EXISTENTE DE LA TASA		TASAS DESDE ENERO 1993 HASTA ENERO 1998
	PD	PMD	
insumos primarios que no compiten	0-10	0-5	5 (0-5 PMDs)
insumos intermedios que no compiten	0-10	0-5	"
insumos de capital que no compiten	0-10	0	"
insumos primarios que compiten	30	30	20 a 10
insumos intermedios que compiten	30	30	25 a 15
bienes de capital que compiten	20	20	"
exportaciones seleccionadas	20-30	20-30	20 a 10
agricultura	45	45	40
insumos agrícolas	0	0	
costo de vida/socio-económico y socio-cultural	0-30	0-30	0-20 a 31-12-96**
seguridad	0	0	0 no especificado
agro-industria	45	20-45	30-35 a 20
vestidos	45	20-45	30-35 a 20
manufacturas en general	45	20-45	30-35 a 20
ingreso/productos finales que no compiten	30	30	25 a 25-30 a 20-25 a 20
Lista A	tasas susp.	tasa susp.	tasas susp. al 31-12-96 *
Lista B		tasas susp.	tasas susp. (PMDs) 31-12-96 *
Lista C	tasas min.	tasas min.	tasas min.
Lista D (partes I y II)		tasas susp.	tasas susp. (PMDs) al 31-12-96 *

* Se ha anticipado que, en Enero de 1998, no habrían artículos de estas categorías

** Los artículos a ser incluidos en otras categorías con la reducción en los niveles de las tasas en el último

II EL MARCO DE LA POLITICA COMERCIAL INTERNACIONAL Y LAS DIRECTIVAS CARIBEÑAS

II. 1. Tendencias que definen el desarrollo en el régimen de comercio internacional

Multilateralismo vs. Regionalismo

La tendencia hacia el multilateralismo o la globalización del comercio, se encuentra personificada por las actuales negociaciones del GATT y, aparentemente, actúa contra la "regionalización" del comercio, encarnado en la creación del Mercado Unico Europeo, la Iniciativa para las Américas y el ALCAN, y los acuerdos de libre comercio en América Latina y la costa del Pacífico.

No está claro cuál es el impacto de las dos tendencias, aparentemente opuestas. De acuerdo a Trevor Harker, Asesor Económico Regional de la CEPAL para el Caribe:

"Existe algún debate acerca de la razón fundamental y el desenlace final de los bloques regionales. ¿Serán bloques de construcción para el multilateralismo, o una valla obstaculizadora? ¿Reducirán los bloques los altos aranceles entre los países, a nivel regional, y conducirá ello más tarde a las deducciones arancelarias o a la eliminación de aranceles entre los bloques, llevando así más adelante hacia un verdadero comercio multilateral?"

La liberalización del comercio constituye una característica de ambas tendencias y ha sido reconocida como una ruta inevitable, ya sea en bloques o globalmente. Esto implica la minimización de las cláusulas no recíprocas en los acuerdos comerciales, en los cuales han confiado hasta la fecha los países del Caribe. La liberalización comercial actúa en contra de los términos preferenciales y el proteccionismo. Por una parte, existe la necesidad de proteger a las industrias en el corto plazo y, por otra parte, está la necesidad de desafiarlas para que alcancen la excelencia a largo plazo. La fuerza de las influencias proteccionistas ha llevado a que un observador concluyera que no existe tal cosa como el libre comercio, solamente un comercio *más libre*.⁵

Las tendencias y las características del comercio internacional conducen a un examen de cómo podrían afectar potencialmente a la posición caribeña en las relaciones comerciales ya existentes, y las decisiones que deberán encarar los países del Caribe cuando se presenten estos efectos.

La conflictiva naturaleza de varias de las tendencias, y la decreciente popularidad del antiguo modus operandi del Caribe, obligará al Caribe a reevaluar las bases para plantear los nuevos acuerdos

5. Jennifer Hosten-Craig, (1997).

comerciales. Se deben tomar decisiones acerca de las políticas a adoptar para enfocar los nuevos regímenes, y estas políticas determinarán, por necesidad, los enfoques para los acuerdos preferenciales ya existentes.

II. 2. Políticas nacionales y tendencias internacionales

Las directivas de la política económica exterior, adoptadas por los países del CARICOM, se verán necesariamente influenciadas por, e influenciarán a su vez, la naturaleza de los arreglos internos y de las políticas.

El proceso de integración regional

Desde la disolución de la Federación de las Indias Occidentales en 1962, la discusión sobre la integración regional del Caribe se ha concentrado más en los temas económicos que en los asuntos políticos. La urgencia subyacente de una identidad para las Indias Occidentales, y la búsqueda de un mayor espacio económico, ha mantenido vivos los ideales de integración regional, un ideal que se ha tornado aún más oportuno y relevante ante los nuevos acuerdos comerciales de hoy en día. Los aspectos prácticos que se relacionan con la posibilidad de la comercialización a nivel regional, las mayores economías de escala y el desarrollo del sector de servicios han sido también parte de una visión de largo alcance.

La Comisión de las Indias Occidentales ha establecido que los conceptos del CARICOM se concentran en una "Comunidad de estados soberanos, quienes acuerdan, por medio de un tratado, aunar algunas de sus soberanías y ejercerlas colectivamente, en aspectos muy específicos." Continúa enfatizando que "Es compartir el ejercicio de la soberanía, no transferirla, lo que está involucrado en el proceso de integración."⁶

El Primer Ministro de Barbados, Erskine Sandiford dijo en la inauguración de la onceava Cumbre de Presidentes del CARICOM en 1990:

"Para mí la Comunidad del Caribe no es nada más ni nada menos que los esfuerzos del pueblo caribeño para crear una nueva y única entidad política que respete la soberanía nacional de cada territorio individual, mientras que, al mismo tiempo, aúna los aspectos de esa soberanía y aúna los aspectos de sus recursos, con objeto de promover y preservar los derechos humanos fundamentales y el gobierno de la ley, y promover y preservar el desarrollo económico y social entre la gente del Caribe."

6. Informe de la Comisión de las Indias Occidentales

El Informe de la Comisión de las Indias Occidentales continúa afirmando:

"La soberanía es una cosa; la obligación contractual es otra. No podemos estar de acuerdo en actuar juntos en maneras particulares y permanecer libres de actuar como nos plazca, o según nos induzca toda oportunidad ventajosa que pase por delante. Si la integración es trabajar para el provecho a largo plazo de la Región y de sus Estados Miembros, los compromisos del CARICOM deberán ser de carácter obligatorio - moralmente, funcionalmente, legalmente."

El desarrollo internacional en el régimen comercial podría entrañar peligros particulares para el proceso de integración regional. Los planteos hacia nuevos regímenes "liberalizados" sobre la base de la amplitud del CARICOM, entrañarán peligros para los países menos desarrollados de la Región, mientras que reservarán grandes beneficios para los países más desarrollados. Se requerirá un cuidadoso examen de las modalidades de un enfoque semejante. Los planteos realizados sobre una base individual, en tanto no tienen gran posibilidad de éxito (excepto en los casos de los países más desarrollados) considerando la falta de fuerza y poder negociador, constituirán muy posiblemente un obstáculo para los pasos hacia un Caribe idealmente integrado. Los instrumentos de la política para las economías liberalizadas (por ejemplo, monedas "fluctuantes") pueden también entrar en conflicto con los instrumentos de la política (tales como una moneda común).

Al mismo tiempo, es evidente que el acercamiento hacia la Comunidad Europea, vía la Convención de Lomé, requerirá crecientes niveles de cohesión, en vista de la presión proveniente de países que no son parte del agrupamiento ACP, y de la mayor atención otorgada a Europa del Este y a la recesión Europea. El compromiso para el proceso de integración debería asumirse aquí teniendo en cuenta el mayor provecho de los intereses caribeños.

Los analistas regionales, por lo general, estuvieron de acuerdo en que los países del Caribe permanecen vulnerables al cambiante orden económico internacional, no solamente debido a sus economías relativamente débiles, sino porque estos continúan divididos políticamente.

El Arancel Externo Común

Se ha reconocido que el objetivo de proteger a la industria caribeña de la competencia extra-regional es inconsistente con las tendencias hacia la liberalización comercial y, en la reunión especial de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe, celebrada durante el mes de octubre de 1992, se tomó la decisión de reducir el AEC paulatinamente hasta llegar al orden de 5-20 por ciento, en 1998. Es de suponer que este margen de tiempo les permitirá a los países del Caribe adherirse al ALCAN (habiendo llenado otros requisitos), dada la demora en las negociaciones del ALCAN y la gran posibilidad de que no se considere el acceso de los países del Caribe (por lo menos sobre una base de reciprocidad) por unos años.

El AEC, en su forma actual, no entra en conflicto con el GATT. Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago son miembros contratantes del GATT y han recibido pedidos del Canadá y de los EE.UU. para la reducción del arancel y de las barreras no-arancelarias, y para la unificación de los aranceles en una cantidad de productos. Con la finalización del AEC revisado, se decidió que se harán contra-ofertas (sobre la base del AEC) a esos requerimientos, y que se pedirá a Canadá y a los EE.UU. que eliminen y unifiquen los aranceles en los artículos sujetos actualmente a derechos de aduana o a otros cobros bajo el CARIBCAN y la CBI.

El AEC revisado no entra en conflicto con los arreglos acordados en la Convención de Lomé. El margen de tiempo decidido para la reducción del AEC, permite que se realicen nuevas negociaciones de Lomé (si aún existiera la posibilidad en ese momento) sobre una base de mayor reciprocidad.

Cuando se considera el rol que va a desempeñar el AEC, surgen una cantidad de dilemas políticos. Existe el peligro de que, mientras se establecen cláusulas para alentar el comercio intra-CARICOM, se desarrolle un prejuicio contra la exportación hacia el exterior del CARICOM, y que actúe en contra del objetivo de alentar la competitividad global, a largo plazo.

El estudio realizado por Maxwell Stamp PLC, sobre la reforma de la política en Trinidad y Tobago, suscita la necesidad de explorar asuntos relacionados:

"..es necesario considerar si la condición de miembro del CARICOM o los actuales arreglos del CARICOM constituyen un impedimento para la eliminación de la inclinación antiexportadora y por ello, un impedimento para la promoción de las exportaciones extra-CARICOM. Si los Aranceles Externos Comunes (AEC) del CARICOM fueran la única fuente de las tendencias anti-exportación, entonces, los arreglos del CARICOM precisarían de atención inmediata. Pero se encuentran operando actualmente en Trinidad y Tobago políticas comerciales paralelas, que inducen a una mayor tendencia anti-exportadora, cuando los incentivos para exportar fuera del CARICOM se comparan con los incentivos para vender al mercado local antes que con aquéllos para vender en el CARICOM. Parece haber un margen considerable para reducir la inclinación antiexportadora por medio de una reforma de la política comercial fuera del marco del CARICOM"

Otras metas regionales, tales como la libre convertibilidad de la moneda, requerirán de un examen más detallado, para determinar las implicancias del camino hacia la liberalización comercial.

Recomendaciones provenientes del Informe de la Comisión de las Indias Occidentales

El Informe de la Comisión de las Indias Occidentales indica un consenso regional general sobre la importancia de promover el crecimiento basado en la exportación.

Los asuntos políticos y las prescripciones que se identificaron son:

Directivas regionales para promover el crecimiento basado en la exportación:

- Establecer la movilidad del capital dentro del CARICOM
- Asegurar que las respectivas monedas gocen de libre convertibilidad con las otras
- Establecer casas comerciales regionales
- Movilidad de la mano de obra
- Reducir la inclinación antiexportadora
- Expandir el comercio del CARICOM

Comercio Extra-Regional:

- Asegurar que el surgimiento del ALCAN no destruya los beneficios de la CBI ni del CARIBCAN
- Negociación con Norte América, Canadá y México, convenciendo a los negociadores del ALCAN de que se deben mantener la CBI y el CARIBCAN.
- Asegurar un tratamiento paritario con México, con respecto al acceso dentro del ALCAN y una continuación del arreglo no recíproco establecido bajo la CBI y el CARIBCAN.
- Favorecer un desplazamiento sostenido hacia la diversificación del comercio, concentrándose en los sectores de la agroindustria, la manufactura y de servicios.

II. 3. Acontecimientos que repercuten en el régimen del comercio internacional

- Planteos de la política caribeña para los arreglos preferenciales

Los países del Caribe deben tener en cuenta su percepción de la necesidad de ampliar y profundizar la Comunidad Caribeña, decidir sobre los niveles de compromiso hacia el proceso y determinar el efecto de su elección de la política a instrumentarse en la escena internacional sobre sus metas regionales. El desarrollo internacional también entraña implicancias para los acuerdos preferenciales, bajo los cuales los países del Caribe han estado operando durante la mayor parte de la crítica etapa de desarrollo. Estos acuerdos, en tanto muestran niveles variables de rendimiento, a la fecha, detentan roles potencialmente importantes como facilitadores del desarrollo comercial. Continúan siendo imperativas la identificación de los asuntos y la exploración de alternativas políticas.

El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN)

El texto del ALCAN fue iniciado por los EE.UU., Canadá y México a finales de 1992. Los efectos del ALCAN sobre las economías caribeñas han sido ampliamente debatidos sin lograr mayor consenso sólidamente basado, más allá de la identificación de los sectores textiles y de vestimenta como áreas de ingresos particularmente vulnerables. La industria textil se ha tornado uno de los motores de crecimiento más nuevos de Jamaica, bajo un pacto bilateral con los EE.UU., el cual fue extendido en Enero de 1993. Se mantiene también ampliamente, que el Caribe sufrirá de un agotamiento de su inversión. También han tenido lugar charlas con respecto al futuro de las exportaciones de azúcar caribeña a los Estados Unidos.

La cobertura periodística norteamericana del ALCAN tendrá implicaciones similares para el comercio con Canadá. El ALCAN no sólo ha desviado la atención de los intereses del Caribe, pero amenaza con introducir a México en el mercado canadiense, como un competidor para las mercaderías y servicios caribeños. Este escenario se aplica particularmente a aquellos productos que han sido excluidos del acceso preferencial bajo el CARIBCAN. Estos productos constituyen una pequeña fracción del total de las exportaciones del Caribe al Canadá, y así, el efecto negativo sobre las economías caribeñas podría no ser tan grande a corto plazo, pero la limitación del mercado para estas mercaderías podría impedir el crecimiento de la participación del mercado en el futuro.⁷

Susan Howell, Comisionada Comercial Canadiense ante Trinidad y Tobago, intentó, sin embargo, poner las cosas en perspectiva, respecto a la medida en que los países del CARICOM se verían afectados por la competencia desde México bajo el ALCAN. Ella afirmó en un discurso para el Seminario de la Universidad de las Indias Occidentales sobre *Estrategias para la supervivencia : fabricación y exportación del CARICOM en un mundo de cambios*, el 23 de octubre de 1992 en Puerto España:

"Y pongamos las cosas en perspectiva. El 80% de las exportaciones de México al Canadá ya vienen libres de derechos de aduana, en comparación con el 98% de las exportaciones del CARICOM. Así, el CARICOM, de hecho, ha estado compitiendo con México durante años, en términos casi iguales. Y lo ha estado haciendo exitosamente. De hecho, la mayor parte de los Mexicanos dirían probablemente que el CARICOM ha tenido ventaja, con su fuerza laboral de habla inglesa, en promedio mejor educada que la de México, con su generalmente mejor infraestructura, su familiaridad con los mercados y las prácticas de los negocios norteamericanos y la presencia, ya existente, de una importante inversión canadiense y estadounidense. Eso es una ventaja sobre México que el CARICOM mantiene todavía y que no desaparecerá rápidamente."

7. Susan Howell, (1992).

a) Repercusión del ALCAN en la CBI y en las directivas políticas

Es probable que las ventajas actuales de la CBI se vean dramáticamente erosionadas por México (y por los países latinoamericanos en el futuro) dentro del ALCAN. La falta de competitividad en términos de comercialización, infraestructura física y costos de mano de obra, que impidieron a los países del Caribe sacar un provecho total del régimen preferencial, acelerará esa erosión, a menos que se la encare seriamente. El sector agrícola está por perder su actual crecimiento positivo en exportaciones a los EE.UU. ante la competencia latinoamericana. La proximidad geográfica de México al mercado norteamericano lo hace competitivo en términos de costos de transporte. México también amenaza con desviar de la región del CARICOM grandes volúmenes de inversión - México ha recibido una cantidad estimada en \$EU 24 mil millones en inversiones externas, durante los años de negociación del ALCAN.

Los países del Caribe no tienen más remedio que abrir sus mercados, por lo menos a largo plazo. Esto significa una participación en el ALCAN en algún momento. El momento y la naturaleza de esta participación deberán determinarse, mientras se tienen en cuenta las implicancias de esta participación para la CBI.

a) 1. Adhesión al ALCAN

El acuerdo incluye una cláusula de acceso que permitirá que otros países se unan al acuerdo "si los países del ALCAN están de acuerdo, y estará sujeto a los términos y condiciones que ellos requieran y a la culminación de los procedimientos de aprobación nacionales de cada país."

Los países del Caribe tienen la opción de adherirse al ALCAN, uno por uno, según vayan reuniendo gradualmente los requisitos para el acceso. Esto implica, sin embargo, una demora. Cualquier demora será costosa, con la divergencia anticipada de interés proveniente del área. Este tipo de planteo no comprometerá los beneficios de la CBI para los otros países caribeños, puesto que los acuerdos que figuran bajo la CBI están realizados sobre una base individual. Se vislumbra que habrá un campo de acción limitado para acuerdos hechos a medida de países individuales.

a) 2. Forjando una nueva relación (o modificando una antigua)

El planteamiento que parece detentar un mayor beneficio potencial para el CARICOM es el forjamiento de una nueva relación basada en un arreglo no recíproco (inicialmente, pero con crecientes niveles de reciprocidad), con todo el grupo del ALCAN. Esto requerirá de una modificación de las estipulaciones de la CBI, para mantener la coherencia entre la nueva relación y la relación con los EE.UU.. Mientras que los actuales esfuerzos del CARICOM parecen estarse concentrando en el mercado de los EE.UU., se debe advertir que los lazos tradicionales con el Canadá, y el más reciente interés de México en el Caribe, poseen un potencial para el desarrollo de un arreglo, compatible con las necesidades y metas de la región caribeña. México es un mercado que no ha sido explotado aún en su totalidad por los negocios y la industria caribeños, y la demanda creada por el anticipado crecimiento de la economía de ese país, no debería pasarse por alto completamente.

Parecen haberse identificado otras directivas. Richard L. Bernal, embajador de Jamaica ante los EE.UU., identificó algunas propuestas principales en una presentación ante el Comité de Medios y Arbitrios del Congreso de los Estados Unidos, en Septiembre de 1992. Estas fueron:

- **Preservar la viabilidad de la CBI** - El ALCAN no debería erosionar las estipulaciones de la CBI. Esto podría requerir cláusulas específicas para garantizar la no erosión de la CBI (esto fue mantenido en una petición formal hecha al Presidente norteamericano Bill Clinton por el Presidente del CARICOM y el Primer Ministro de Trinidad y Tobago, Patrick Manning a principios de 1993).
- **Paridad como un arreglo de transición** - Cambios a la CBI para ofrecer las mismas condiciones de acceso al mercado de los EE.UU. que las proporcionadas a México bajo el ALCAN, para cubrir los productos que no cuentan con la exención de derechos de aduana bajo la CBI y a aquéllos que fueron puestos en desventaja por la competencia mexicana.
- **Reciprocidad en fases, durante un periodo de ajuste adecuado.**
- **Transformación de la financiación** - proporcionamiento de recursos para instalar nueva capacidad productiva y mejorar la productividad y la competitividad.
- **Proceso de expansión transparente** - se deberán hacer conocer los procedimientos, con criterios claramente definidos, para establecer la elegibilidad para el acceso, y cláusulas específicas para adherirse.

Un comentario hecho por Peter B. Johnson en *EE.UU./Latin Trade* (Febrero de 1993) afirma:

"Una condición está muy clara. Los países pequeños tendrán que comprender que los beneficios del comercio no-recíproco, ofrecido bajo los términos de la CBI para 1984, no los mantendrá delante de la competencia para la inversión o para los arreglos de producción conjunta. Con las barreras arancelarias cayendo gradualmente a cero bajo el ALCAN, los países de la CBI podrían terminar en desventaja en muchas categorías de productos —incluso si ellos se unieran al pacto—. Esto quizás no ha sido comprendido claramente por los dirigentes caribeños, aunque lo saben muy bien las empresas estadounidenses que buscan productos de esos países y los intereses comerciales de los estados sureños de los EE.UU."

b) Impacto del ALCAN sobre el CARIBCAN

Un estudio canadiense que hizo la evaluación del impacto del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EE.UU. sobre las economías del Caribe, concluyó que el acuerdo intensificaría los niveles tanto de

comercio como de inversión para el Caribe, y que cualquier desplazamiento de estos, causado por el Acuerdo, sería superado por los efectos económicos de expansión para la región.

Se ha llevado a cabo un estudio similar para evaluar el impacto del ALCAN sobre la Mancomunidad Caribeña, llegando a la misma conclusión. Sin embargo, se ha observado también, que las ventas de algunos productos del Caribe al Canadá, especialmente en las áreas de la vestimenta, productos agrícolas frescos, y montaje de bajo costo, a la larga, podrían verse afectadas negativamente.

La Comisión de las Indias Occidentales ha recomendado que el CARICOM asegure que el surgimiento del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte no destruya los beneficios potenciales del CARIBCAN, y que el Canadá y los Estados Unidos extiendan la paridad de trato al CARICOM cuando se implemente el ALCAN.

Se puede detectar una directiva caribeña más concreta, en un comunicado de la Cuarta Reunión Intersesional de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad Caribeña, llevada a cabo en Dominica, en Marzo de 1993, la cual instó a los países signatarios del ALCAN a "extender a los productos del CARICOM que no estuvieran incluidos en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI) y el CARIBCAN, el mismo tratamiento acordado a estos productos originados en México." La Reunión Especial de Jefes de Gobierno, llevada a cabo en Octubre de 1992, acordó buscar la posibilidad de negociar, como grupo, una posición común para el ingreso al ALCAN, bajo arreglos donde se mantengan los beneficios existentes bajo la CBI. Se subraya aquí un arreglo no recíproco.

Indicios provenientes de los EE.UU. muestran que es improbable que los arreglos tales como la se mantengan en su forma presente, según se proceda con el ALCAN. En Diciembre de 1992 se informó que el Congreso de los EE.UU. hará presión para que se incluyan los países de la ICC en el ALCAN, por lo menos sobre una base limitada, aun cuando esa participación no sea recíproca al principio. El Representante Frank Guarini, D-NJ, afirmó "Se está redactando ahora la legislación...(con) la meta y el objetivo de extender las mismas consideraciones en el comercio a los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe que están siendo discutidas ahora con Canadá y México". *El Acta del Acuerdo de Libre Comercio del Caribe de 1993* está siendo propuesta por ciertos sectores del Congreso norteamericano, y su objetivo es la protección de los países de la Cuenca del Caribe de los efectos del ALCAN.

c) Impacto del ALCAN sobre Lomé IV

El acceso al ALCAN podría requerir, posiblemente, que el Caribe extienda a los países de la Convención de Lomé, el mismo acceso a los mercados regionales que otorgaría a los países del ALCAN. Bajo el Artículo 25 de la IV Convención de Lomé, si los estados del CARICOM se hicieran miembros del ALCAN (el cual incluye países desarrollados como Canadá y los Estados Unidos), se verían entonces obligados a extender condiciones similares a los estados miembros de la CEE.

El Director Ejecutivo del Consejo Caribeño de Europa, una agrupación caribeña del sector privado, destinada a verificar los acontecimientos de Europa que afectan a los intereses del sector privado en el Caribe, afirma:

"..probablemente, el asunto más difícil que el Caribe llegue a encarar en su relación con Europa, sea la cuestión de la reciprocidad. Si el Caribe desea lograr alguna forma de arreglo de adhesión con el ALCAN, se le requerirá que desarrolle un enfoque que conduzca a la liberalización de doble vía. Lomé, por otro lado, proporciona libre comercio en una sola dirección, y tarde o temprano, el Caribe se encontrará bajo presión para que se aparte de su arreglo de Lomé, no-recíproco, si desea acceder al ALCAN. El dilema será el de verse obligado a elegir entre amigos."

Neville Nichols, Presidente del Banco de Desarrollo del Caribe, afirma que la extensión del ALCAN no necesita ser perjudicial, particularmente, si se negocian con el ALCAN adecuadas salvaguardias y períodos de transición apropiados.

La disparidad en las etapas de desarrollo de los países del Caribe, juntamente con diversos niveles de compromiso demostrado hacia la liberalización comercial, empañan la clara determinación de modalidades para el acceso al ALCAN de los países del Caribe, como agrupación regional. Existe ya una aparente deferencia hacia Jamaica entre la dirigencia que participa en las negociaciones del ALCAN, y un observador advirtió:

"Interesantemente, las señales contradictorias que emanaron de la reciente reunión de Jefes, parecía sugerir un planteamiento dual. Se permitiría que Jamaica busque la opción del ALCAN en nombre del resto del CARICOM, el que retendría su libertad para decidir el resultado. Al mismo tiempo, se proseguirán paralelamente, las iniciativas entre Barbados, Guyana y Trinidad, y aquéllos que se encuentren dentro del OECD, para proporcionar una opción si la tarea de una liberalización completa se tornara demasiado onerosa."

El único país del CARICOM al que se le otorgó la calificación de "B" para el acceso, es Jamaica, que ha mostrado un notable compromiso hacia la liberalización. Trinidad y Tobago ha comenzado

también, recientemente, sus esfuerzos hacia la liberalización del comercio. Con objeto de minimizar la pérdida del comercio y la inversión a favor de México, el acceso al ALCAN como grupo, de alguna forma, tendrá que producirse en un futuro muy cercano. Una relación semejante, incluirá necesariamente, niveles de reciprocidad crecientes, los que dejarán otra vez en desventaja a los países del Caribe menos desarrollados.

El Mercado Unico Europeo

El Mercado Unico Europeo entró en vigencia el 1º de enero de 1993, creando un mercado con libre intercambio de capital, mano de obra, servicios y bienes. Las mercancías tradicionales del Caribe como el azúcar y las bananas se beneficiaron del grupo anterior de países individuales, que constituía el mercado europeo. Cada país europeo podía otorgar tratamiento especial a aquellos países del Caribe con los cuales mantenía lazos tradicionales. Bajo un mercado único, sin embargo, los productos importados por un país pueden circular libremente por otros países del mercado único. Por ello, los productos del Caribe encaran una competencia mayor.

Existen aún una cantidad de incertidumbres. Por un lado, es posible que, para los productores de materias primas, el Mercado Unico traiga pocos cambios, y podría traer posiblemente un cierto aumento en la demanda, como resultado del crecimiento más acelerado de la CE (sin embargo, esto repercute sobre la sustentabilidad de este tipo de comercio para satisfacer una demanda alta) pero, por otro lado, aquellos países que dependen de las manufacturas pueden verse expulsados por la competencia interna. Los proponentes dicen que el crecimiento generado por el estímulo económico proporcionado por la integración, intensificará el crecimiento de las economías en desarrollo. Sin embargo, se vislumbra que el impacto de este efecto será mucho menor que el experimentado en los años setenta y ochenta.

Ya es evidente que pueden estar justificados los temores a una magnificada fuerza de atracción europea, como centro de producción, puesto que se han inyectado en Europa grandes cantidades de fondos anticipando la expansión del mercado y mayores oportunidades de ventas y ganancias. La apertura de Europa del Este proporciona una abundante mano de obra barata, diestra y con una educación relativamente alta. Los países del bloque del Este posiblemente habrán de atraer al capital europeo, alejándolo del Caribe.

Se ha destacado, sin embargo, que el terreno perdido por los ACPs en el mercado de la CE durante los últimos años, no se debió a la "amenaza" del Mercado Único, sino a la falta de adaptabilidad y de orientación exportadora.

Un suceso que requiere la atención del Caribe es la incorporación completa de España, Portugal y Grecia a la CE, y el doblamiento de los fondos estructurales de esos países para la producción de frutas tropicales de fuera de estación, lo cual reducirá la penetración de productos caribeños.

a) Las repercusiones sobre la Convención de Lomé

a) 1. Los pasos hacia la liberalización del comercio

Mientras que es improbable que el trato preferencial bajo la Lomé IV continúe más allá de la duración del presente acuerdo, los países del Caribe enfrentan el desafío de diseñar nuevas bases de relaciones comerciales, teniendo como principal objetivo el libre comercio.

Se ha dicho que la mayor asignación para ayuda y comercio a la agrupación ACP, por parte de la CE, bajo la última convención, es un indicio de la importancia que otorga la Comunidad a las fortalecidas relaciones desarrolladas con los países ACP, especialmente a la luz del surgimiento de nuevas prioridades, nacionales e internacionales.

La Comunidad proporcionó cierta seguridad a los países ACP de que se tendrán en cuenta sus necesidades, con el acuerdo de que ningún estado ACP habrá de ser colocado en una posición menos favorable que la que ocupaba en el pasado, después de la formación del Mercado Único. El Anexo XXIX de la Declaración Conjunta sobre la Liberalización del Comercio dice:

"Las partes contratantes advierten que la Comunidad está consciente de la necesidad de asegurar, en la aplicación cabal de la Convención, el mantenimiento de la posición competitiva de los estados ACP, donde sus ventajas en el mercado de la Comunidad se vean afectadas por medidas relacionadas con una liberalización general del comercio.

La Comunidad declara su voluntad, cada vez que los Estados ACP reclamen su atención sobre cualquier caso específico, de estudiar conjuntamente la acción específica apropiada con vistas a salvaguardar el interés de estos últimos."

Se ha hecho énfasis en que los países en desarrollo con una capacidad de producción flexible, serán capaces de aprovechar las oportunidades que ofrece el Mercado Único Europeo. El Sr. E. Pérez Porras, Jefe de la delegación de la CE ante Trinidad y Tobago, continúa afirmando:⁸

"La mayor demanda de materias primas en la comunidad beneficia principalmente a estos países en desarrollo que pueden ofrecer suministros competitivos y flexibles. La mayor demanda de bienes de consumo será una gran ventaja para aquellos países donde el proceso de industrialización está bien avanzado. Lo mismo ocurrirá con la apertura de los mercados para servicios que beneficiarán principalmente a los países en desarrollo que se encuentran ya en posición de satisfacer la demanda de la Comunidad"

8. Pérez Porras. Discurso para el seminario sobre Estrategias para la Supervivencia: CARICOM Fabricaciones y exportaciones en un mundo de cambio, University of the West Indies Institute of Business, Octubre, 1992.

La penetración del Mercado Unico, requerirá una investigación del mercado muy precisa. Aunque caigan las barreras comerciales, la mayoría de las preferencias de los países individuales permanecerán siendo las mismas.

a) 2. El Tema de la Banana

El tema del acceso de las bananas del Caribe a los mercados europeos, donde un arreglo uniforme en toda la Comunidad colocaría a los productores de banana del Caribe en una grave desventaja en relación a los productores de América Central o de la "zona del dólar", ha demostrado ser una fuente de conflicto entre los intereses del sector privado Europeo y el Consejo Europeo. En Diciembre, una decisión del Consejo Europeo de Ministros, de asignar una cuota de 2 millones de toneladas métricas de bananas latinoamericanas, las cuales estarían sujetas a altos derechos de aduana, fue enfrentada con hostilidad por los importadores de Bélgica, los Países Bajos y Alemania y fue criticada fieramente en los círculos del GATT por los representantes de los productores latinoamericanos. Se estima que la cuota limita las importaciones de Alemania a solamente el 50% de su importación actual de bananas latinoamericanas, mientras que los países que favorecían a las bananas de sus antiguas colonias, recibirán cuotas que multiplican varias veces sus niveles actuales. Los importadores de fruta temen que hayan distorsiones del mercado, re-importación por parte de otros miembros de la CE, aumentos de precio y pérdidas de empleos. También alegan que esto resultará en menores ventas de las bananas provenientes de las ex-colonias, y en el fracaso para lograr el objetivo de protección de los productores de banana de los países ACP, y amenazaron con llevar a la CE ante la Corte de Justicia Europea cuando se ratifique el plan, que deberá entrar en vigencia el 1º de julio. La aprobación del plan en Febrero, a despecho de la presión interna, puede tomarse como un indicio del compromiso de la CE para la protección de los intereses del ACP en la era del Mercado Unico. Un panel de arbitraje del GATT juzgó que eran injustas las restricciones a las importaciones de bananas latinoamericanas y que violaban las reglas del comercio mundial.

También existe una mayor competencia por parte de los socios comerciales dentro del mercado único, y mientras continúen las cuotas, el CARICOM podría encontrarse produciendo a pérdida. Los científicos belgas tienen en marcha también una investigación para producir un tipo de banana que sea más dulce y más pequeña que las bananas del Caribe.

b) El futuro de la Convención

Mientras que Lomé IV ofrece un acceso casi abierto a las mercaderías del Caribe, por lo menos hasta el año 2000 para los productos agrícolas y los productos manufacturados, y derogaciones casi automáticas para muchos productos manufacturados y otros productos que no cumplen con los criterios del valor agregado, es extramadamente dudoso que su existencia, en su forma presente, se prolongue más allá de esa fecha. La relación, más allá de la existencia de la presente Convención, será determinada, probablemente, durante la revisión de mitad del período programada para 1994, la cual requerirá una presencia altamente unificada por parte del Caribe.

La agrupación ACP no puede esperar financiamiento adicional en el segundo período de Lomé IV. Dadas las tendencias actuales, es también probable que la EC introduzca nuevas condiciones relacionadas con el gobierno responsable de la privatización, la liberalización comercial, el estímulo del sector privado y el fortalecimiento de la integración regional. Los argumentos del Caribe en favor de un trato especial pueden perder credibilidad en vista de la amenaza de guerra en los Balcanes, la hambruna en el continente africano y otras situaciones más urgentes.

Existe la necesidad de desarrollar formas de acercamiento a Europa de largo plazo, como parte de una "más amplia aproximación regional de largo plazo a las relaciones comerciales externas" que reconozca el valor de esta relación. Esto ha sido destacado por el Sr. Jessop (Director Ejecutivo del Consejo del Caribe para Europa). Estos enfoques, dice, deben incluir:

- La reubicación de las concentraciones de intensificada representación diplomática desde Londres a Bruselas, y fortalecer los vínculos y el diálogo con los países europeos con los que existe relación tradicional.
- El establecimiento por parte del sector privado de una casa comercial del Caribe en Europa continental con capacidad de surtir y comercializar productos en toda la región.
- El reconocimiento de la presencia europea en el Caribe, como Curaçao y los departamentos franceses, los que ofrecen una ventaja única, porque ofrecen acceso especial a Europa como fue establecido en el arreglo de Posiedom y Tratado de Maastricht.
- La preparación de un acercamiento teniendo en cuenta estas oportunidades y desafíos.

El libre comercio latinoamericano

El auge del comercio regional de América Latina es un resultado de la formación de varios bloques comerciales mayores, que incluyen:

- El Tratado del MERCOSUR (Brasil, Uruguay, Argentina y Paraguay)
- Chile-Argentina
- Colombia-Venezuela
- El Pacto Andino (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela)

Dentro de estas agrupaciones, los aranceles han disminuido o fueron abolidos totalmente, generando una rápida expansión en el comercio. El último bloque, Venezuela, Colombia, México (el G-3) y cinco naciones de Centro América, redujeron sus barreras arancelarias en un acuerdo del 12 de febrero

de 1993. El comercio total entre los países del MERCOSUR aumentó un 50 por ciento en un año. Se ha predicho que se acelerará la formación de pactos de libre comercio en Sur y Centroamérica.

El Caribe se encuentra en una posición estratégica para participar en la acción. En el pasado, se realizaron varios acuerdos comerciales con los países latinoamericanos, siendo los más recientes, los acuerdos comerciales entre Venezuela y el CARICOM. Con los crecientes niveles de comercio, las mercancías del CARICOM van a encarar la competencia de los países más grandes que producen bienes similares en el mercado latinoamericano. También es probable que el auge comercial ocasione un salto en la inversión dentro del ampliado mercado latinoamericano, en competencia con el Caribe.

El Caribe parece haber decidido que fortalecer el comercio con Latinoamérica es una prioridad. La ampliación de la integración caribeña puede aportar importantes beneficios. Se dice que el mercado del CARICOM, de 5,5 millones de personas, no es más que un microcosmos para el mercado de 112 millones de personas, que se extiende desde Centro América a Surinam. Un mega-bloque semejante puede conducir a un mayor poder de negociación en las negociaciones internacionales. Además, se podrían crear mayores oportunidades para el comercio y la inversión. Sin embargo, se debe prestar atención al peligro de que los países del CARICOM se vean absorbidos por un mega-bloque latinoamericano.

Se debe realizar un cuidadoso examen de las repercusiones, y también de los pasos para definir la posición del Caribe dentro del ALCAN, y la capacidad de soportar una competencia de base tan amplia. Un examen de esta naturaleza debe hacer una estimación de los márgenes de tiempo y de las magnitudes del mercado que están involucrados.

Las fortalecidas relaciones de Cuba con el Caribe

Se afirma que el surgimiento de una Cuba de libre mercado (en palabras de David Jessop, Director Ejecutivo del Consejo del Caribe para Europa) "conducirá a la aserción de una identidad hispánica en el Caribe. El centro de gravedad política y económica de la región se desplazará haciendo que la República Dominicana, Puerto Rico y el Caribe anglo-parlante tengan que hacer una reevaluación de sus estrategias económicas regionales e internacionales". El considera también que el cambio ocasionará un importante comercio a través de la frontera y una inversión estratégica en Cuba. Otras posibilidades sugeridas por el Sr. Jessop son:

- Desarrollo de un nuevo proceso de integración regional que una a las economías más grandes del Caribe Occidental (Jamaica, Puerto-Rico, la República Dominicana y, finalmente Haití).
- Erosión de la ventaja preferencial, a medida que Cuba se transforme en un imán para la inversión y el turismo.

- Necesidad de una re-evaluación de la infraestructura de transporte de la región, ya que un mercado abierto cubano primero trastornará y luego desviará los servicios regionales e internacionales hacia nuevos centros.

El Sr. Jessop también sugiere que la región debe identificar dónde se encuentran sus intereses, y desarrollar una estrategia que coloque a las economías vecinas, de manera que se puedan aprovechar los nuevos vínculos económicos, según estos se tornen disponibles.

Otros asuntos

Otros temas que se deben tratar, surgen como consecuencia de acontecimientos que no están necesariamente relacionados con el comercio, pero que repercuten sobre los arreglos comerciales del Caribe. Algunas de las áreas afectadas incluyen:

a) Los arreglos nacionales

- La administración de los EE.UU. ha aclarado que aquéllos que deseen acceder al ALCAN necesitarán satisfacer los requisitos necesarios, requisitos que conducen hacia la liberalización económica. Trevor Harker sugiere que la calificación debería descansar en cuatro temas: la democratización, la estabilidad macro-económica, las políticas de libre mercado y políticas comerciales liberales que incluyan buenas relaciones con el GATT y la voluntad de eliminar los aranceles por etapas, y la fuerte protección de la propiedad intelectual y al medio ambiente. Por ello, los programas nacionales de la mayor parte de los países del Caribe, tienen que ser reorganizados substancialmente.

b) Los fondos de la 936

- Las dificultades económicas de los EE.UU. han amenazado con erosionar los beneficios de la CBI. Uno de sus aspectos más exitosos, el mecanismo 936 de préstamo a bajo interés, ofrecido a través de puerto Rico, se vió recientemente amenazado por las propuestas de cortar completamente, la sección 936, pero informes recientes sugieren que el Tesoro de los EE.UU. se está inclinando hacia limitar, en lugar de eliminar el programa. La Administración Clinton percibe al programa como un medio de proporcionar ayuda a la región. No obstante, es probable que el programa se reduzca de los actuales 3 mil millones de dólares asignados, y que se produzcan nuevas limitaciones.

Las propuestas para cambiar el programa incluyen una política de "cama gemela" que ligaría los préstamos de la 936 —destinados a proyectos de turismo mar adentro— a la construcción de hoteles en Puerto Rico. Los funcionarios de gobierno caribeños han reaccionado ante los pasos que se dieron para disminuir la disponibilidad del mecanismo de préstamos de la CBI. Hubo una

reunión en Febrero de 1993 con las empresas 936 de Puerto Rico y los funcionarios de C/LAA (Caribbean/Latin American Action) para tratar la estrategia a seguir para la defensa del programa. Se ha hecho un llamado a los países del Caribe para que cabildéen con objeto de lograr apoyo para que el programa continúe existiendo, el cual se percibe como una fuente vital de financiamiento para la región.

Se ha acusado a los países del Caribe que son beneficiarios del programa 936, de guardar un sorprendente silencio ante los acontecimientos del debate sobre la 936.

Con respecto al futuro del programa 936, se necesita que haya un esfuerzo mejor concertado para retener los beneficios del programa, siguiendo un examen del uso de los fondos hasta la fecha y de la eficacia de su uso. El sector del turismo debería tomar nota de las reacciones suscitadas por la propuesta política de "cama gemela", la cual tiene implicaciones para la inversión en el área.

c) Las Relaciones Canadá -El Caribe

- La probabilidad y alcance de la modificación de las estipulaciones del CARIBCAN, de manera de conferir a los países caribeños mayores beneficios, será entorpecida por la disminución del interés del Canadá en los países del Caribe. Los factores que contribuyen a esto incluyen la depresión económica canadiense que ha engendrado una reluctancia creciente por parte del público para apoyar la asistencia económica a otros países, en contraste con el apoyo de que gozó el Caribe en las etapas iniciales del CARIBCAN. El Parlamento Canadiense ha asumido también un rol mayor en la determinación de la política exterior, limitando los poderes del gobierno. Las relaciones con la Comunidad Europea y con Europa del Este, con Latinoamérica y con la región Pacífico-asiática, también están recibiendo una atención creciente. El Caribe posee una capacidad menguante para influenciar la acción canadiense.

Los países caribeños miembros de la Mancomunidad (Commonwealth) podrían utilizar su "relación especial" con Canadá para expresar sus puntos de vista sobre el proceso hemisférico.

d) Las Relaciones Europa-El Caribe

- Los acontecimientos que se produjeron en el frente nacional requieren más atención y cantidad de fondos europeos. La profundización de la recesión por toda Europa, también amenaza con reducir la atención hacia las necesidades y problemas del Caribe.

III

REFORMA DEL COMERCIO EN TRINIDAD Y TOBAGO

Durante los años 80, Trinidad y Tobago establecieron un régimen comercial altamente proteccionista, el cual obstruyó la diversificación de la actividad productiva y engendró un sector fabril altamente dependiente de la protección y que era, generalmente, no competitivo. Las estrategias nacionales de protección comercial, las restricciones sobre los flujos de capital, los controles de precios y grandes subsidios, impidieron el crecimiento de un sector agrícola competitivo, de manufacturas no petrolíferas y del turismo. Estos factores son responsables, en alguna medida, de la incapacidad de Trinidad y Tobago para aprovechar completamente el comercio preferencial que disfrutaba con Canadá, los Estados Unidos de América y Europa, bajo el CARIBCAN, la CBI y las convenciones de Lomé.

Los gobiernos de Trinidad y Tobago elegidos en 1986 y en 1991, comenzaron a responder a la creciente competencia dentro del comercio internacional e iniciaron y sostuvieron subsiguientemente, un desplazamiento agresivo hacia la liberalización comercial, con la aquiescencia y apoyo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

Notablemente, se ha reconocido, en el contexto de esos acuerdos, el énfasis creciente sobre el rol del sector privado en los arreglos preferenciales existentes. Se le ha otorgado una importancia adicional al rol del sector privado, en el contexto de un programa de liberalización del comercio internacional.

III. 1. Antecedentes

Trinidad y Tobago ha "disfrutado" de un sector petrolífero dominante, el cual aunque permitió que el país alcanzara niveles de desarrollo relativamente altos, también ocasionó graves distorsiones en la economía. Por ejemplo causó una apreciación de la tasa de cambio real. Dos alzas excesivas de los precios del petróleo, entre mediados de los años 70 hasta principios de los 80, se sumaron al dinamismo de la economía. El PBI real aumentó a una tasa promedio anual de más del 6%, con aumentos en las reservas de divisas y mayores niveles de importación. El PBI per cápita alcanzó un máximo en 1982, de aproximadamente \$EU 7000, y cayó en 1988 a \$EU 3.350, debido en gran parte a una drástica caída de los precios del petróleo. Durante ese período el país sufrió un grave deterioro de sus términos de intercambio.

En 1983, en respuesta a la súbita declinación en términos de ingresos comerciales y petrolíferos, el gobierno de Trinidad y Tobago introdujo controles restrictivos a la licencia de importación y al cambio, que cercenaron abruptamente las importaciones, pero que no fueron capaces de detener el saldo de pagos que se deslizaron hacia el rojo. Las reservas de divisas siguieron en declive. En Diciembre de 1985, el gobierno de Trinidad y Tobago devaluó el dólar de Trinidad y Tobago en un 50%, desde \$TT 2,49/\$EU a \$TT 3,60/\$EU. En Agosto de 1988 se llegó a una nueva paridad en la tasa de cambio \$TT 4,25/\$EU.

En Abril de 1993, el gobierno se resignó a dejar "flotar" el dólar de Trinidad y Tobago, y eliminó los controles de divisas.

III. 2. Estudio de la política comercial de Trinidad y Tobago: Informe final

En el estudio de 1992 sobre la política comercial de Trinidad y Tobago, realizado por Maxwell Stamp PLC, se exploraron varios temas. Algunas de sus principales conclusiones fueron:

Comparación entre exportaciones extra- e intra-regionales - Donde Trinidad y Tobago resulta internacionalmente competitiva en algún producto, es probable que éste se exporte a los mercados no-CARICOM, sujeto a costos de transporte. El acceso preferencial al mercado del CARICOM brinda una oportunidad para exportar a niveles de utilidad más altos que los que se dan para las exportaciones extra-regionales, debido a la protección otorgada en el mercado del CARICOM. Esto podría proporcionar un campo de acción para aumentar la escala de producción y el incentivo para la inversión hacia adentro, sobre el exportar únicamente hacia fuera de la región.

El prejuicio anti-exportador del CARICOM - Si resulta legítimo ver al CARICOM como un mercado doméstico ampliado para Trinidad y Tobago, entonces es apropiado comparar los incentivos de producción para este mercado ampliado, en relación con los incentivos para surtir mercados extra-regionales, como un aspecto fundamental del régimen comercial. Esta interpretación de la relación entre el mercado local y regional combinados y el mercado extra-regional, parece haber sido confirmada por la experiencia del CARICOM. La pequeñez del mercado combinado del CARICOM y la naturaleza competitiva de las políticas de sustitución de importaciones a través de la región, han significado que el comercio intra-regional ha crecido lentamente, en general, en términos tanto absolutos como relativos, durante las dos últimas décadas. Simultáneamente, la experiencia no brinda mucho apoyo al punto de vista de que la penetración de los mercados regionales constituye un precursor de la penetración de los mercados globales. El rendimiento limitado de la exportación extra-regional en actividades no tradicionales, antes de la reforma comercial de Trinidad y Tobago y de la mayoría de los otros países del CARICOM, es más consistente con el punto de vista de que las políticas de sustitución de importaciones regional, restringieron a las exportaciones extra-regionales.

Prejuicio del régimen comercial y rendimiento de la exportación. Los altos niveles de protección nominal y efectiva de las actividades que sustituyen a la importación, constituyen un subsidio para las actividades que compiten con las importaciones, y también una fuente importante del prejuicio anti-exportador. Los costos de esta protección, se pueden identificar a partir de las estimaciones de la protección efectiva que se proporcionaron. Las tasas negativas de subsidio efectivo a las actividades de exportación, son evidencia de los obstáculos que enfrentan las exportaciones, los cuales resultan de las políticas de sustitución de importaciones. Las contradicciones se encuentran asociadas con estrategias comerciales mixtas. La sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones son contradictorias.

Por ejemplo, el patrón de protección efectiva, que se encuentra dentro de los sectores agrícola y fabril, es muy diferente del patrón propuesto.

Reformas de la política comercial e industrial - El informe identifica el costo a corto plazo de la liberación del comercio internacional en una economía pequeña, tal como la de Trinidad y Tobago, y sugiere que - "la estrategia comercial a largo plazo, no debería estar dominada, sin embargo, por preocupaciones sobre los costos de transición y los apremios sobre la reforma. Antes bien, la estrategia comercial se debería concentrar en las ganancias provenientes de una mayor exposición a la competencia internacional y que provienen de mayores oportunidades para exportar, que resultarían de una estrategia comercial hacia afuera —u orientada hacia la exportación—."

III. 3. El camino hacia la liberalización comercial.

Con la elección del gobierno en 1986, se introdujeron una cantidad de importantes reformas de corto y mediano plazo. Estas incluyeron la unificación de la tasa de cambio dual. El dólar de Trinidad y Tobago fue devaluado nuevamente en 1988 a \$TT 4,25/\$EU. Esto contribuyó a una mejora del 6% en la tasa de cambio real, comparada con su nivel de 1987.

El nuevo gobierno elegido en 1991, permitió que continuara el período de reforma comercial consistente con los acuerdos negociados con el FMI y el Banco Mundial.

Las reformas comerciales requeridas por el Préstamo para el Ajuste Estructural del Banco Mundial se concentraron en adaptar las estructuras de los incentivos en favor de la producción para exportaciones, haciendo énfasis especial en la remoción de las licencias para importar, el reemplazo de las restricciones cuantitativas a las importaciones con aranceles, la racionalización de la estructura arancelaria, y la facilitación de las actividades de exportación. La actividad de la liberalización comercial ha estado marcada por la remoción de artículos de la lista negativa.

Los acuerdos con el FMI demandaban la liberalización de las restricciones cambiarias y la eliminación de licencias para importar en el 40% de los artículos restringidos. El año 1991 vió una valorización del 7% de la tasa de cambio real, con respecto a su nivel de 1976, lo cual estaría vinculado positivamente, con recientes términos de intercambio externos, relativamente fuertes.

La aceptación por parte del gobierno de los términos y recomendaciones del FMI y del Banco Mundial con respecto a la liberalización comercial, estuvieron apoyados por un genuino reconocimiento de las limitaciones de las políticas anteriores y por una fuerte determinación de avanzar hacia el libre comercio. Después de una serie de reducciones graduales de las restricciones, a partir de 1988, el control de divisas fue cedido a la banca comercial y se liberalizó el cambio de divisas en Abril de 1993.

Se eliminaron la mayoría de las restricciones de pago y, en 1989, se eliminaron los requerimientos de licencias para importar y las restricciones a las importaciones sobre unos \$EU 150 millones de productos agrícolas, petróleo y productos petrolíferos y algunas manufacturas. La lista negativa fue reducida substancialmente en términos de manufacturas no petrolíferas, desde Enero de 1991 hasta el presente. Las restricciones cuantitativas fueron reemplazadas por cobros a la importación de hasta el 100% en 1991. Se ha llevado a cabo la reforma arancelaria y se ha introducido un Impuesto al Valor Agregado (IVA) uniforme, para reemplazar el impuesto a las ventas.

También se ha observado un apoyo creciente al sector privado, en términos de facilitación de la comercialización y la exportación.

A pesar de estas reformas, las tasas totales de los impuestos a la importación siguen creando una distorsión de precios y disminución de la eficiencia económica. Permanecen los incentivos a la sustitución de las importaciones, y las exenciones arancelarias para los insumos y equipo de capital alientan la producción de bienes de bajo valor agregado. En tanto existen incentivos a la producción para el mercado local y regional, la producción para exportación a terceros países todavía encara una protección efectiva negativa.

Con una reforma interna acelerada, las relaciones comerciales con los EE.UU. y Europa han continuado como parte importante de la economía de Trinidad y Tobago, mientras que, recientemente, más de una institución bancaria de Trinidad y Tobago ha adoptado importantes iniciativas con respecto al financiamiento del comercio con los países de Latinoamérica. Las exportaciones de Trinidad y Tobago a América Latina mostraron cierto crecimiento durante los años recientes, como lo ilustra el cuadro 3.

La importancia de las exportaciones a la CEE y a los EE.UU. ha fluctuado en los años recientes, como lo ilustra el cuadro 4. Las exportaciones al Canadá en 1987, constituyeron aproximadamente 1,75% del comercio mundial total en 1991. Se ha estimado que, aproximadamente el 96 % de las exportaciones provenientes de Trinidad y Tobago, entran en el mercado canadiense, libres de derechos de aduana (bajo el CARIBCAN, NMF, Arancel Preferencial Británico y el GPT (Arancel Preferencial General)). En 1987, solamente el 7,29 por ciento de esos bienes fueron exportados bajo el CARIBCAN, una participación característicamente baja, que se refleja en muchas exportaciones de los países del Caribe al Canadá.

Cuadro 3.
Exportaciones de Trinidad y Tobago a países latinoamericanos seleccionados
(Millones de dólares EU)

	1988	1989	1990	1991
Argentina	14,1	0,9	0,3	...
Brazil	1,0	3,2	4,1	43,8
Chile	3,5	4,3	3,7	7,8s
Colombia	10,2	3,5	4,7	28,4
Costa Rica	5,4	3,2	1,4	2,6
Ecuador	0,6	0,7	3,5	9,4
México	1,9	1,9	4,7	3,5
Venezuela	10,5	23,1	42,7	54,2
Total Importaciones	47,2	40,8	65,10	149,70
Total Mundial	1.391,0	1.557,9	1.717,8	1.982,6
Porcentaje del Total Mundial	3,4	2,6	3,8	7,6

Fuente : Fondo Monetario Internacional (FMI) *Direction of Trade Statistics* Anuario 1991, Washington, D.C. 1991

... - No disponible

s - 6-11 meses de informe de datos, 1-6 meses de estimaciones

Cuadro 4. Exportaciones a la CEE y a los EE.UU. (\$EU 000)

	1989	1990	1991
Comunidad Económica Europea	135.500,8	171.168,2	180.439,3
Porcentaje del Total Mundial	8,7	8,3	9,8
Estados Unidos de América	854.247,8	1.145.124,7	966.168,5
Porcentaje del Total Mundial	54,6	55,6	48,6
Total Mundial	1.563.397,2	2.059.613,2	1.986.898,5

Fuente : *Overseas Trade Report*, Oficina Central de Estadísticas, República de Trinidad y Tobago

El gobierno actual de Trinidad y Tobago ha continuado la liberalización de su régimen comercial, siendo un paso importante la liberalización de las restricciones cambiarias. Como Presidente del CARICOM, el Primer Ministro Patrick Manning, expresó también su compromiso con el proceso de integración, proponiendo una unión económica entre Guyana, Barbados y Trinidad y Tobago como medida precursora de una integración caribeña más amplia. Se sigue buscando fortalecer los lazos con América Latina, mientras que los lazos con Europa han recibido también considerable atención.

IV OBSERVACIONES FINALES

La evolución reciente del comercio internacional entraña una multitud de incertidumbres para los países del Caribe. Es necesario asegurar que la participación de la región no se vea comprometida aún más por tales acontecimientos. Esto requerirá niveles crecientes de competitividad, que no se pueden lograr a corto plazo, y, ciertamente se dificulta sin la existencia continua de alguna forma de protección. La protección para la industria caribeña, hasta la fecha, no ha estado a la altura de las expectativas, debido en gran parte, al fracaso de los países del Caribe para hacer uso total de sus beneficios potenciales con el objetivo de lograr una mayor participación en el mercado y mayores niveles de eficiencia. Esto requiere un cambio de actitud, que ya se hace evidente, si bien en respuesta a presiones externas y a la amenaza de problemas económicos. El régimen preferencial continuará desempeñando un papel vital, complementario, en el período de transición, de manera de poder lograr, en el plazo más largo, niveles más altos de desarrollo humano para la sociedad caribeña.

La escena comercial está caracterizada por el cambio. Surgen todos los días asuntos que tendrían implicancias para el desarrollo del Caribe. Este documento intentó presentar los temas principales que necesitan ser resueltos y proporcionar una reflexión sobre el futuro inmediato. La acción a tomar, requerirá de una investigación mucho mayor, particularmente con respecto al compromiso de la región del Caribe al movimiento de integración regional, y los arreglos nacionales que lo acompañan. Los PMDs de la región encararán problemas críticos que repercutirán en su desarrollo, asuntos que requerirán apoyo de otros países del Caribe para resolverlos con un estudio cuidadoso de las políticas regionales.

En términos económicos, nuestra agenda para una economía integrada podría concentrarse en cuatro pilares:

- La búsqueda de economías de escala externas en contraposición a las economías de escala internas.
- La conformación de economías geográficamente compactas.
- La adopción de estrategias de ajuste que miren hacia adelante.

La medición del "alcance" de la economía del Caribe.

ECONOMIAS DE ESCALA EXTERNAS

La vulnerabilidad económica de la región se encuentra nuevamente expuesta y se manifiesta en la disputa de la banana CE/ACP, en la discusión de la paridad de la CBI con el ALCAN, en el pedido de la Comisión de las Indias Occidentales de un Caribe más profundo y amplio, y en las recientemente celebradas reuniones Cumbre CARICOM - G3 (Colombia, México y Venezuela). Lo que se encuentra en juego aquí es la búsqueda de economías de escala externas para la capacidad productiva de la región. El problema, sin embargo, es en qué áreas se podrían concretar las economías de escala externas, en un mundo con menor dependencia de los recursos físicos y ninguna dependencia de los productos básicos. Hay quienes abogan por el sector de servicios y otros por las industrias del conocimiento, mientras que otros hacen énfasis en las nuevas tecnologías de la información, ingeniería, y los bio-procesos. En todos los casos, deben existir las condiciones para las economías de escala externas, si queremos que esta estrategia sea viable.

ECONOMIAS COMPACTAS

Se llevará a cabo una mayor integración si existe una reducción en el costo para hacer negocios. Este comportamiento económico conduce a economías geográficamente compactas. En un mundo sin barreras comerciales, estos distritos económicos van más allá de las fronteras nacionales. Richard Bernal ha señalado repetidamente que la industria de ropa en Jamaica se encuentra integrada verticalmente con la industria textil de los Estados Unidos, un vínculo que se romperá, con gran costo para el empleo de los Estados Unidos y para las ganancias de divisas de Jamaica, si no se establece la paridad entre la CBI y el ALCAN.

Las economías compactas son el resultado de los cambios en la geografía económica, cambios que se están produciendo actualmente tanto en Norte como en Sud América. ¿Cuál será la naturaleza de los distritos industriales del siglo 21? ¿Podrá ser el Caribe una ubicación atractiva para nichos estratégicos del Hemisferio Occidental o de los sistemas comerciales del mundo? En otras palabras, ¿Podrá la región ser un "eje" para ciertos distritos industriales específicos? Estas son preguntas que podrían informar a la nueva agenda y que deberían captar la atención de la dirigencia empresarial de la Cuenca del Caribe.

POLITICAS DE AJUSTE QUE MIRAN HACIA ADELANTE

El debate de la política de ajuste estructural se ha concentrado substancialmente en la secuencia de medidas y en el período de tiempo del ajuste. Un período de ajuste adecuado podría preparar un campo de juego nivelado, aliviar costos sociales, promover la reestructuración de los costos de producción y el cambio de los gastos nacionales. Estas observaciones son propiamente válidas, pero, colectivamente, ¿cuál

es el nuevo equilibrio después del ajuste? La evidencia es clara, el Caribe ha tenido décadas de ajuste en la industria azucarera y bananera, pero se ha ajustado solamente a un equilibrio persistente de bajo nivel. El argumento de que un mayor tiempo de ajuste permitirá al Caribe prepararse mejor para el futuro es más probable que conduzca a la postergación de una nueva estrategia y a que se repitan antiguas situaciones. Las políticas de ajuste que miren hacia adelante, se deben concentrar en los objetivos de un nuevo equilibrio de alto nivel y se debería determinar su secuencia y oportunidad sobre esta base. De otro modo, el Caribe se verá embarcado indefinidamente en la creación de "brechas de la realidad" y la consiguiente "política de ilusiones".

Muchos de los países de esta región han adoptado programas de reforma para la estabilidad y el crecimiento económico. Al hacerlo, se ha puesto menos atención a las condiciones microeconómicas que son esenciales para un rendimiento macro. Por ejemplo, los instrumentos para la promoción de la exportación, tales como el acceso libre de derechos aduaneros a los insumos importados, son vistos a veces como un sustituto de la política cambiaria —sin apreciar que las políticas cambiarias cambian los precios relativos entre el sector comercializable y no comercializable, en una economía de base amplia, mientras que los instrumentos de promoción de la exportación afectan solamente a los costos de las industrias específicas—. Cualitativamente, la política cambiaria y las medidas de promoción de la exportación son diferentes y deben ser vistas de esta manera. Esto ilustra la dicotomía que existe entre las condiciones macro y micro, y atrae la atención sobre la necesidad de identificar y alterar las condiciones micro económicas para realizar un ajuste económico y social.

EL ALCANCE DE LA ECONOMIA DEL CARIBE

Estamos familiarizados con el argumento del "eje y rayo" que se ha destacado en el contexto del ALCAN y Latinoamérica. Las economías caribeñas son vistas como "rayos" en un círculo de "eje y rayos" centrado en los Estados Unidos. Aunque no se usen estas palabras, los vínculos europeo-caribeños son similares, aunque habrían diferencias substanciales en la naturaleza de ese vínculo. Ahora que la región se encuentra en un "período de separación" tanto con Europa como con los Estados Unidos, podrían surgir nuevos obstáculos. ¿Cómo vencería el Caribe esos obstáculos? En otras palabras, dada su dotación y nivel de desarrollo, ¿cuál es la capacidad real de la región, para entrar en la corriente de actividades que generan ingresos en la economía mundial? Yo llamo a esto el alcance de la economía.

Muchas economías pequeñas del Este de Asia han extendido su "alcance" de producción y comercio en forma dramática, y se han asegurado una creciente participación en el comercio mundial. ¿Cuáles son las condiciones que permiten que se alcancen tales objetivos? ¿Se debe a la intervención de las transnacionales o a la política pública estratégica, o es una cuestión de relaciones internacionales caribeñas? Este y otros temas se podrían sumar a la medida compuesta que denominamos el alcance de la economía, y que proporciona así un discernimiento que puede conducir a una nueva dinámica de la más amplia economía del Caribe, que incluye a Cuba, la República Dominicana y Haití.

LA AGENDA

Esta agenda apunta a algunos objetivos claros para un proceso de integración en la región. Por lo menos, puede persuadir a algunos para que repiensen su presente enfoque; lo que está claro, sin embargo, es que, la palabrería sobre las metas de integración no iluminan más. Por ello, las economías de escala externas, las economías compactas, las políticas de ajuste que miran hacia adelante y el alcance de la economía, constituyen áreas que pueden adelantar la búsqueda de un paradigma de integración del siglo XXI. Esa búsqueda de nunca acabar, está surgiendo nuevamente, y sería oportuna una síntesis de las ideas y del pensamiento actual, y podría ofrecer una plataforma valiosa para una nueva respetabilidad.

REFERENCIAS

- Basdeo, Sahadeo. "CARIBCAN: A Continuum in Canada-CARICOM Economic Relations". Enero, 1993.
- Blades, Hayden. "A Proposal for a CARICOM Customs Tariff - The CCT" - address to seminar on Strategies for Survival: CARICOM Manufacturing and Exports in a World of Change, University of the West Indies Institute of Business. Octubre 1992.
- CARICOM Secretariat. Informe del Grupo de Trabajo de los Expertos sobre el Arancel Externo Común. CARICOM Secretariat, Octubre 1992.
- CARICOM Secretariat. Informe de la Reunión Especial de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe. CARICOM Secretariat, Octubre 1992.
- CARICOM Secretariat. Comunicado emitido sobre la conclusión de la Cuarta Reunión Inter-Sesiones de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe. CARICOM Secretariat, marzo 1993.
- CARICOM Secretariat. "The Purpose, Scope and Application of the CARICOM Common External Tariff (CET)". *Caribbean Affairs*, 1991.
- Dookeran, Winston. "New Trends in the Global Economy as they impact on Trinidad and Tobago". Marzo, 1993
- Dookeran, Winston. "The North American Free Trade Agreement - The Formulation of a Caribbean Agenda" - discurso para la conferencia anual de la Asociación Canadiense de Estudios para América Latina y el Caribe, University of Ottawa. Octubre, 1992.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Latin American and Caribbean Relations. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Abril 1992.
- Fane, George. Final Report: "Trade Reform in Trinidad and Tobago", Junio, 1989.
- Gill, Henry S. "Canada and the Commonwealth Caribbean: Evaluation of the CARIBCAN Experience since 1986". SELA, Junio 1992.
- Hosten-Craig, Jennifer. "The Effect of a North American Free Trade Agreement on the Commonwealth Caribbean". Edwin Mellen Press, 1992.

- Howell, Susan. Trade Liberalization: A Canadian Perspective - Discurso para el seminario "Strategies for Survival: CARICOM Manufacturing and Exports in a World of Change," University of the West Indies Institute of Business. Octubre, 1992.
- Jessop, David. "Desarrollando una aproximación estratégica a Europa" - discurso para el Primer Encuentro Empresarial del Caribe en Santo Domingo. Noviembre, 1992.
- Jessop, David. "Developing a Caribbean perspective" - discurso para la reunión anual de la Asociación Caribeña de Industria y Comercio. Mayo. 1993.
- Jessop, David. "Five Challenges for the Caribbean" - discurso para la Unión de Habla Inglesa. Abril 1993.
- Johnson, Peter B. "NAFTA and the Caribbean". *U.S. Latin Trade*, Febrero 1993.
- Larrafn, Felipe; Rojas, Patricio. "The International Trade Regime in Trinidad and Tobago". Agosto 1992.
- La Comisión de las Indias Occidentales. "Time for Action - the Report of the West Indian Commission". West Indian Commission, 1992.
- Lee, Gabriel. "The Tourism Sector and Lomé IV". *The Courier*, No. 122, Julio-Agosto 1990.
- Lestrade, Swinburne. "Perspectives on Regional Trade and Employment in Light of the impending European Single Market", discurso ante la Federación de Empleadores de Dominica, Julio, 1991.
- Maxwell Stamp PLC. "Trinidad and Tobago Trade Policy Study: Final Report". Mayo, 1992.
- Porras, E. Perez. Discurso para el seminario "Strategies for Survival: CARICOM Manufacturing and Exports in a World of Change," University of the West Indies Institute of Business. Octubre, 1992.
- U.S. International Trade Commission. Annual Report on the Impact of the Caribbean Basin Economic Recovery Act on U.S. *Industries and Consumers*. 1987.
- Whittingham, Wilfred. "The United States Government's Caribbean Basin Initiative". Economic Commission for Latin America and the Caribbean. *Cepal Review*, No. 39, Diciembre 1989.
- Wiemann, Jürgen. "The European Single Market and the Third World - Motor for World Economy or Barrier to International Trade?" *Development and Cooperation*, No. 5, 1989.

Las raíces sociales del Proteccionismo en los Estados Unidos

Seymour Martin Lipset y Jeffrey W. Hayes

Introducción

El presente estudio sobre las raíces sociales del proteccionismo norteamericano ofrece una perspectiva general sobre las fuentes de las presiones sociales que han conducido y siguen conduciendo al surgimiento de obstáculos al libre comercio. La mayoría de los observadores de la política comercial han tratado de determinar las variables que contribuyen al proteccionismo. Generalmente, estas explicaciones hacen hincapié en los factores nacionales/internos o los factores internacionales. Los críticos de tales modelos han advertido que la capacidad pronosticadora de ambos factores ha sido limitada. El propósito de este ensayo, sin embargo, no es el de pronosticar, sino de describir y explicar los factores e ideas importantes que han promovido las varias políticas comerciales de la historia norteamericana.

Un breve estudio de la historia económica de los Estados Unidos demuestra que el proteccionismo no es solamente una cuestión de economía o de cabildeo político. La relativa libertad de la economía es en gran parte el producto de la interacción de la cultura política de la sociedad y del mismo sistema político. Dentro de esa cultura —la cual denominaremos el Credo Norteamericano— existen las fuentes ideológicas de dos políticas comerciales contrarias: por una parte, el proteccionismo casi ininterrumpido de los primeros 150 años de la república y, por otra parte, el papel internacional de los Estados Unidos como líder de un régimen de comercio liberal después de la Segunda Guerra Mundial. Trataremos de explicar estas aparentes contradicciones utilizando los instrumentos más penetrantes de la política comercial actual, tanto como nuestro propio análisis de la importancia de la ideología nacional en la formación de la política económica exterior.

I

INTRODUCCION A LA CULTURA POLITICA NORTEAMERICANA¹

Producto de una revolución, Estados Unidos es un país organizado alrededor de una ideología que incluye una colección de dogmas sobre el carácter de una buena sociedad. Varias personas han señalado que el americanismo es un "ismo" o ideología en la misma manera que el comunismo, el fascismo o el liberalismo son "ismos". Como lo observó Richard Hofstadter: "Ha sido nuestro destino como nación no tanto tener ideología sino serla."² O como lo expresó G.K. Chesterton: "[Los Estados Unidos de] América son la única nación del mundo fundada en un credo. Ese credo se declara con lucidez

1. Esta sección ha sido adaptada del libro próximo de Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism Reaffirmed*.

2. Citado por Michael Kazin en "The Right's Unsung Prophet", *The Nation*, 20 Febrero, 1989, p. 242.

dogmática y hasta teológica en la Declaración de la Independencia..."³ La ideología de la nación se puede resumir en cuatro palabras: anti-estatismo, individualismo, populismo e igualitarismo. La ideología revolucionaria que ha llegado a ser el Credo Norteamericano es el liberalismo según se entendía en los siglos XVIII y XIX.⁴

El significado de otros países se deriva de una historia común, no de una ideología, y si tienen un conjunto de valores políticos conservadores, es el conservadurismo, comunitarismo estatista, o *noblesse oblige*. Winston Churchill demostró una vez la clara diferencia entre la nación fundada en la historia y aquella definida por la ideología, cuando se opuso a una propuesta en 1940 de proscribir al Partido Comunista pacifista. En un discurso ante la Cámara de los Comunes, Churchill dijo que, según entendía él, el Partido Comunista estaba compuesto de ingleses, y él no tenía temor alguno de ningún inglés. El sentido de nacionalidad en Europa tiene que ver con comunidad, y por eso, un inglés no puede llegar a ser anti-inglés, o un sueco anti-sueco. Pero el hecho de ser norteamericano es algo así como un compromiso ideológico. No es cuestión de nacimiento. Los que rechazan los valores norteamericanos son anti-norteamericanos.

La Revolución Americana debilitó enormemente las ideas de *noblesse oblige*, con sus raíces jerárquicas, y los valores de comunidad orgánica, que habían estado vinculados con sentimientos conservadores y fortaleció enormemente los valores del individualismo, igualitarismo y anti-estatismo. Esto se evidencia en el hecho que, como lo señaló H.G. Wells hace más de 80 años, no sólo no ha habido nunca un partido socialista viable en los Estados Unidos —tampoco ha habido un partido conservador tipo británico o europeo— sino que Estados Unidos ha estado dominado por las ideas puramente burguesas e individualistas de la clase media. Como lo expresó H.G. Wells, "[Estados Unidos] es esencialmente una clase media que ha llegado a ser una comunidad, y por eso sus problemas fundamentales son los de una sociedad individualista moderna, sencilla y clara." Wells enunció una teoría de América (EE.UU.) como sociedad liberal —en el clásico sentido anti-estatista de la palabra— teoría que ganó amplia aprobación medio siglo después cuando fue descrita más detalladamente por Louis Hartz:

"No es difícil demostrar, por ejemplo, que los dos grandes partidos políticos de Norteamérica representan un solo partido inglés, el Partido Liberal de la clase media.... No hay Conservadores... y no hay Partido Laborista.... El nuevo mundo fue dejado para los *Whigs* y los *Nonconformists* y aquellos pensadores menos constructivos, menos lógicos, y más populares y libertadores, los que llegaron a ser radicales en Inglaterra y

3. G.K. Chesterton, *What I Saw in America* (Nueva York: Dodd, Mead and Company, 1922), p.7.

4. Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America*, (Nueva York: Harcourt, Brace and World, 1955), pp. 6, 234. Cabe señalar que la palabra "liberal" no existía antes de los primeros años del siglo XIX, y es probable que no llegara a tener el presente significado hasta mediados del siglo. Véase Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited, Part Two: The Classical Issue* (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1987), pp. 370-71.

luego jeffersonianos y después demócratas en Norteamérica. Desde el punto de vista inglés, todos los norteamericanos son liberales de una forma u otra...."

"El liberalismo del siglo XVIII era esencialmente rebelión... contra el estado monárquico y aristócrata: contra el privilegio heredado, contra las restricciones al negocio. Su espíritu era esencialmente anárquico —la antítesis del socialismo—. Era anti-Estado.⁵"

Desde sus inicios, Estados Unidos ha tenido un sistema económico creciente. El carácter de la economía estadounidense del siglo XIX, comparada con la europea, ha sido uno de mayor libertad en el mercado, mayor propiedad individual de terrenos e ingresos y sueldos más elevados; todo sostenido por la ideología nacional del liberalismo clásico. Desde la Revolución, ha sido el país *laissez-faire por excelencia*. En contraste con la situación europea, donde la aristocracia tradicional y la iglesia creían que el materialismo económico conducía a un comportamiento vulgar y a la inmoralidad, el trabajo duro y la ambición económica en los Estados Unidos se consideraban actividades dignas del hombre moral.

En los años cincuenta del siglo XIX, un teólogo visitante de Suiza, Philip Schaff, comentó que para los norteamericanos, la "adquisición de riquezas es sólo una ayuda hacia fines espirituales y morales superiores."⁶ Friedrich Engels y Max Weber, entre muchos otros, hicieron hincapié en que Estados Unidos era el único país puramente burgués, el único que no era postfeudal.⁷ Como notó Weber, "No había antecedentes medievales o herencia institucional enredadora para mitigar el impacto de la ética protestante en cuanto al desarrollo económico norteamericano."⁸ Antonio Gramsci, genial teórico comunista italiano, sostenía lo mismo en los años 20 de este siglo.⁹ Estados Unidos pudo evitar los residuos del mercantilismo, reglamentos estatistas, iglesias oficiales, aristocracia y énfasis en la clase social, los cuales eran herencia de las sociedades postfeudales. Cada uno de estos escritores hicieron hincapié en los orígenes únicos y en el consecuente sistema de valores de Estados Unidos como fuente de su desarrollo económico y político. Su orientación liberal, *laissez faire* y secularidad provenían

5. H.G. Wells, *The Future of America* (Nueva York: Harper and Brothers, 1906), pp. 72-76. Para un excelente análisis de la política de los partidos liberales en Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos, véase Robert Kelley, *The Transatlantic Persuasion: The Liberal- Democratic Mind in the Age of Gladstone* (Nueva York: Alfred A. Knopf, 1969).

6. Philip Schaff, *America: A Sketch of the Political, Social and Religious Character of the United States of North America* (Nueva York: C. Scribner, 1855), p. 259.

7. Engels a Sorge (8 Febrero, 1890) en *Marx and Engels, Selected Correspondence, 1846-1895* (Nueva York: International Publishers, 1942), p. 467.

8. Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (Nueva York: Scribner, 1935), pp. 55-56.

9. Antonio Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks* (Nueva York: International Publishers, 1971), pp. 21-22, 272, 318.

íntegramente de su tradición religiosa particular, del predominio de las sectas protestantes que, según Weber, facilitó la elevación del capitalismo.¹⁰

En los años noventa, asociamos el mercado libre o la libre empresa, lógicamente, con el libre comercio internacional. Pero la fuerte tradición liberal de Estados Unidos ha producido, en cierto modo, una política económica exterior que contaba con medidas proteccionistas restrictivas hasta mediados del siglo XX. Gran Bretaña ya había construido un imperio comercial dominante y próspero cuando los norteamericanos apenas empezaban a vislumbrar la relación entre el crecimiento económico, los mercados de exportación y la disminución de obstáculos al comercio. ¿Cuál es la explicación de esta aparente contradicción entre cultura y política? Para responder a esta pregunta, hay que empezar examinando las políticas comerciales proteccionistas de la historia de los Estados Unidos.

II

HISTORIA BREVE DEL PROTECCIONISMO EN LOS ESTADOS UNIDOS

II. 1. La Política Arancelaria desde la fundación del país hasta la Guerra Civil

Aunque Estados Unidos nació sociedad liberal con una fuerte orientación antiestatista, desde el principio hubo intervención gubernamental en forma de aranceles. Uno de los primeros actos del Congreso Continental, en 1789, fue la imposición de un arancel —un derecho de aduana— de 5% sobre toda importación, con excepción de ciertos productos que tenían tasas de hasta 15%. Dado que la Constitución prohibía impuestos de exportación, este pequeño impuesto de importación era la fuente principal de ingresos para el gobierno federal. Los debates sobre la naciente política comercial estadounidense eran intensos, con Jefferson y otros agricultores sureños recomendando aranceles bajos para mantener los precios de importación bajos (para que pudieran exportar sus productos agrarios y comprar bienes fabricados en el exterior), mientras Hamilton y una facción que representaba a los intereses industriales del norte argumentaban a favor de la necesidad de imponer aranceles altos para proteger lo que llamaban, las "industrias jóvenes". Aunque los partidarios del proteccionismo lo citarían después, el informe de Hamilton de 1791, "*Report on Manufactures*", tuvo poco efecto en estos primeros debates políticos.¹¹

Las bases legales de la política comercial estadounidense se encuentran en el Artículo I, Sección 8 y en el Artículo II, Sección 2 de la Constitución. La administración de leyes comerciales llegó a ser el campo tradicional del Congreso, el cual tenía el mandato constitucional de "reglamentar el comercio

10. Weber, *The Protestant Ethic*, pp. 155-183; y Max Weber, "The Protestant Sects and the Spirit of Capitalism" en *Essays in Sociology*, traducido por Hans Gerth y C.W. Mills (Nueva York: Oxford University Press, 1946), pp. 309, 313.

11. Sidney Ratner, *The Tariff in American History* (Nueva York: D. Van Nostrand, 1972), p. 12.

con las naciones extranjeras..." y "establecer y recaudar derechos". Pero la negociación de tratados —que después sería un medio importante para la reducción recíproca de barreras comerciales— era el campo del ejecutivo: "[El Presidente] tendrá el poder, con la asesoría y consentimiento del Senado, de hacer tratados, con tal que dos tercios de los senadores estén de acuerdo." Así que dos ramas del gobierno tenían poder legal en cuanto a la política comercial. Como veremos, esto resultó en diferentes políticas durante diferentes períodos de la historia, dependiendo de cuál poder estuviera ejerciendo el poder.

El primer arancel estadounidense no constituía un gran obstáculo comercial comparado a los otros países de ese entonces. De hecho, no era en verdad una "política comercial", dado que no había grandes razones económicas o políticas para imponer los derechos. El gobierno federal necesitaba una fuente constante de ingresos, y el arancel a la importación era una de las pocas opciones de esa época.

Una serie de eventos que culminó en el Arancel de 1816, demostraron la importancia de mantener abierta la economía norteamericana. La Guerra de 1812 y el Embargo Inglés de Diciembre de 1807 habían estimulado las fundiciones de hierro en Pensilvania y las fábricas de hilado en Nueva Inglaterra, y con la paz hubo peticiones de seguir protegiendo estas industrias jóvenes. Hasta Jefferson llegó a favorecer el proteccionismo después de haber visto el desorden causado por 15 años de comercio predatorio y embargo, practicado por los ingleses. Para él, la naciente base de manufactura era esencial para que el país siguiera siendo independiente.¹² El arancel de 1816 prácticamente ahogó la importación de productos de lana, algodón y hierro.

Las tasas arancelarias oscilaron hasta la Guerra Civil, mientras los derechos aduaneros, generalmente, quedaron a niveles relativamente bajos durante el mismo período. Los aranceles aumentaron en 1824¹³ y de nuevo en 1828, pero este último arancel, el "Arancel de Abominaciones", causó descontento general en el público por los precios excesivamente elevados de varios productos. La tasa arancelaria *ad valorem* común estaba entre 45 y 50 por ciento para la mayoría de los bienes importados. Poco después hubo reducciones, regresando la tasa común a más o menos 30 por ciento, hasta la depresión de 1837-1842, la cual convenció a muchos *Whigs* (muchos de los cuales después formarían el partido Republicano) que las barreras comerciales eran esenciales para el desarrollo económico y la auto-suficiencia del país.

No es sorprendente que nadie demandara el "libre comercio" en los primeros años de la república. Uno de los más poderosos opositores a los proyectos de ley proteccionistas era Daniel Webster

12. Carta de Tomás Jefferson a Benjamín Austin, 9 Enero 1816 en Merrill D. Peterson, ed., *The Portable Thomas Jefferson* (Nueva York: Viking Press, 1975), pp. 547-550.

13. El arancel general común del día era de más o menos 30 por ciento.

de Massachusetts.¹⁴

II. 2. Estados Unidos después de la Guerra Civil y el liderazgo republicano

Antes de la Guerra Civil, los aranceles servían (y se justificaban políticamente) como fuente de ingresos para el gobierno federal. No eran prohibitivos o excesivamente altos en comparación con las otras naciones de la época. La naciente economía siguió creciendo durante este período con un énfasis en el mercado interno nacional, el cual se veía como fuente de demanda suficiente y constante para los productos estadounidenses. Pero después de la Guerra, los incentivos para la exportación de bienes norteamericanos aumentaron substancialmente. El promedio del comercio exterior anual antes de la Guerra Civil era de \$116 millones entre 1838 y 1849, mientras las exportaciones anuales entre 1850 y 1873 alcanzaron un promedio de \$274 millones. Y en 1893, Estados Unidos era segundo sólo después de Inglaterra, en exportaciones totales.¹⁵ En los años ochenta del siglo XIX, los agricultores norteamericanos ayudaron a cambiar la relación económica entre Estados Unidos y Europa con la súbita elevación de las exportaciones de cereales, desafiando a los productores europeos y dando a Estados Unidos un nuevo papel significativo en los mercados internacionales.

Pero, aun cuando Gran Bretaña empezó a crear un sistema liberal de comercio internacional desde los años cuarenta del siglo XIX, Estados Unidos no siguió esa tendencia de liberalización. Los aranceles estadounidenses quedaron o aumentaron, no haciendo caso a la relación entre mercados abiertos en el exterior y el tratamiento similar de bienes europeos en los mercados estadounidenses. Había tres factores esenciales. Primero y más importante, tanto los políticos como el público consideraban el arancel estadounidense como una cuestión de política interna. Los dos imperativos de ingresos y de independencia económica nacional hacían de la política comercial de Estados Unidos un asunto interno. La reducción recíproca de aranceles con los países con los que mantenían relaciones comerciales no constituía una opción política. Segundo, la Guerra Civil generó intensas presiones fiscales para incrementar los ingresos gubernamentales. Los costos de la guerra, en gran parte, se absorbieron con nuevas y más altas barreras arancelarias. Tercero, la Guerra Civil tuvo el impacto adicional de transformar al gobierno federal norteamericano en un sistema unipartidario. Después de la Guerra, los Republicanos, los cuales se asociaban con las facciones de negociantes proteccionistas del Norte, asumieron control del Congreso y de la presidencia durante la mayoría del período entre 1860 y 1874. La posición generalmente pro-arancelaria de este partido apagó toda posibilidad de reducir las barreras comerciales. Los Demócratas resucitaron por fin cuando ganaron control de la Cámara de Representantes después de la depresión de

14. Pero Webster al fin cambió de opinión y se unió a las fuerzas pro-arancelarias empezando con el arancel de 1828.

15. C.J. Bullock, J.H. William y R.S. Tuckner, "The Balance of Trade of the United States," *Review of Economics and Statistics*, 1 (Julio 1919), pp. 215-216.

1873. No fue hasta la elección de Grover Cleveland en 1884 que un demócrata llegara a la Casa Blanca.

Durante el período anterior a la Guerra Civil, los políticos se mostraban renuentes a usar la cuestión de los aranceles para enfrentarse a sus opositores políticos. Pocos querían ser clasificados como extremistas de un lado u otro del vaivén comercial, ya fuera "proteccionista" o "pro-libre comercio". Andrew Jackson, Demócrata y proponente de tarifas bajas, se alejó de la cuestión durante su presidencia, queriendo evitar las consecuencias inseguras de establecer una posición clara sobre la cuestión del comercio exterior. Además, hubo en ese período más fluidez en la votación de los congresales sobre los aranceles. Las coaliciones regionales y de los partidos a ambos lados del debate proteccionista no se habían establecido sólidamente todavía.

Después de la guerra, la cuestión de los aranceles llegó a tener más importancia en el campo político, llegando a ser un medio de unificación para los varios grupos de votantes y jugadores políticos. "La cuestión de los aranceles era de tanta importancia en ese período, que a veces era la única cuestión de debate en las campañas políticas..."¹⁶ Como observa Tom Terril, las posiciones de los partidos en cuanto al arancel se definieron rígidamente:

"El proteccionismo, que en los años sesenta del siglo XIX era oportuno políticamente, llegó a ser dogma del partido. Durante las elecciones de 1880, el proteccionismo prácticamente equivalía al republicanismo. Después, los demócratas asumieron la posición opuesta. La posición asumida por los republicanos ocurrió de un modo natural, pero tampoco tenían otra alternativa. Era natural que el Partido Republicano, el cual incluía entre sus facciones más fuertes a los grandes proponentes de la industrialización y a los herederos espirituales de Hamilton y Clay, estuviera en favor del proteccionismo."¹⁷

Los discursos políticos sobre aranceles eran fáciles para los políticos a finales del siglo XIX, por que la cuestión no creaba tanto desacuerdo como los otros asuntos nacionales del día. Tales discursos servían de contrapeso a "las fuerzas centrífugas del seccionalismo, diferencias religiosas, los cambios económicos dinámicos aunque desiguales, o las perspectivas limitadas de los confines de un barrio o comunidad pequeña."¹⁸ Las barreras comerciales eran el punto focal de los debates políticos nacionales cuando el presidente demócrata Grover Cleveland dedicó su mensaje al Congreso en 1887 a una crítica a ese remanente de la Guerra Civil: el arancel proteccionista. Las elecciones del año siguiente, con Benjamin Harrison contra Cleveland, continuaron la batalla entre las posiciones republicanas y demócratas

16. Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976* (Berkeley: University of California Press, 1980), p. 75.

17. Tom E. Terrill, *The Tariff, Politics and American Foreign Policy* (Westport, CT: Greenwood Press, 1973), p. 25

18. *Ibidem*, p. 9.

en cuanto a los aranceles. Con la victoria de Harrison, el Congreso pudo aprobar la restrictiva Ley McKinney de 1890. Cleveland fue elegido nuevamente en 1892, y la Ley Wilson-Gorman de 1894 estableció pequeñas reducciones arancelarias.

Es importante mencionar de nuevo que los debates arancelarios del siglo XIX y a principios del siglo XX eran discusiones de proteccionismo contra reducciones arancelarias. El libre comercio casi ni se consideraba, ni siquiera como ideal. Los demócratas, conocidos en gran parte como el partido anti-arancel, no apoyaban el libre comercio, sino "un arancel solo para ingresos," en sus declaraciones de principios del partido en 1876 y 1880.¹⁹ En un debate sobre el propuesto Arancel Mongrel de 1882, el Congresista William M. Springer declaró que "la verdadera cuestión que se presenta al país en este debate ha sido en gran parte mal entendida o expuesta falsamente. No es un debate entre el libre comercio y la protección. No conozco ningún partido en este país o en esta cámara que proponga el libre comercio como solución a los existentes abusos arancelarios."²⁰ Y hasta los ataques vehementes de Cleveland contra los aranceles durante las elecciones de 1888 no llegaron a apoyar al libre comercio.

Parte de la razón por el poco interés en tener comercio sin restricciones reside en el hecho de que el argumento intelectual en favor del libre comercio no era muy sofisticado en ese período. En los años 70 del siglo XIX, los demócratas habían "reducido sus teorías de comercio a una engañosa teoría cuantitativa: como el comercio exterior es esencialmente un intercambio de trueque, las naciones suelen intercambiar en cantidades similares."²¹ La teoría de ventaja comparativa de Ricardo no había llegado a predominar todavía en la economía norteamericana de aquél entonces. Ambos lados —protección y reducción de aranceles— tenían sus partidarios en la academia. Y aun cuando empezó a predominar la teoría de comercio *laissez-faire*, siguió siendo mal aplicada y mal entendida por los responsables de la política.

Sin considerar cómo se entiende la macroeconomía, la mayoría de los responsables de configurar la política se dieron cuenta de los beneficios potenciales de abrir los mercados externos a las exportaciones norteamericanas. Es extraño que muchos creyeran que no había contradicción alguna entre instituir altas barreras a la entrada de productos al mercado estadounidense y demandar bajas barreras en el de ultramar. Como lo expresó una revista, "Parece que los proteccionistas y los partidarios del libre comercio han llegado por fin a un punto común, ya que ambas clases profesan el deseo de engrandecer nuestro comercio exterior. Por supuesto, no están de acuerdo en cuanto a qué medios hay que adoptar

19. Kirk H. Porter y Donald Bruce Johnson, *National Party Platforms, 1840-1964* Urbana: University of Illinois Press, 1966), pp. 50, 56.

20. Citado en Terrill, *The Tariff*, p. 66.

21. *Ibidem*, p. 34.

para llegar a ese fin."²² Del mismo modo, *Export and Finance* mencionó en 1889 que, aunque el país estaba lleno de supuestos partidarios del aislamiento político, era difícil encontrar una persona que no favoreciera el aumento de los negocios comerciales.²³

William McKinley, que llegó a ser presidente en 1897, fue un símbolo de la extraña paradoja del pensamiento norteamericano en cuanto a la política comercial: una estrecha orientación interna junto a un énfasis en nuevos mercados para los productos norteamericanos. Era un firme proteccionista republicano, y a la vez —como verdadero partidario del libre comercio— conocía la importancia de tener mercados exteriores abiertos para disfrutar del creciente potencial del país como gran exportador. Aunque esta combinación parezca contradictoria, era una posición consistente y lógica a finales del siglo XIX en Norteamérica. Los aranceles se consideraban acciones políticas internas; sus ramificaciones en los países con los que Estados Unidos mantenía relaciones comerciales no tenían importancia. El año en que McKinley llegó al poder, el Congreso, bajo control republicano, aprobó la restrictiva Ley Arancelaria *Dingley*, que restituyó las tasas arancelarias a las de la Ley de 1890. Bastante tiempo después, McKinley se dedicó a negociar acuerdos comerciales recíprocos, bajo la autoridad conferida por el Congreso en la Ley *Dingley*, por la que esperaba aumentar el comercio exterior norteamericano. En los años siguientes, se negociaron once tratados comerciales, ninguno de los cuales llegaron a ser aprobados en las votaciones del Senado. Los intentos de McKinley de hacer de Estados Unidos un país económicamente independiente y, al mismo tiempo, una nación próspera a causa del comercio exterior, demuestran una mezcla rara de las justificaciones teóricas para el proteccionismo en Norteamérica.

Para muchos observadores, la última década del siglo XIX constituyó una excepción breve a los altos aranceles de la Norteamérica del siglo XIX. Pero, aunque la Ley *Wilson-Gorman* de 1894 instituyó unas pequeñas reducciones arancelarias, ésta fue seguida del Arancel *Dingley* de 1897, que restituyó las tasas arancelarias a las de la restrictiva Ley *McKinley* de 1890. El nuevo siglo trajo consigo, en gran parte, una continuación de la tradición proteccionista. El Arancel *Payne-Aldrich* de 1909 aumentó los derechos de importación al nivel más alto de la historia norteamericana antes de la primera Guerra Mundial. Pero el clamor público a causa de los precios altos de ciertos bienes aumentó la probabilidad de reformas arancelarias. Los Republicanos salieron mal en las elecciones de congresales de 1910 y 1912, lo cual dio a los partidarios de aranceles bajos los votos necesarios para aprobar las extensas reducciones de la Ley Arancelaria *Underwood-Simmons* de 1913.

Cabe mencionar que la Ley *Underwood-Simmons*, promulgada por Woodrow Wilson, constituyó algo más que otro tiro en el tiroteo continuo sobre aranceles. La ley puso el fundamento para independizar al gobierno norteamericano del arancel como fuente mayor de ingresos. La Ley *Underwood* preveía el impuesto sobre rentas, poder concedido al gobierno federal por la Enmienda Decimosexta de

22. *Iron Age*, Tratados de reciprocidad, 9 Octubre, 1890, p. 599.

23. *Ibidem*, pp. 60-61.

la Constitución, que fue aprobada finalmente en 1913. Este movimiento dio lugar a un sistema progresivo de impuestos que, finalmente, ayudaría a cambiar el debate sobre las tasas arancelarias. Anteriormente, los malos tiempos económicos causaban que la gente demandara aranceles más altos por dos razones: la importancia de proteger a los productores norteamericanos en depresión y la necesidad de mayores ingresos para el gobierno. Con la implementación del impuesto sobre rentas, los proteccionistas sólo podían contar con la primera razón. Y dado el lema tradicional de los demócratas, "arancel sólo para ingresos," era lógico que las fuerzas pro-arancelarias contarían con aún menos aliados en el Partido Demócrata. Este cambio institucional en la composición de ingresos gubernamentales tuvo un efecto sutil y gradual en la persistente e importante cuestión arancelaria. No fue coincidencia que las grandes reducciones en los niveles arancelarios tuvieran lugar después de la Segunda Guerra Mundial cuando, a finales de los años sesenta, los aranceles componían menos del uno por ciento de los ingresos del gobierno federal.

II. 3. Los años entre las dos guerras mundiales

Aunque los "Catorce Puntos" del Presidente Wilson demandaban el "levantamiento, hasta donde sea posible, de toda barrera económica...", la inclinación de este presidente hacia el internacionalismo y el libre comercio no tuvo mucho impacto en un Congreso y una sociedad acostumbrados a la normalidad de protecciones arancelarias. Con el fin de la Primera Guerra Mundial hubieron demandas para desligar a los Estados Unidos de los asuntos europeos. El sentir nacional era, claramente, mirar hacia adentro, más que hacia afuera. Las esperanzas de reducciones arancelarias subieron y bajaron con el ciclo de administraciones demócratas y republicanas, pero el proteccionismo permaneció como política invencible. Como mencionó William Kelly:

"Antes de 1860, los aranceles estadounidenses eran relativamente moderados. Las tasas aumentaron durante la Guerra Civil, y siguieron aumentando a finales del siglo XIX y a principios del siglo XX. La única desviación de esta larga tendencia aumentadora fue la Ley *Underwood-Simmons* de 1913, en la que la Administración Wilson intentó cambiar la dirección de la política estadounidense y regresar a un arancel sólo para ingresos, la posición tradicional del Partido Demócrata."²⁴

El Arancel *Fordney-McCumber* de 1922 fue sancionado bajo un Congreso y Presidencia controlados por los republicanos. El razonamiento utilizado para estos aumentos arancelarios parecía aquél utilizado después de la Guerra de 1812 —las industrias jóvenes estimuladas por la guerra necesitaban protección para sobrevivir—. Esta ley terminó nueve años de aranceles relativamente bajos y también señaló la renuencia (incapacidad?) de Estados Unidos para asumir el papel de líder en el libre comercio,

24. William B. Kelly, Jr., "Antecedents of Present Commercial Policy," en William B. Kelly, ed., *Studies in United States Commercial Policy* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1963), p. 3.

el que Gran Bretaña estaba llegando a encontrar oneroso, dado el decaimiento de su poder económico.

Un examen de los grupos de la sociedad norteamericana, representados por los republicanos, ilumina la continua vitalidad de las fuerzas pro-arancelarias aún después de la llegada del siglo veinte. Durante el siglo veinte, los republicanos se aliaron con el creciente sector industrial, pero a finales del siglo XIX estas mismas empresas fueron objeto de una ira pública extensa, y fueron retratadas como consorcios monopolistas que rapiñaban a las empresas pequeñas y a los consumidores. La última década del siglo XIX fue un período de sentimiento "anti-consorcio" y los aranceles elevados eran considerados las criaturas de los intereses monopolistas. Este sentimiento continuó influyendo en la política nacional del siglo XX y fue un factor para las reducciones significantes del Arancel *Underwood* de 1913. El así llamado "*trustbusting*" —el sentimiento anti-monopolístico— llegó a ser una campaña nacional contra los negocios injustos que, según se pensaba, empezaban a amenazar al estilo de vida norteamericano. Fue en este período que muchos republicanos trataron de vincularse públicamente a industriales pequeños y medianos, popularizados como la fuerza impulsora del sistema norteamericano. No fue coincidencia que este grupo de intereses favoreciera a la posición tradicional republicana pro-arancelaria. Mientras algunas de las empresas grandes ya reconocían la importancia de las ventas en el exterior, era más probable que las compañías pequeñas hicieran hincapié en la importancia del mercado norteamericano interno. La alianza republicana con las pequeñas empresas de enfoque interno dio una longevidad quizás no merecida a la posición proteccionista del partido, hasta los años cincuenta.

Hasta la Segunda Guerra Mundial, era posible cambiar los aranceles sólo por medio de coaliciones regionales legislativas en el Congreso. El primero de los aranceles prohibitivos, aprobado en 1816, resultó de una coalición de los intereses agrarios del norte y oeste y de los industrialistas del norte, los cuales derrotaron a una alianza de hacendados sureños y mercaderes del noreste. La situación no cambió mucho durante los siguientes cien años, con los industriales del norte y medio-oeste apoyando los aranceles elevados; los agricultores del sur estaban en contra de la protección, y la agricultura medio-occidental estaba dividida entre la posibilidad de exportaciones lucrativas de cereales y el temor a las importaciones agrícolas baratas. Las necesidades de los diferentes grupos de votantes iban cambiando con la composición de la economía nacional, aunque los políticos de Washington tardaban mucho en darse cuenta de las ramificaciones políticas.

Herbert Hoover, evidentemente uno de estos políticos, basó su campaña electoral para presidente en 1928 en la política de aranceles elevados, respondiendo a los intereses agrícolas que habían sufrido precios bajos durante los años veinte. Pudo prevalecer en seguida con un proyecto de ley arancelaria que fue aprobado por el Congreso en 1929. El Arancel *Smoot-Hawley*, como lo demuestra el estudio brillante de E. E. Schattschneider²⁵, fue un ejemplo clásico de convenios de ayuda mutua entre los congresales, que resultó en aranceles sobre más de veinte mil productos y un promedio de tasas arancelarias *ad*

25. Véase Eric Schattschneider, *Politics, Pressures and the Tariff* (Nueva York: Arno Press, 1974, reimpresión).

valórem de 52,8% para las importaciones sujetas a derechos —el nivel más elevado del siglo veinte—. El proyecto de ley final tardó catorce meses en ser aprobado por el Congreso, en gran parte debido a las 1253 enmiendas que acumuló en el Senado.

Como muchos líderes nacionales antes de él, Hoover veía el nuevo arancel en términos puramente internos, sin pensar en la consecuente represalia de prácticamente todos los países con los cuales Estados Unidos mantenía relaciones comerciales. Las naciones de todo el mundo, especialmente en Europa Occidental, dependían de Estados Unidos como la más grande nación acreedora y mercado esencial para exportaciones. Sin este mercado y sin balances comerciales favorables, tendrían enorme dificultad en pagar sus deudas de la Primera Guerra Mundial a los Estados Unidos. Así que estas naciones no tuvieron otro remedio que establecer "aranceles defensivos" para contener la deflación y la inestabilidad económica. El comercio internacional, y con ello la economía norteamericana, cayó precipitadamente.

Aún en este punto de la historia, el libre comercio era una ideología con pocos proponentes, salvo los entusiastas como Cordell Hull, Secretario de Estado de Franklin Roosevelt. Los aranceles se consideraban premios legítimos que los legisladores regalaban a sus grupos de votantes, sin pensar en las ramificaciones del mercado internacional. Schattscheider citó a un senador que justificaba los aranceles como derecho constitucional: "El gobierno no puede denegar la protección igual de la ley a ninguno de sus ciudadanos."²⁶ Al otro lado de la cuestión, los que se oponían a Smoot-Hawley no eran verdaderos proponentes del libre comercio: "La oposición se encontró en situación de debatir en contra de derechos específicos... basándose en la idea de que a veces se debería hacer excepciones a la política general."²⁷

Hoover permaneció inflexible en su defensa aislamentista hasta 1932, cuando vetó un arancel más bajo, manteniendo que "el primer acto legislativo de la administración [del Presidente] Washington era un proyecto de ley arancelario. Desde aquél entonces al presente, nuestra firme política nacional ha sido que los aranceles constituyen una cuestión puramente interna..."²⁸ Notablemente, el Partido Republicano continuó apoyando a los aranceles proteccionistas.

Aunque Roosevelt y bastantes demócratas en el Congreso no tenían mucho entusiasmo inicial en apoyar al libre comercio, Cordell Hull sí lo tenía. Su fanatismo sobre la cuestión del comercio libre y abierto pudo ganar la aprobación de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934, ley que para los que estudian la política comercial norteamericana, marcó un momento clave en la historia económica del país. Aprobado por un Congreso demócrata bajo un Presidente demócrata, la Ley trasladó la responsabilidad de la política comercial del poder Legislativo al Ejecutivo, permitiendo que el presidente

26. Schattschneider, *Politics, Pressures and the Tariff*, p. 92.

27. *Ibidem*, p. 142.

28. William S. Myers y Walter H. Newton, *The Hoover Administration: A Documented Narrative* (Nueva York: Charles Scribner's Sons, p. 494.

negociara acuerdos de comercio exterior para reducir los aranceles estadounidenses en hasta un 50%; esta autoridad tenía que ser renovada por el Congreso cada tres años. Entre los años de 1934 y 1947, se concluyeron 29 acuerdos, los cuales resultaron en reducciones liberales de aranceles, dada la adopción de la política de "nación más favorecida" (NMF) sin condiciones, en 1923. Los aranceles estadounidenses bajaron a un promedio de 25% durante esos años.

La norma de NMF sin condiciones era esencial para el éxito de esas iniciativas. La adopción de NMF sin condiciones quería decir esencialmente que las concesiones comerciales otorgadas a un país se otorgarían automáticamente a los otros países con los cuales se mantenían relaciones comerciales, asegurando así la igualdad, uniformidad y no discriminación. Aunque el NMF sin condiciones era la norma internacional, Estados Unidos había resistido la implícita dimensión unilateral de esta política, optando por un NMF condicional que incorporaría acuerdos bilaterales recíprocos y, necesariamente, discriminación. La decisión de 1923 de adoptar la política de NMF, representó un cambio de ley de la vieja posición estadounidense. Pero la interpretación estadounidense de la política NMF sin condiciones, de hecho, casi nunca resultaba en discriminación, porque no se pudo negociar ni implementar con éxito muchos acuerdos. Fue sólo después de la Ley de 1934 que esta política llegó a ser parte integral de los esfuerzos de liberalización.

Pero es importante que no se exagere la certeza y rapidez de los cambios de la política comercial. No podemos fijar un año específico en que Estados Unidos aceptó el libre comercio. Por ejemplo, la Ley sobre Acuerdos Comerciales Recíprocos incluía lo que llegó a llamarse "cláusula de salvaguardia" que permitía que el presidente reinstaurara las barreras comerciales que hubieran sido levantadas si una industria podía probar "daño grave" que resultara de la falta de esas barreras.²⁹ La aprobación de la ley no señaló una apertura inmediata de los mercados norteamericanos, sino que fue un primer paso inseguro hacia la institucionalización de un régimen de libre comercio.

II. 4. Hegemonía

Después de la Segunda Guerra Mundial, no estaba asegurado todavía un sistema de libre comercio. De hecho, la lección de la Primera Guerra Mundial fue que los prolongados conflictos internacionales solían resultar en una política de aislamiento. El presidente Roosevelt estaba resuelto a no permitir que esta serie de eventos volviera a repetirse. En 1941, Winston Churchill y él "elaboraron una Carta Atlántica que estableció principios generales para establecer un sistema económico liberal

29. Pero esta "válvula de seguridad" no fue un instrumento proteccionista importante en el período después de la Segunda Guerra Mundial, porque el poder de ejercer esta cláusula de escape queda con el ejecutivo, el cual ha tenido una orientación tradicional de libre comercio.

después de la guerra."³⁰ La institución clave para la creación de tal orden sería la Organización de Comercio Internacional (OCI). Pero la OCI ni siquiera llegó al Senado para ser ratificada. En cambio, el Departamento de Estado concluyó el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el cual fue negociado en 1947 con la intención de que formara parte de la OCI permanente, y llegó a ser el foro para futuras pláticas multilaterales sobre el comercio. Las rondas comerciales, como las de Ginebra (1949), Dillon (1960), Kennedy (1962), Tokio (los años setenta) y más recientemente en Uruguay (comenzadas en 1986) fueron todas negociadas con los auspicios del GATT.

Pero el libre comercio no estaba asegurado como sistema económico internacional aun cuando Estados Unidos había asumido la hegemonía. Con la caída del comunismo y la creciente popularidad internacional de los principios económicos de *laissez-faire* en los años noventa, es fácil olvidarse de que la teoría económica clásica-liberal no ha estado en boga siempre. Después de la Segunda Guerra Mundial, la economía de planificación centralizada, en muchos círculos políticos, se consideraba la próxima etapa en la evolución de la sociedad industrial moderna. En 1946, Jacob Viner describió pesimistamente "*The Prospects of Foreign Trade in the Post-War World*" (El Futuro del Comercio Exterior en la Post-Guerra):

"El crecimiento de la doctrina y práctica de la planificación económica nacional y las experiencias y los experimentos de la Gran Depresión han ocasionado que muchas personas miraran al comercio exterior con sospechas, por no poder someterlo a la disciplina de planificaciones nacionales de cinco años. Hasta los economistas ingleses criados en la tradición del libre comercio llegaron a menospreciar los beneficios del comercio exterior y a poner mucho énfasis en sus riesgos e inconveniencias y en su desorden —desde el punto de vista del planificador nacional— tanto, que abrazan cualquier tendencia hacia la autarquía, y quieren decididamente que el gobierno respalde de manera positiva tales tendencias, o las condenan en términos tan blandos e indecisos, que prácticamente es la misma cosa."³¹

Según algunas medidas, los responsables de la política estadounidense estaban indecisos en su búsqueda de un comercio más liberal, aún en los años cincuenta, cuando el poder económico estadounidense estaba quizás en su apogeo. La Ley de Acuerdos y Extensiones Comerciales de 1955 "era ambigua en su política de libre comercio, llena de compromisos y escasa en otorgar autoridad."³² Por otra parte, aunque la Ley incluía enmiendas restrictivas, era la primera vez que una administración

30. Charles Kindleberger, "U.S. Foreign Economic Policy, 1776-1976," *Foreign Affairs*, 55 (Enero 1977), p. 406.

31. Jacob Viner, *International Economics* (Glencoe, IL: The Free Press), p. 310.

32. Harry C. Hawkins y Janet L. Norwood, "The Legislative Basis of United States Commercial Policy," en Kelly, ed., *Studies in United States Commercial Policy*, p. 110.

republicana se declaraba firmemente a favor de un comercio más liberal.³³ El carácter de los dos términos presidenciales de Eisenhower fue de compromiso al internacionalismo en su política exterior, y ésta incluía la política comercial. El apoyo bipartidario a favor de menos restricciones comerciales ayudó a formar un consenso sobre las virtudes de los principios de libre comercio.

Estados Unidos no es el único país que ha hecho caso omiso del conocimiento económico por razones de oportunismo político. Aunque Ricardo formuló la teoría de la ventaja comparativa en 1817, es obvio que su perspicacia no garantizó que el libre comercio llegara a considerarse en la política comercial norteamericana. Aunque es fácil considerar la evidencia histórica de que "los responsables de la configuración de la política son torpes," Stephen Krasner señala correctamente que "la torpeza no es muy interesante como categoría analítica."³⁴ Tenemos que dirigirnos a otras razones más claras para explicar las tendencias proteccionistas de la historia norteamericana y del surgimiento del consenso pro-libre comercio después de la Segunda Guerra Mundial.

Fred Bergsten dijo: "El argumento económico nunca fue suficiente de por sí... para apoyar una política de libre comercio para los Estados Unidos."³⁵ De hecho, el argumento económico no fue convincente hasta la Segunda Guerra Mundial, por la relativa falta de importancia del comercio exterior para el crecimiento económico del país. Las ventas de cereales en el exterior llegaron a ser importantes en los años ochenta del siglo XIX, pero antes y después de ese punto, el enfoque del debate era, ¿cómo proteger al "mercado interno" de los Estados Unidos? Aún en 1985, las exportaciones determinaron sólo el siete por ciento del PNB norteamericano, comparado con 25 por ciento en los países de la CEE.

Bergsten mantiene que el anti-comunismo del período después de la guerra constituyó un gran factor motivador de la promoción activa de una economía internacional liberal por parte de Estados Unidos. Como dijo el Presidente Eisenhower en su mensaje al Congreso del 20 de marzo, 1954: "... para nuestro crecimiento económico, necesitamos una expansión continua de mercados mundiales; para nuestra seguridad, necesitamos que nuestros aliados se hagan económicamente fuertes. La expansión del comercio es la única solución adecuada para estos dos problemas urgentes que enfrenta nuestro país."³⁶ Bergsten advierte también que "uno de los argumentos principales de Kennedy a favor de la Ley de Expansión Comercial fue la necesidad de contrarrestar la 'ofensiva comunista de asistencia y comercio', y el tema

33. Ibidem, pp. 111-112.

34. Stephen Krasner, "State Power and the Structure of International Trade," *World Politics*, 28 (Abril 1976), p. 319.

35. C. Fred Bergsten, "Crisis in U.S. Trade Policy," *Foreign Affairs*, (Julio 1971), p. 620.

36. "Recommendations Concerning Foreign Economic Policy," *The Department of State Bulletin*, XXX (19 Abril, 1954), p. 607.

anti-comunista predominaba en el mensaje en el cual propuso la Ley."³⁷

El anti-comunismo tuvo clara influencia en los esfuerzos norteamericanos para la liberalización del comercio, pero, más importante para nuestros propósitos, reflejaba un movimiento más grande en la política estadounidense, desplazándose de un unilateralismo de enfoque interno a un internacionalismo de enfoque externo. Truman, Eisenhower y Kennedy eran presidentes internacionalistas, líderes que ayudaron a definir las dimensiones del nuevo papel de Estados Unidos como super-potencia. Formularon una política exterior que buscaba compromisos en el primer y tercer mundo para asegurar amigos en un mundo que veían cada vez más sujeto a la dominación comunista y al "efecto dominó."

Tradicionalmente, la política exterior norteamericana ha enfatizado la influencia indirecta o las garantías de su presencia, en vez de la interferencia directa en los asuntos de otros países, como la que había en la colonización imperialista.³⁸ Así que el comercio abierto era uno de los medios más eficaces de los Estados Unidos para edificar este tipo de red. Esto no quiere decir que Estados Unidos nunca ejerciera tremenda presión sobre los países extranjeros para asegurar sus intereses, pero Estados Unidos no estaba buscando la responsabilidad de conquistas territoriales permanentes, por lo cual nunca fue "imperio" como lo fueron Inglaterra, Francia, España, Portugal y Holanda. Considerando esta tradición, no es sorprendente que el comercio llegara a ser el enfoque de la política exterior internacionalista de Estados Unidos. Los responsables de la política estadounidense no querían crear tanto un sistema de alianzas como una trama ideológica de países con la misma preocupación: la agresión comunista. Contrariamente a la Inglaterra del siglo XIX, el libre comercio no era sólo una estrategia para fortalecer la economía interna sino también una iniciativa política que reflejaba un nuevo compromiso con el sistema internacional.

La Ley de Expansión Comercial de 1962 firmada por John F. Kennedy era, comprobablemente, la cumbre de la apertura, representando la más plena aceptación de los principios de libre comercio de la historia norteamericana. La ley concedió aún más autoridad al Presidente para reducir y hasta eliminar los aranceles norteamericanos. Además, la Ronda Kennedy de negociaciones sobre barreras comerciales resultó en reducciones arancelarias substanciales: "Los países participantes negociaron unos \$EU 40 mil millones en concesiones arancelarias; hubo reducciones arancelarias del 50 por ciento en muchos productos no agrícolas...."³⁹ El nivel de aranceles estadounidenses se redujo a aproximadamente un 8 o 9 por ciento en esta ronda.

37. Bergsten, "Crisis in U.S. Trade Policy," p. 626.

38. Samuel P. Huntington, "Transnational Organizations in World Politics," *World Politics*, 25/3 (Abril 1973), pp. 343-345.

39. Matthew J. Marks y Harold B. Malmgren, "Negotiating Nontariff Distortions to Trade," *Law and Policy in International Business*, 7 (1975), p. 328, nota 5.

Fue también en el período después de la Segunda Guerra Mundial que las alianzas seccionales pro- y anti-arancelarias continuaron disminuyendo en importancia. Aunque algunos miembros del Congreso hicieron caso omiso de los cambios fundamentales en la composición económica de sus distritos, como el Senador Robert Taft de Ohio, las coaliciones tradicionales ya no eran bloques cohesivos de votantes. Los intereses industriales del Norte vieron el beneficio de tener mercados de exportación abiertos con pocos competidores fuertes, mientras la agricultura sureña ya había dejado de vender materias primas para producir productos textiles elaborados, sector que eventualmente sería amenazado por empresas extranjeras de sueldos bajos.

Pero el proteccionismo tuvo tan larga tradición en la política estadounidense que no pudo ser erradicado completamente del campo político. En 1961 (sólo un año antes de las fructíferas reducciones arancelarias de la Ronda Kennedy y de la aprobación de la Ley de Expansión Comercial promovida por Kennedy —la cual, cabe mencionar, pudo aprobarse sólo después de una batalla feroz por parte del Presidente)— el notable economista Jacob Viner advirtió: "Es obvio, sin embargo, que el Presidente está bien consciente del hecho que en el Congreso, por lo menos, y quizás en todo el país, la dirección de la marea es proteccionista..."⁴⁰ En la nueva legislación comercial, muchas de las viejas protecciones quedaron en forma de "puntos de peligro" y "cláusulas de salvaguardia". Aquellos servían para proteger a las industrias internas de daños causados por acuerdos comerciales pre-existentes, mientras éstas limitaban cualquier concesión que pudiera causar daño en acuerdos futuros.

II. 5. Post-Hegemonía — Los años Setenta y Ochenta

Ya hubo indicios de mengua del dominio económico de Estados Unidos en los años sesenta, con presiones significativas para un cambio de política en los años 70. El primer déficit comercial estadounidense vino en 1971. Además, el porcentaje de gastos de consumo personal para productos importados, en los 30 años después de la Segunda Guerra Mundial, se incrementó de 5 a 14 por ciento para 1984. Como lo expresó Charles Kindleberger en 1976: "El sistema asimétrico o jerárquico en el cual Estados Unidos estuvo de banquero del mundo, el gran proveedor —con seguridad militar— de un mercado de bienes necesarios; fuente de bienes escasos y de requerimientos de capital; contralor de un sistema internacional de dinero, incluyendo la norma de tipos de cambio; y prestamista en última instancia en crisis —es posible contemplar tal sistema en términos económicos— ya no era posible políticamente en los años 70."⁴¹

La política comercial norteamericana de los años setenta y ochenta era de dos caras: divergiendo y no divergiendo de los principios de libre comercio. Las instituciones y políticas establecidas después

40. Jacob Viner, "Economic Foreign Policy," *Foreign Affairs*, 39 (Julio 1961), p. 565.

41. Kindleberger, "U.S. Foreign Economic Policy," p. 413.

de la Segunda Guerra Mundial para promover el comercio liberal no se habían alterado significativamente. En 1987, los aranceles estadounidenses alcanzan un punto bajo sin precedente, de 2 a 3 por ciento. Pero como escribió E. E. Schattschneider en 1935, "Las nuevas políticas crean nuevos debates políticos."⁴² Este dicho explica la desintegración parcial de la coalición de libre comercio de los años 70 y 80. Mientras la ideología *laissez-faire* del libre comercio dejaba de ser un ideal intelectual debatido para llegar a ser una institución involucrada, las nuevas corrientes ocultas de actividad política entre los republicanos y, más evidentemente, entre los demócratas, surgieron para desgastar el fundamento del régimen de libre comercio económico. El éxito monolítico de las ideas de libre comercio dio lugar a muchas defecciones políticas en los años siguientes.⁴³ Específicamente, el uso de medidas comerciales relativamente ininteligibles, tal como las barreras no arancelarias, permitió que los responsables de la política comercial pudieran limitar el comercio y a la vez jurar su lealtad a la idea de comercio sin impedimentos.

La presidencia de Richard Nixon vio el primer cambio dramático en contra de los principios del comercio liberal. O quizás no. En su Nuevo Plan Económico de 1971, trató de vigorizar una economía en decadencia suspendiendo la convertibilidad del dólar en oro e imponiendo una sobretasa provisional de 10% sobre las importaciones. Los países que tenían relaciones comerciales con Estados Unidos quedaron desconcertados por la falta de liderazgo de Norteamérica durante un período de inestabilidad general de la economía mundial. Por otra parte, en 1973, Nixon ayudó a iniciar las negociaciones de la Ronda Tokio, que redujo las barreras arancelarias al nivel más bajo de la historia.

Aunque Nixon envió mensajes mixtos al Congreso en cuanto a su apoyo al libre comercio, se aprobó durante su administración la liberalizadora Ley Comercial de 1974. Esta Ley dio al Presidente la autoridad sin precedente de reducir, armonizar o eliminar las barreras comerciales. Como observó Pastor:

"Uno puede seguir una línea distinta, consistente y clara desde la Ley Comercial de 1934 hasta su sucesora en 1974, del deseo del Congreso de reducir las barreras al comercio, de dar al Presidente el poder de negociar acuerdos, primero bilaterales y después multilaterales, de permitir exenciones para las industrias, empresas o trabajadores que sufrían daños graves a causa del impacto de importaciones, y de aumentar gradual pero determinadamente los poderes del Congreso para inspeccionar el proceso administrativo con objeto de asegurar que la ley se ejecutara equitativamente.... Las concesiones no arancelarias y no legislativas a grupos específicos... son acontecimientos menores comparados con el alcance de las negociaciones comerciales multilaterales."⁴⁴

42. Schattschneider, *Politics, Pressures and the Tariff*, p. 288.

43. Véase John. B. Judis, "The Tariff Party," *The New Republic*, 30 Marzo, 1992, pp. 23-25.

44. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy*, p.191.

Así que la resiliencia del régimen de comercio liberal dirigido por Estados Unidos en la post-guerra ha sido de cierto modo inesperadamente fuerte. La Ley Comercial de 1974 continuó la afirmación estadounidense del libre comercio, mientras la Ronda Tokio intentó considerar por primera vez con algún éxito, la cuestión de las barreras no arancelarias. Además, el volumen del comercio mundial siguió aumentando a una tasa respetable por los años 70 y a principios de los años 80, hasta durante los períodos de recesión, en gran parte.⁴⁵ Además, aunque las presiones para el proteccionismo aumentaron durante los años 70 y 80, todavía había industrias para las cuales el acceso a nuevos mercados de exportación era esencial, incluyendo los sectores de seguro, bancos, servicios financieros, electrónica, productos químicos, farmacéuticos, agricultura, industrias aeroespaciales, biotecnología y automóviles. Otras empresas multinacionales reconocieron también la importancia de un sistema comercial liberal.

Hasta los coqueteos congresistas con el proteccionismo después de la Segunda Guerra Mundial parecían ladrar más que morder. Aunque el Congreso es más susceptible a los clamores proteccionistas de los votantes afectados, ha podido resistir la aprobación de derechos protectores, poder que tiene todavía aún después de la Ley Comercial de 1934. Significativamente, el Congreso no renunció poder en esta legislación, sino que concedió nuevos poderes al Ejecutivo, quitándose así del centro de presiones sociales y compartiendo la responsabilidad de acción en cuestiones comerciales. Judith Goldstein ha sostenido que "mientras las presiones sobre el Congreso van aumentando, éste responde expandiendo el poder de la burocracia."⁴⁶ Por ejemplo, el Congreso enmendó los criterios de la cláusula de salvaguardia después de 1974, para que fuera más fácil obtener alivio. El resultado, efectivamente, han sido tasas más altas de aprobación de solicitudes para cláusulas de salvaguardia. Pero aunque han habido más solicitudes en casos de acciones anti-dumping, derechos compensatorios y alivio bajo la Sección 337 (casos complejos de derecho de patentes o violaciones de leyes antimonopolios), la tasa de aprobación ha permanecido constante, lo cual indica que se ha mantenido, más o menos, el consenso de libre comercio.⁴⁷

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el Congreso a menudo siguió la costumbre de "gritar y lamentarse" en cuanto a la legislación proteccionista. Los responsables de la política gritan que van a promulgar una política comercial restrictiva, y después ellos y el mundo lamentan que no haya resultado nada.⁴⁸ Como notó Pastor, en los años sesenta se presentaron en el Congreso centenares de proyectos de ley de cuota, y en 1970 Wilbur Mills propuso un proyecto de ley en la Cámara de

45. Michael Micahely, "Trade in a Changed World Economy, *World Development*, 11/5 (1983), pp. 397-403.

46. Judith Goldstein, "Ideas, Institutions, and American Trade Policy," *International Organization*, 42 (Winter 1988), p. 192.

47. Ibidem, p. 205. Véase también Judith Goldstein, "The Impact of Ideas on Trade Policy: The Origins of U.S. Agricultural and Manufacturing Policies," *International Organization*, 43 (Winter 1989), pp. 31-71.

48. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy*, p. 191-198,

Representantes, con 184 co-patrocinadores, que pedía restricciones voluntarias de exportación de varios bienes de consumo.⁴⁹ El proyecto de ley proteccionista fracasó, pero el mensaje para el Presidente estaba claro. Los congresistas enviaban con frecuencia tales mensajes fuertes, diciendo que los votantes a quienes representaban, no soportarían las dificultades excesivas que resultarían de la mayor competencia proveniente de las importaciones.

Como en el caso de la gestión de Nixon, los años de Reagan también demuestran un récord mixto en el campo de política comercial. Considerando la fuerte aceptación por parte de Reagan de los ideales *laissez-faire*, se habrían esperado pasos importantes hacia un mayor desmantelamiento de las barreras comerciales, tanto en el interior como en el exterior. Efectivamente, la Ronda Uruguay de 1986 se inició específicamente a solicitud y petición de la administración estadounidense. Estas negociaciones fueron organizadas en 1982 cuando muchos grupos de votantes estadounidenses, ya sufriendo de una economía débil, estaban en contra de bajar las barreras comerciales, lo cual demuestra el compromiso de Reagan al libre comercio. Pero es evidente también que el celo que el Presidente mostró para su política interna estaba ausente en los asuntos de comercio exterior. Más notablemente, en ese mismo año, Reagan gestionó restricciones voluntarias de exportación de automóviles japoneses.

Además, Charles Pearson advierte que la idea de "comercio equitativo" echó raíces como parte de política económica exterior durante los años de Reagan: "Hasta 1980, la afirmación de que el mundo no se comportaba equitativamente mientras Estados Unidos era justo era nada más que una aserción; en 1988 ya se aceptaba como hecho indisputable entre la mayoría de los responsables de la política y del público en general. Más importante aún, llegó a ser la piedra angular de la política comercial estadounidense."⁵⁰ Esto fue durante un período en que las barreras comerciales extranjeras no habían crecido notablemente. Es claro que las presiones internas, y no la economía internacional, eran las causas de esta pragmática racionalización política.

Las leyes comerciales injustas son una posible amenaza para los mercados abiertos estadounidenses, porque tales leyes apelan al sentido norteamericano de juego limpio. En los años sesenta, no se usaban mucho los derechos anti-dumping y compensatorios, pero en los años siguientes, tanto el poder legislativo como el ejecutivo se rindieron al creciente clamor por protección. Goldstein sugiere que las leyes pueden ser demasiado restrictivas debido a la tradición liberal estadounidense de *laissez-faire*: "El problema para los que toman decisiones centrales, sin embargo, es que las leyes comerciales injustas de Estados Unidos interpretan estrechamente cuál es la relación legítima entre los productores y el estado."⁵¹ Ella continúa su argumento de que las normas estadounidenses de comercio equitativo han

49. Ibidem. p. 134.

50. Charles S. Pearson, *Free Trade, Fair Trade? The Reagan Record* (Washington, D.C.: The Johns Hopkins Foreign Policy Institute, 1989), p. 73.

51. Goldstein, "Ideas, Institutions and American Trade Policy," p. 205.

sido "demasiados etnocéntricas": "Hay mucha variación entre los estados en sus relaciones históricas y filosóficas con los productores.... El uso del caso estadounidense como norma establece criterios al lado extremo del continuo."⁵² La mayoría de los estados europeos han fomentado relaciones históricamente estrechas entre el gobierno y los productores. Los responsables de la política y los negociantes de los Estados Unidos de hoy día, juzgando al mundo según la norma norteamericana, ven este arreglo como ventaja comercial injusta y una restricción sobre la operación libre del mercado.

Al fin y al cabo, tales argumentos sólo distraen de la tarea inmediata: mejorar la capacidad competitiva norteamericana. El argumento del comercio equitativo tiene un notable precedente histórico, aunque no en este país. A finales del siglo XIX, la política de libre comercio de Inglaterra "fue atacada por dejar de demandar reciprocidad de los países con los que se mantenía relaciones comerciales."⁵³ La tarea de Estados Unidos es de no seguir el ejemplo británico.

II. 6. Las Barreras No Arancelarias

En 1971, Bergsten notó la creciente prevalencia de las Barreras No Arancelarias (BNA): "Es probable que las distorsiones no arancelarias ya compitan con los aranceles como barreras comerciales..."⁵⁴ Las BNA subieron hasta, efectivamente, superar los aranceles como forma dominante de proteccionismo norteamericano en los años 70 y 80.⁵⁵ Las barreras no arancelarias incluyen "obstáculos tradicionales al comercio, tales como cuotas de importación y procedimientos aduaneros indebidamente complicados, los cuales tienden a estorbar la movilidad internacional de mercancías. Se incluyen también subvenciones de exportación, procedimientos de adquisición gubernamentales, y normas establecidas para la protección del consumidor."⁵⁶ Las BNA fueron descubiertas por los responsables de la política en los años 30 y 40, cuando algunos países empezaron a reemplazar los aranceles con cuotas de importación y controles de tipo de cambio extranjero. Aunque en la Ronda Kennedy se reconoció más la importancia de reducir las distorsiones no arancelarias, las negociaciones se concentraron en las barreras comerciales tradicionales. La Ronda Tokio fue el primer intento organizado de reducir multilateralmente no sólo el arancel sino también las barreras no arancelarias al comercio.

52. Ibidem, p. 199.

53. Pearson, *Free Trade, Fair Trade?*, p. 15.

54. Bergsten, "The Crisis in U.S. Trade Policy," p. 626.

55. Para un estudio de las BNA norteamericanas específicas entre 1974 y 1985, véase Peter Morici, "Trends in U.S. Trade Policy and Non-Tariff Barriers," en John Whalley y Roderick Hill, compiladores, *Canada-United States Free Trade* (Toronto: University of Toronto Press, 1985), pp. 225-237.

56. Marks y Malmgren, "Negotiating Non-Tariff Distortions to Trade," p. 328.

Estas restricciones comerciales son más sutiles que la forma antigua (es decir, los aranceles) y pueden demostrar, irónicamente, que la ideología de libre comercio no se ha retirado todavía del campo político, aunque hubieran aumentado las presiones proteccionistas. La falta de alternativas ideológicas coherentes con la teoría comercial de *laissez-faire* es razón importante para la apertura continua de los mercados mundiales.⁵⁷ El proteccionismo de los años 70 y 80 era *ad hoc*; estas nuevas barreras eran complicadas y también menos eficaces que los viejos aranceles amplios, debido a su sinnúmero de excepciones y su aplicación uniforme.

Las BNA, no obstante, presentan nuevos desafíos al ideal del libre comercio y nuevos problemas para los responsables de la política norteamericana. Olechowski y Sampson estimaron que por lo menos veintiún por ciento de las importaciones industriales de los Estados Unidos estuvieron sujetas a las BNA en 1976.⁵⁸ Aunque los aranceles estadounidenses se redujeron de 29 por ciento en 1946 a 4 por ciento en 1985, la combinación de protección arancelaria de importación superior a los niveles negociados del GATT, la comercialización ordenada y las restricciones voluntarias a la exportación, y las cuotas que afectaban a la mercancía importada, subieron de 8 a 22 por ciento durante el período entre 1975 y 1985.⁵⁹

Se han usado las BNA principalmente como sustitutos de los aranceles, y no como nueva palanca para las industrias que no tenían protección anterior. Pero son quizás más fáciles de instituir porque no requieren las amplias coaliciones de apoyo en las asambleas de la Cámara de Representantes y del Senado. Las industrias no necesitan amenazar con la ira de los votantes para ganar la protección de los órganos del gobierno, donde no es necesario hacer maniobras políticas en el campo público. Como reflexión de la "nueva política" del día, los principales actores económicos y políticos encontraron nuevos puntos de acceso al adaptarse a las nuevas reglas del juego. Jan Tumlir advirtió que las inconveniencias de tomar decisiones en el campo público tampoco existen en el poder ejecutivo, cuya influencia sobre la política comercial se ha incrementado de manera significativa desde 1934.⁶⁰ En cierta manera, tanto el Presidente como los congresales no estaban protegidos de los intereses especiales. Por ejemplo, en respuesta a los clamores de la industria de acero norteamericana, la administración Nixon pudo persuadir

57. Harry Shutt, *The Myth of Free Trade: Patterns of Protectionism since 1945* (Oxford: Basil Blackwell, 1985), p. 2.

58. Adnzej Olechowski y Gary Sampson, "Current Trade Restrictions in the EEC, the United States and Japan," *Journal of World Trade Law*, 14/3 (Mayo-Enero 1980), Tabla 4.

59. Clyde H. Farnworth, "Trying to Shield Injured American Industries," *New York Times*, 18 Enero, 1987, p. E5.

60. Jan Tumlir, *Protectionism: Trade Policy in Democratic Societies* (Washington D.C: American Enterprise Institute, 1985), pp. 15-16. Para otra crítica del movimiento institucional de autoridad legislativa a autoridad ejecutiva sobre la política comercial, véase Charles Pearson y James Riedel, "United States Trade Policy: From Multilateralism to Bilateralism," en Enzo Grilli y Enrico Sassoon, compiladores, *The New Protectionist Wave* (Nueva York: Nueva York University Press, 1990), pp. 113-114.

al Japón y a Europa de aceptar un acuerdo voluntario de exportación para limitar la importación de acero en los Estados Unidos. Y, como se advirtió anteriormente, las murmuraciones de la industria automovilística resultaron en un acuerdo voluntario de exportación de automóviles con los japoneses.

III

TEORIAS ALTERNATIVAS DE CAMBIO ARANCELARIO

Considerando la historia intrigante del proteccionismo en Norteamérica y otros lugares, no es sorprendente que falten explicaciones generales por los cambios de política comercial. Las varias teorías incluyen aquéllas que enfatizan (1) la presencia de una potencia hegemónica que asegure la libertad del sistema comercial, (2) la importancia de una ideología de libre comercio como razón para bajar las barreras comerciales, (3) los efectos de las oscilaciones en el ciclo económico, (4) la función de las instituciones del sector público en la formulación de política comercial, y (5) el papel desempeñado por los grupos de interés especiales en la obtención de protección para los sectores amenazados de competencia desde el exterior.

Cada uno de estas teorías tiene sus virtudes y fallas, pero en conjunto, pintan un retrato bien rico y complicado de las tendencias proteccionistas. Desde una perspectiva más amplia, la teoría hegemónica ofrece una descripción de la interacción política y económica entre las naciones. De igual manera, la influencia de los principios de libre comercio también pueden explicar los fenómenos económicos internacionales. Si enfocamos nuestra perspectiva al nivel nacional, se ve el papel de los ciclos económicos nacionales. Y si cambiamos la perspectiva aún otra vez más, las instituciones públicas y los grupos de interés llegan a ser el enfoque. Finalmente, aunque no ha habido mucha literatura sistemática sobre este tema, se podría hacer hincapié en el papel de los individuos —la teoría del "gran hombre" de la política comercial—. Por ejemplo, uno podría considerar el papel de Cordell Hull en promover el liderazgo estadounidense en el régimen económico liberal de la post-guerra.

Empezaremos examinando y evaluando brevemente cada uno de estas teorías y entonces pasaremos a explicar la estructura conceptual que nosotros creemos es la más apropiada a la historia del proteccionismo en Norteamérica.

III. 1. Hegemonía

La interpretación hegemónica de la política comercial mantiene que una potencia económica

extremadamente dominante es necesaria para establecer y mantener un régimen de comercio liberal.⁶¹ Según esta teoría, un solo actor puede crear un sistema abierto, de la misma manera que un gobierno nacional dispone un "bien público" que ninguna entidad privada querría proporcionar, aun cuando tal bien quizás beneficie no sólo a esa entidad sino también, potencialmente, a la sociedad entera.⁶² Sólo este estado individual hegemónico puede convencer o persuadir a los estados pequeños o de tamaño medio, a abrir sus mercados o mantenerlos abiertos. La potencia hegemónica obra para evitar que ciertos estados se aprovechen indebidamente del sistema comercial abierto. En realidad, siempre habrá estados que se aprovechen, levantando barreras económicas para aprovechar de los mercados abiertos de los otros países, incluyendo los de la potencia hegemónica. Sólo ésta tiene poder económico suficiente para resistir la tentación de reaccionar con barreras similares, acción que dañaría la viabilidad del sistema entero.

El modelo hegemónico ganó legitimidad porque parecía cuadrar bien con la norma histórica de los siglos XIX y XX. Gran Bretaña era la gran potencia industrial del siglo XIX, y su claro desplazamiento en la dirección del libre comercio abrió los mercados franceses y alemanes, tanto como los de la Comunidad Británica. Cuando Gran Bretaña se desplazó unilateralmente en la dirección del libre comercio, la mayoría de los países del mundo siguió su ejemplo. De la misma manera, en el siglo próximo, Inglaterra fue eclipsada por Estados Unidos en cuanto a producción económica. Después de la Segunda Guerra Mundial, el dominio estadounidense era esencial para formar un sistema de comercio liberal después de la desastrosa política arancelaria de los años 30.

No obstante, una mirada escrutadora demuestra que la teoría hegemónica no llega a explicar varios eventos históricos, y tampoco puede explicar de manera convincente ciertas acciones estatales. John A.G. Conybeare ofrece una crítica comúnmente aceptada de esta teoría: "Cabe mencionar que la asociación entre los mercados abiertos y la hegemonía es débil en cuanto a la evidencia de causa y efecto a través del tiempo, o evidencia representativa del total. Hay poca correlación entre los indicios de hegemonía y los promedios de aranceles en los países industriales, por lo menos en el siglo veinte, a menos que uno no postule atrasos en el efecto de una hegemonía sobre los aranceles...."⁶³ Conybeare sostiene también que los ejemplos de Gran Bretaña en el siglo XIX y Norteamérica en el siglo XX como líderes hegemónicos de sistemas de comercio liberal, no prueban necesariamente que el libre comercio sea la preferencia económica de los estados poderosos: "No hay suficiente evidencia representativa de que

61. Véase Krasner, "State Power and the Structure of International Trade;" Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley: University of California Press, 1973); y Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press, 1984).

62. Roberto Keohane mantiene que un grupo de actores organizados en un régimen internacional pueden tomar el mismo papel de una potencia hegemónica, punto que se considerará después en este estudio.

63. John A.G. Conybeare, "Public Goods, Prisoner's Dilemmas and the International Political Economy," *International Studies Quarterly*, 28 (1984), p. 12.

las potencias fuertes prefieran los aranceles bajos."⁶⁴ Se puede hacer un argumento convincente diciendo que el Tratado *Cobden-Chevalier* entre Gran Bretaña y Francia en 1860 y las numerosas iniciativas comerciales de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial estaban motivados políticamente como pasos de seguridad nacional.

El modelo hegemónico no es perfecto de ningún modo, pero sí es clarividente en ciertos puntos. Primero, aunque la correlación de tiempo es imperfecta, no se puede hacer caso omiso del hecho de que las dos potencias más importantes en el campo económico de los siglos XIX y XX eran coadyutorias en la promoción del libre comercio. Tales hechos son demasiado obvios para ser descartados como coincidencias. Es posible que una futura potencia hegemónica no esté comprometida al libre comercio, pero también sería extremadamente difícil que una nación sin un predominio de fuerza económica pueda crear y sostener un régimen de comercio liberal, si ese fuera el deseo de esa nación. Segundo, Conybeare mantiene que las potencias hegemónicas no tienen necesariamente un interés económico en los mercados abiertos. Efectivamente, puede ser verdad, pero revela otra dimensión convincente de la tesis hegemónica. A lo largo de la historia, los estados económicamente poderosos, han solido demostrar un gran interés en los asuntos de política internacional; no es sorprendente que estos estados hayan solido ser potencias políticas y militares también. Así que las potencias hegemónicas que ascendieron después del desarrollo de la teoría del libre comercio (es decir, Gran Bretaña y Estados Unidos) han tendido a promover el libre comercio como la forma más lógica y pacífica de ligarse económica y políticamente con los otros estados. La diplomacia formal es otra manera de lograr ese fin, pero la diplomacia de por sí es menos fructífera que las relaciones comerciales de beneficio mutuo.

III. 2. Ideología

Se ha mantenido por mucho tiempo que la ideología de libre comercio ha sido el factor motivador de la liberalización mundial del comercio. La ideología, sin embargo, es uno de los instrumentos más ineficaces para analizar los cambios de política de comercio nacional. Empezando a fines del siglo XVIII, Ricardo y varios otros economistas produjeron una vasta colección de literatura sobre los beneficios del comercio libre y abierto, generando finalmente unas proposiciones teóricas casi invencibles. Sin embargo, los jugadores políticos históricamente han hecho caso omiso del conocimiento económico si éste no coincidía con el llamado seductor de la conveniencia política. La cuestión es: ¿cómo determinar si la teoría económica era el ímpetu real de la liberalización o si sólo era un factor incidental comparado con los factores políticos o sociales? La ideología es claramente una variable importante, pero no cabe bien en ningún modelo verificable.

La experiencia británica es la que más apoya una explicación ideológica para un cambio de política comercial. Como señala Guilio Gallarotti: "Desde los años 20 del siglo XIX en adelante, después

64. Ibidem.

de que la ideología de libre comercio llegara a ser fuerza influyente en los círculos políticos, los cambios arancelarios demuestran una tendencia liberal ininterrumpida. Cada uno de los doce cambios [arancelarios] entre 1820 y 1879 fueron reducciones."⁶⁵ Pero la experiencia de Estados Unidos no confirma una interpretación ideológica de política comercial. Es obvio que diferentes países requieren explicaciones diferentes para su aceptación o rechazo del comercio liberal. Estados Unidos no encaja en el modelo ideológico porque la teoría económica desempeñó un papel relativamente pequeño en la política comercial de los primeros años de la nación, y hubo otros factores más importantes en la transición a una orientación más liberal. Sin embargo, el consenso teórico sobre las ventajas del libre comercio ha sido importante para el mantenimiento de un mercado nacional abierto.

Los investigadores de política comercial suelen concebir la "ideología" como una masa de teorías económicas que apoyan la idea del libre comercio. Pero la ideología se puede entender también como dimensión de la cultura política de una nación particular. Entendida así, la ideología penetra más los sentimientos nacionales proteccionistas, refiriéndose no sólo a una creencia en la libertad de comercio sino también en la manera en que esta creencia coexiste y obra recíprocamente con otros elementos de una cultura política específica. ¿Cómo es que la cultura de la sociedad norteamericana ha constituido un factor en su política comercial? ¿Cómo obran recíprocamente los varios elementos de la ideología norteamericana para apoyar o rechazar el proteccionismo? Estas y otras preguntas indican la utilidad de la teoría de la ideología, entendida más genéricamente. Volveremos a este punto después.

III. 3. Ciclo económico

La relación entre la salud económica de la nación y los niveles arancelarios ya fue explorada en 1879 por Gustav Schmoller, economista de la escuela histórica alemana: "Los tiempos de prosperidad repentina, de exportaciones en aumento, de nuevas aperturas de mercados en el extranjero, son todas épocas naturales del libre comercio, mientras que lo contrario resulta válido en los tiempos de bajas repentinas en el campo extranjero, de depresiones y de crisis."⁶⁶ La certeza pronosticadora del modelo de ciclos económicos es superior a la de las teorías de hegemonía e ideología convencional, aunque es más útil para pronosticar los cambios arancelarios en períodos de extrema expansión o contracción.⁶⁷ Gallarotti, entre otros, ha demostrado de manera convincente el valor de la teoría de ciclos económicos como instrumento "científico".

65. Giulio Gallarotti, "Toward a Business Cycle Model of Tariffs," *International Organization* 39 (Invierno, 1985), p. 179.

66. Citado en Timothy J. McKeown, "Firms and Tariff Regime Change. Explaining the Demand for Protection," *World Politics* 36 (Enero 1984), p. 215.

67. Gallarotti, "Toward a Business-Cycle Model of Tariffs," p. 171.

Sin embargo, las falencias de este instrumento son numerosas. Primero, las predicciones que se esperarían de la teoría de ciclos económicos no han reflejado la realidad de los cambios en el sistema comercial que se produjeron durante las últimas dos décadas. En 1983, Michael Michaely sostuvo que el ajuste descendente de los ciclos económicos de largo plazo que empezó en 1973, no trajo ningún cambio estructural al régimen económico internacional, y vio el continuo crecimiento del comercio entre las naciones.⁶⁸ Efectivamente, Gallarotti concede que la teoría del ciclo económico norteamericano funciona mejor durante el período anterior a la Guerra Civil.⁶⁹ Por lo cual, tenemos dudas de su relevancia para el estudiante moderno de la política comercial estadounidense.

Aún más importante, sin embargo, el modelo del ciclo económico deja de ofrecer una explicación razonable de las fuerzas y actores que generan los cambios arancelarios. La teoría describe los resultados de una política en vez de sus fuentes y desarrollo. En particular, el problema de utilizar el ciclo económico para explicar la política arancelaria norteamericana es que los propósitos del arancel han cambiado significativamente a través de la historia del país. No está claro, por ejemplo, si las recesiones del siglo XIX generaron demandas por aranceles más altos a causa de las presiones adicionales de los sectores económicos amenazados, o debido a consideraciones fiscales del gobierno federal. La necesidad de obtener ingresos era un argumento político usado frecuentemente para justificar los ajustes arancelarios ascendentes, como en el caso de la Guerra Civil, en 1861. Los aranceles representaban más del 90 por ciento de los ingresos del gobierno federal durante las primeras décadas de la república, y más o menos 40 a 50 por ciento antes de que Wilson firmara las reducciones de la Ley *Underwood-Simmons* en 1913.⁷⁰ Por otro lado, los superávits presupuestarios generaron demandas para que se redujeran los aranceles, como durante los debates sobre las leyes arancelarias de 1857, 1861, 1875, 1883 y 1890. Aunque es posible que se verifique la teoría de ciclo económico en cualquier caso, ésta ofrece un sentido falso de continuidad, contradiciendo la complejidad variable de los elementos que influyeron en los cambios arancelarios.

III. 4. Grupos de Interés

El *Politics, Pressures and the Tariff* de E. E. Schattschneider fue el primer análisis sistemático de la presión de intereses especiales sobre la política comercial estadounidense. Schattschneider explicó cómo el Arancel *Smoot-Hawley* fue el producto de los grupos de productores pequeños, bien organizados —industriales y agrícolas—, que competían con las importaciones. Estos grupos pudieron abrumar al interés público más grande (es decir, el libre comercio).

68. Michaely, "Trade in a Changed World Economy," pp. 397-403.

69. Gallarotti, "Toward a Business-Cycle Model of Tariffs," p. 171.

70. William J. Gill, *Trade Wars Against America: A History of the United States Trade and Monetary Policy* (Nueva York: Praeger, 1990), p.6

Los esfuerzos de los intereses especiales por restringir el comercio exterior son motivados por la posible inestabilidad económica y social generada por el comercio liberal. Aunque en general los mercados abiertos constituyen la óptima alternativa económica, es inevitable que ciertos sectores específicos de la economía sufran bajo un comercio más liberal, porque la ley de ventaja comparativa elimina las industrias menos eficientes. "Por lo que hay más inestabilidad social, porque hay fricción en el movimiento de factores, especialmente el trabajo, de un sector a otro."⁷¹ Los costos elevados de readaptación generan la organización de los factores amenazados, en grupos de interés especiales.

Un modelo sencillo de intereses retrata al gobierno como árbitro neutral entre los grupos rivales: "En la misma medida en que existe competencia en el sistema político, es más probable que las cuestiones de distribución predominen sobre consideraciones de eficiencia en los asuntos de intereses especiales.... Los políticos son como subastadores que gritan los precios en un mercado organizado: prueban diferentes precios hasta que las órdenes de compra igualen las órdenes de venta."⁷² Así que la política arancelaria es como un sistema de captación de rentas por parte de los grupos de productores bien organizados y grupos de consumidores flojamente organizados. Se puede ampliar esta última categoría para también incluir a las industrias orientadas hacia la exportación.⁷³

Hay una gran colección de literatura que trata de explicar cuáles son los grupos que reciben protección. Por medio de modelos de teoría de grupos junto a la evidencia histórica de la Ley Arancelaria de 1824, Pincus afirmó que "los grupos industriales de presión ideales de 1824 tenían acciones bajas de ingresos propietarios y unidades de producción geográficamente concentradas, pero esa eficacia política exigía que el grupo hablara por muchos establecimientos con producción esparcida más o menos igualmente entre los estados."⁷⁴ El estudio de Réal P. Lavergne sobre la influencia de los grupos de presión indica que las industrias que emplean grandes destacamentos de trabajadores y que están geográficamente concentradas en los grandes estados son las que probablemente reciban más protección arancelaria.⁷⁵ Mientras Goldstein descubrió que las industrias orientadas hacia la exportación, que gastaban relativamente menos en inversiones de capital y que solicitaban menos ayuda, tenían más

71. Krasner, "State Power and the Structure of International Trade," p. 319.

72. William A. Brock y Stephen P. McGee, "Tariff Formation in a Democracy," en John Black y Brian Hindley, compiladores, *Current Issues in Commercial Policy and Diplomacy* (Nueva York: St. Martin's Press, 1980), p. 1-2.

73. El famoso modelo Stolper-Samuelson (1941) sugiere esta categorización manteniendo que en una economía de dos factores, el factor abundante favorece el libre comercio mientras el factor escaso favorece protección.

74. J.J. Pincus, "Pressure Groups and the Pattern of Tariffs," *Journal of Political Economy*, 83 (Agosto 1975), p. 757.

75. Réal P. Lavergne, *The Political Economy of U.S. Tariffs* (New York: Academic Press, 1983), p. 92-106

probabilidad de obtenerla.⁷⁶ Aunque estas agrupaciones se superponen, es obvio que el éxito de los distintos grupos de interés en cabildear por protección varía según el caso.

El éxito o fracaso del grupo en solicitar protección contra las importaciones está en función también de cuánto se identifican los sectores con el americanismo, la cultura nacional. Por ejemplo, la agricultura, como en muchos países europeos, se asocia en el pensamiento nacional como el modo de vivir norteamericano —propiedad personal, auto-suficiencia, un estilo de vida rural con carácter de moralidad y virtud—. De la misma manera, la industria de automóviles se considera como símbolo netamente norteamericano de la independencia y del espíritu pionero.⁷⁷

Hoy día, los sindicatos de trabajadores se consideran los oponentes más poderosos y vocales al libre comercio. Pero desde la aprobación de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934 hasta la Ley de Expansión Comercial de 1962, los sindicatos de trabajadores fueron grandes partidarios del libre comercio.⁷⁸ Pero con más competencia de productos importados en el mercado interno y la posible instalación de fábricas en los países que ofrecen mercados laborales más baratos, los sindicatos empezaron a tender al proteccionismo a finales de los años sesenta. El proyecto de ley *Burke-Hartke*, que era muy restrictivo, recibió el fuerte respaldo de los sindicatos.

La teoría de grupos de interés está sujeta a varias críticas. La más importante es que es una exageración decir que los intereses especiales determinan la política comercial de una nación. Hay demasiados ejemplos de industrias amenazadas que solicitan protección y que no reciben alivio del gobierno. Efectivamente, el estudio global de Lavergne de seis variables, demuestra al fin que la variable de los grupos de presión constituye uno de los conceptos correlativos más débiles para la aplicación de medidas proteccionistas.⁷⁹ Segundo, el modelo tiene dificultad en explicar los cambios políticos a través del tiempo. Es decir, dado que el nivel de protección de una economía cambia, el impacto de los grupos de interés no será constante a través del tiempo. Sólo si combinamos la teoría de los grupos de interés con la teoría de ciclos económicos (por la cual se mantiene que durante los períodos de recesión, la actividad de los grupos aumenta, resultando en aranceles más elevados) se puede explicar la política con el papel desempeñado por los grupos de interés. Finalmente, el modelo es, en algunos sentidos,

76. Goldstein, "Ideas, Institutions, and American Trade Policy," p. 208.

77. Enrico Sassoon, "Protectionism and International Trade Negotiations," en Enzo Grilli y Enrico Sassoon, compiladores, *The New Protectionist Wave* (Nueva York: Nueva York University Press, 1990), p. 10.

78. Para una historia del impacto limitado de los sindicatos en la política comercial de Estados Unidos antes de 1930, véase Margaret Hardy, *The Influence of Organized Labor on the Foreign Policy of the United States* (Disertación doctoral, Universidad de Ginebra, 1936), pp. 195-205.

79. Lavergne, *The Political Economy of U.S. Tariffs*, pp. 183-187. Las otras variables, además de la influencia de los grupos de presión, eran la minimización de los costos de desalojamiento, la desventaja comparativa de la industria, el regateo internacional, el mantenimiento de continuidad histórica, y varios aspectos del interés público.

tautológico, porque explica el proteccionismo analizando los intereses especiales que reciben alivio y luego interpreta el cabildeo de estos grupos como evidencia de que los grupos mismos fueron coadyutorios en la elevación del proteccionismo.

III. 5. Instituciones

Judith Goldstein, entre varios otros, pone en duda las teorías de los grupos de interés (las cuales son demasiado simplistas en sus explicaciones para el proteccionismo), haciendo hincapié en la importancia de las normas y estructura de las instituciones públicas: "Aunque a largo plazo los grupos puedan ser capaces de organizarse y cambiar el carácter general de las instituciones norteamericanas, a corto plazo las leyes y normas tienen un impacto significativo en su capacidad de traducir su acción social en bienes públicos."⁸⁰

Los modelos de cambios arancelarios en una sociedad democrática suelen agarrarse a la premisa intuitiva de que las instituciones gubernamentales reflejarán, más o menos, la voluntad del pueblo: "Las preferencias de los oficiales gubernamentales suelen estar ligadas a las preferencias de sus sociedades, sencillamente porque en los sistemas que cuentan con una forma de mecanismo representativo, los ocupantes de los puestos gubernamentales cambiarán a la par de los cambios en las opiniones y demandas."⁸¹ Pero esto supone que el poder de tomar decisiones queda con los oficiales elegidos, lo cual no es completamente cierto en cuanto a la creación e implementación de la política comercial. Los organismos ejecutivos y legislativos desempeñan un papel importante en juzgar los agravios comerciales e implementar las leyes comerciales y, frecuentemente, cuentan con mucha amplitud para interpretar las leyes. Estas instituciones suelen tener una larga existencia: "En Estados Unidos, sociedad en que se venera el "imperio de la ley", los impedimentos legales favorecen la acumulación de instituciones gubernamentales, antes que su reemplazo."⁸² Las ideas que permanecen dentro de las instituciones pueden repercutir en la política a través del tiempo, a pesar de las creencias y restricciones actuales de los responsables de la política.

El modelo institucional de cambio arancelario presenta una de las críticas más serias a la teoría de grupos de interés. Los modelos basados en los grupos de interés, en su forma más básica, suponen que los jugadores y las estructuras organizacionales del campo político son los mismos que los del mercado, o por lo menos análogos a ellos. En algunos casos, la analogía sí funciona. Pero en el mundo de la política, no son sólo las circunstancias que cambian sino también las mismas reglas de interacción, a veces gradualmente, a veces dramáticamente. Como dice Lavergne, "...el éxito esperado de los

80. Goldstein, "Ideas, Institutions, and American Trade Policy," p. 186.

81. McKeown, "Firms and Tariff Regime Change," p.1 216.

82. Goldstein, "Ideas, Institutions, and American Trade Policy," p. 181.

intereses especiales para adquirir privilegios no es en ninguna manera constante, sino que depende de las reglas del juego, las cuales son determinadas y constantemente cambiadas por los políticos mismos."⁸³

Las reformas institucionales han sido indispensables en la transformación de la política comercial estadounidense del siglo veinte. Cuando en 1934 el Congreso delegó al Ejecutivo la autoridad para los ajustes arancelarios recíprocos, esto alteró dramáticamente las reglas del juego del comercio, reduciendo, en efecto, la importancia de los grupos de interés en la formulación de la política comercial nacional.⁸⁴ Este nuevo poder ejecutivo sobre el comercio internacional fue un factor mayor en el cambio gradual hacia la liberalización del comercio. Michael Borrus y Goldstein mencionan que "aun cuando existe una oposición bien organizada al comercio abierto, las normas que se han desarrollado y las instituciones creadas para implementar la política comercial estadounidense no tienen que responder a la oposición.... Se puede bien pasar por alto a los grupos de interés que quieren cambiar la política actual."⁸⁵

Sin embargo, la menguante hegemonía norteamericana de los años sesenta y setenta trajo consigo —por razones que no tienen nada que ver con la creciente incapacidad en el país de competir bien— unas reformas en el congreso, que hicieron a la legislatura más susceptible a las presiones proteccionistas: "Desde mediados de los años 70, las reformas de procedimiento dentro de la Cámara y el Senado han disminuido el poder de los presidentes de las comisiones para controlar el movimiento y el contenido de los proyectos de ley. En la Cámara, el poder se ha transferido a un sinnúmero de sub-comisiones especializadas y a la dirección partidaria. El Senado también ha exigido cierta responsabilidad de los presidentes de comisión y ha otorgado mayor independencia a los miembros menores."⁸⁶ Estas reformas democratizantes ampliaron la descentralización del Congreso, y con ello soltaron a las ya indisciplinadas organizaciones partidarias. En el pasado, el liderazgo de los miembros claves de los partidos era esencial para la formulación de un consenso libre-comercialista para superar los intereses parroquiales de los individuos responsables de la política. El consenso se ha deteriorado en parte debido a estos cambios institucionales.

Pero en ciertos aspectos, el Congreso no se ha inmiscuido en el poder ejecutivo durante los años 70 y 80, como en el caso de la aplicación de la regla para cláusulas de salvaguardia: "La

83. Lavergne, *The Political Economy of U.S. Tariffs*, p. 31.

84. Lavergne mantiene que había dos otros factores importantes: (1) las adaptaciones de las reglas de procedimiento en el mismo Congreso y (2) el cambio de un acercamiento unilateral a la política comercial a un acercamiento negociado.

85. Michael Borrus y Judith Goldstein, "United States Trade Protectionism: Institutions, Norms, and Practices," *Northwestern Journal of International Law & Business* 8 (Otoño 1987), pp 333-334.

86. Raymond J. Ahearn, "Political Determinants of U.S. Trade Policy," *Orbis* 26 (Verano, 1982), p. 421. Estas reformas fueron en gran parte resultado del escándalo Watergate; el objeto de las reformas era reducir la importancia de la precedencia y de los favores políticos en el Congreso.

institucionalización del Presidente como imponentor decisivo del remedio comercial de la cláusula de salvaguardia aseguró que la política de libre comercio pudiera triunfar aun cuando se cumpliera con los criterios estatutorios objetivos de protección.⁸⁷ Como los aranceles ya no eran una opción política, los congresales solían ofrecer protección a las industrias amenazadas por medio de la aplicación de las BNA. El Congreso no respondió a las presiones proteccionistas elevando los aranceles, sino aflojando los criterios por los que una industria puede solicitar protección y aumentando el poder de las agencias legislativas independientes que gobiernan los asuntos comerciales.⁸⁸

Dado el carácter del sistema político norteamericano, es inherentemente difícil efectuar una rápida transformación institucional sin un mandato radical en favor del cambio. La separación de poderes limita la capacidad de un cuerpo o rama del gobierno para efectuar reformas que cambiarían de inmediato las perspectivas institucionales. En el caso de la política comercial de los años 30, "El Congreso delegó al poder ejecutivo el poder de fijar aranceles, en parte para proteger a la economía de aranceles que fueran el resultado de convenios de ayuda mutua entre políticos."⁸⁹ Teniendo presente este mandato original, muchas instituciones comerciales consideraban que su misión era la de restringir la tendencia legislativa de formular una política comercial que no tiene sentido económico. Esta misión sigue siendo vital porque prácticamente todo el mundo acepta que, en un mundo perfecto, el comercio sería libre y abierto. El predominio de la ideología de libre comercio da a estas instituciones un fuerte mandato fundamental para combatir al proteccionismo.

Está claro que, dado el carácter excepcional del sistema político norteamericano, la teoría institucional de proteccionismo es un instrumento importante para analizar la política comercial. Efectivamente, el estudio de Lavergne sobre los aranceles advierte que la continuidad histórica es uno de los factores más importantes de los niveles arancelarios, lo cual indica la influencia persistente de las instituciones y de la cultura política que forma el fundamento de esas instituciones.⁹⁰

IV

EL CREDO NORTEAMERICANO Y EL PROTECCIONISMO

La historia y la importancia del Credo Norteamericano han sido bien documentados por Louis

87. Burrus y Goldstein, "United States Trade Protectionism," p. 341.

88. Para ejemplo específico de cómo los cambios institucionales tuvieron efecto en la política comercial del período después de la Segunda Guerra Mundial, véase Lavergne, *The Political Economy of U.S. Tariffs*, p. 29.

89. Burrus y Goldstein, "United States Trade Protectionism," p. 334.

90. Lavergne, *The Political Economy of U.S. Tariffs*, pp. 164-166.

Hartz, Samuel Huntington, Lipset, y varios otros.⁹¹ Como hemos mencionado al principio de este informe, sus dogmas principales incluyen el anti-estatismo, individualismo, populismo e igualitarismo. Estos elementos retratan un carácter nacional que es rico pero que carece de preocupación por las relaciones con el resto del mundo. Durante su primer siglo como nación, la única frontera que importaba a los estadounidenses era su propia región fronteriza occidental. México y Canadá constituyeron algo así como un misterio para los ciudadanos estadounidenses, los cuales raramente prestan atención a los asuntos de sus vecinos del norte y del sur. Así, por una parte, el Credo es una ideología de enfoque interno. Dotada de abundantes riquezas naturales y de una población talentosa, aislada geográficamente de las naciones más poderosas del mundo y militarmente segura en su hemisferio, Estados Unidos se crió como hijo único.

El comportamiento estadounidense en el campo internacional siempre ha reflejado sus pobres habilidades sociales. Las iniciativas de política exterior norteamericana del siglo XIX —y, hasta cierto punto, del siglo XX— se han caracterizado como torpes y superficiales. Esto es perdonable para una sociedad con la historia ideológica de los Estados Unidos. Los fundadores del país y la generaciones siguientes estuvieron absorbidos en un debate sobre qué clase de república debería ser Estados Unidos: ¿una sociedad agrícola según el pensamiento jeffersoniano, o una potencia industrial como imaginaba Hamilton? Pero ambas facciones tenían la misma meta de auto-suficiencia económica nacional; ambas tenían un enfoque interno. Theodore Lowi y Benjamin Ginsberg lo expresaron así: "...durante la mayor parte del siglo XIX, la política exterior norteamericana fue, en gran parte, la de no tener política exterior."⁹²

Los primeros análisis políticos realizados por George Washington y otros, demostraron una reacción alérgica a la política europea y a las "alianzas enredadoras." Por todo ese período y aún en el siglo XX, el arte diplomático se consideraba sospechosamente como una ocupación "europea". Olfía a tratados secretos, alianzas cambiantes y oportunistas, y a burócratas no elegidos que establecían la política sin el mandato del pueblo. La imagen de la diplomacia como juego aristocrático ofendía las raíces culturales populistas e igualitarias de los norteamericanos. Efectivamente, no fue hasta la Ley de Servicio Exterior de 1946 que se estableció por fin un cuerpo diplomático profesional en los Estados Unidos.

El resultado de esta historia ha sido una política exterior —económica y política— que se podría describir como unilateral, tendiente al aislamiento político. En el caso de los aranceles estadounidenses, se mantenían las barreras elevadas, en parte, para asegurar la independencia económica y en parte como fuente de ingresos. Aunque esta política denota aislamiento en su cierre del mercado interno, no fue

91. Véase Hartz, *The Liberal Tradition in America*, Seymour Martin Lipset, *The First New Nation. The United States in Historical and Comparative Perspective* (Nueva York: Norton, reimprimido en 1979), y Samuel Huntington, *American Politics. The Promise of Disharmony* (Cambridge: Harvard University Press, 1992).

92. Theodore Lowi Y Benjamin Ginsberg, *American Government* (Nueva York: Norton, 1992), p. 756.

implementada en vista de cómo reaccionarían las otras naciones, lo cual indica que el unilateralismo era una creencia motivadora también. Los valores del Credo Norteamericano han tenido influencia profunda en las acciones estadounidenses, en el campo internacional.

Ese Credo, sin embargo, racionalizaba no sólo una, sino dos perspectivas aparentemente contrarias al papel de Estados Unidos en el mundo. Ya hemos dicho que la primera perspectiva predominó hasta el siglo XX, pero surgió otra segunda después, para coexistir con la primera. Este cambio ideológico en la cultura política fue el de una perspectiva interna que de algún modo se transformó en un internacionalismo idealista.

Fue a finales del siglo XIX que los productores y los responsables de la política norteamericana, empezaron por razones económicas, a reconocer el valor de las relaciones exteriores, o más específicamente, de los mercados exteriores. Pero es claro que esas consideraciones económicas no constituyeron ímpetu suficiente para la liberalización; si lo hubieran sido, se habrían empezado a desmoronar las barreras comerciales por lo menos para finales del siglo pasado. Existen pocas dudas de que una política comercial más abierta habría sido en el interés nacional durante los años veinte, pero las estructuras sociales y los arreglos institucionales que habían protegido a las industrias que tendrían que competir con las importaciones, efectivamente, eran más fuertes que el estado. Tanto o más importantes fueron las reacciones de la sociedad a los eventos como la estrangulación mundial del comercio después del arancel *Smoot-Hawley*, la vulnerabilidad inducida por el ataque a Pearl Harbor, y el amanecer de la era nuclear. En términos técnicos, "las condiciones del medio necesarias para llevar al sistema a la solución de colisión era más alta que el nivel necesario para mantenerlo una vez que ha logrado esa posición...."⁹³ Krasner nota que la carestía de patatas en los años 40 del siglo XIX constituyó un ímpetu crítico para la revocación de las *Corn Laws* [Leyes de Maíz] y para el movimiento gradual en Gran Bretaña hacia el comercio libre. De la misma manera, "Estados Unidos no asumió el papel de liderazgo mundial hasta que el mundo fuera asolado por seis años de guerra total. Parece que hace falta un evento externo catalizador para impulsar a los estados hacia iniciativas políticas dramáticas que estén de acuerdo a los intereses estatales."⁹⁴ Por ejemplo, La Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934 no fue aprobada hasta que el mundo estuvo en una depresión profunda y que hubo un consenso bastante general en que las barreras radicalmente elevadas del Arancel *Smoot-Hawley* desempeñaron un papel en empeorar el apuro económico.

De la misma manera que el giro de un caleidoscopio produce muchas imágenes con un número limitado de formas cristalinas, eventos tales como la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial ayudaron a "girar" la "forma" del Credo Norteamericano, lo cual produjo el internacionalismo como contraparte ideológica a la tradición de aislamiento y unilateralismo. Irónicamente, a pesar de su relación

93. William Williamson, "A Dynamic Model of Inter-Firm Behavior," *Quarterly Journal of Economics*, 79 (Noviembre, 1965), p. 583.

94. Krasner, "State Power and the Structure of International Trade," p. 341.

dicótoma con esa tradición, el internacionalismo era igualmente una parte de la ideología nacional y cuadraba fácilmente con los dogmas del Credo. Efectivamente, esta nueva perspectiva hacia el exterior ganó legitimidad aliándose con —y en efecto entretejiéndose en la trama de— la cultura política norteamericana.

El internacionalismo llevó a los ideales norteamericanos fuera del contexto excepcional de Estados Unidos y los puso en el campo mundial. En este campo nuevo, tales ideas, como la libertad, fueron ampliadas para incluir el comercio sin restricciones no solamente dentro de los países sino también entre ellos. Ben Wattenberg ha llamado a Estados Unidos la primera "nación universal," y efectivamente es así como los norteamericanos han concebido su Credo: un conjunto de valores imbuidos de verdad universal, listos para la exportación.

Como ya hemos dicho, este cambio fue posible sólo porque algunos elementos del Credo legitimizaron la nueva perspectiva internacionalista. Uno de los más importantes de estos elementos fue la historia norteamericana de sectarismo religioso. El énfasis sobre el "americanismo" como ideología política ha resultado en una orientación utópica entre los liberales y conservadores norteamericanos. Ambos tratan de extender la "sociedad buena". Pero las tradiciones religiosas de la "disidencia" protestante han inducido a los norteamericanos a ser moralistas, a seguir su conciencia con un énfasis inequívoco que no se encuentra en los países donde las denominaciones predominantes descienden de iglesias oficiales del estado. Los disidentes son "la fuente original tanto de la estrecha maraña de religión y política que ha caracterizado la subsecuente historia norteamericana, como de la pasión moral que ha impulsado los cambios políticos en Estados Unidos."⁹⁵ El milenialismo de la tradición protestante norteamericana ha generado repetidas veces varios movimientos de cambio y reforma social."⁹⁶ El carácter religioso protestante norteamericano suponía, en la práctica si no en teología, la perfectibilidad humana y la obligación de evitar el pecado, mientras que las iglesias cuyos miembros predominaban en Europa, Canadá y Australia habían aceptado la debilidad inherente del ser humano, y su incapacidad de evitar el pecado y el error, y la necesidad de que la iglesia lo perdone y proteja.⁹⁷

Los norteamericanos son moralistas utópicos que insisten en institucionalizar la virtud, destruir a los malos y eliminar las instituciones y prácticas malvadas. Tienden a ver los dramas sociales y políticos como alegorías de virtud moral, como batallas entre Dios y el diablo, de modo que las concesiones o avenencias son impensables. Para algunos, por supuesto, esto es parte de lo problemático de la política

95. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony*, p. 154. Para documentación, véase las páginas 8, 31, 32 y 84-104.

96. Robert Bellah, *The Broken Covenant: American Civil Religion in Time of Trial* (Nueva York: Seabury Press, 1975), p. 48. Véase también Sacvan Bercovitch, *The American Jeremiad* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978), pp. 20, 94.

97. Lipset, *The First New Nation*, pp. 166-169.

exterior norteamericana.⁹⁸ Como advirtió Samuel Huntington, los norteamericanos atribuyen a su nación y a su credo "muchos de los rasgos y funciones de una iglesia...."⁹⁹ Estos se reflejan, como lo ha subrayado Bellah, en la "religión cívica norteamericana," la cual ha dado "una dimensión religiosa a todo el tejido de la vida norteamericana, incluyendo el campo político." Se ve a Estados Unidos como el nuevo Israel. "Europa es el Egipto; Estados Unidos es la tierra prometida. Dios ha guiado a su pueblo para establecer un nuevo orden social que será una luz para todas las naciones."¹⁰⁰ Everett Carl Ladd añade: "Para entender la ideología norteamericana, necesitamos ver al individualismo no tanto como dimensión del carácter individual sino como norma moral por la que se juzgan las instituciones y prácticas sociales."¹⁰¹

Esta norma moral hace que los responsables de la política promuevan el americanismo por el mundo entero. Los ideales de libertad e igualdad se consideran como evangelio, verdades apropiadas para todas las naciones. Del mismo modo, el sistema norteamericano de comercio tiene que ser divulgado a las sociedades que están en busca de crecimiento económico. Pero la exportación de la idea de mercados libres, por supuesto, requiere que Estados Unidos tome el liderazgo en el comercio sin restricciones, algo que no se exigió de Estados Unidos hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Ya no se podía sacrificar la consistencia ideológica a los grupos de electores proteccionistas que los congresales querían complacer. El Credo Norteamericano se había colocado en el centro del campo internacional.

Esto no quiere decir que hubiera un cambio inmediato hacia el internacionalismo. Es importante recordar que ambos puntos de vista de política exterior —el unilateralismo/aislamiento y el internacionalismo— están justificados por el mismo Credo. Estas dos perspectivas coexistieron hasta la Segunda Guerra Mundial. Pero el impacto horrible del Arancel *Smoot-Hawley* y después Pearl Harbor borraron toda noción de separación norteamericana de los asuntos mundiales. Este "hijo único" estaba tomando un curso intensivo de socialización. Correspondientemente con este cambio, el debate arancelario empezó a formularse más en el contexto de compromisos internacionales que en el de preocupaciones nacionales. Las reglas del juego comercial cambiaron irrevocablemente cuando Estados Unidos fue empujado al campo internacional como primera potencia económica y militar. "Con su ascendencia a una posición de liderazgo en los asuntos internacionales, el Ejecutivo norteamericano pudo redefinir la

98. George Kennan, *Realities of American Foreign Policy* (Nueva York: Norton, 1966), pp. 3-50; Robert Bellah, *Beyond Belief* (Nueva York: Harper and Row, 1970), pp. 182-183.

99. Huntington, *American Politics*, pp. 158-159.

100. Bellah, *Beyond Belief*, p. 175 (énfasis añadido por SML); Kenneth D. Wald, *Religion and Politics in the United States* (Nueva York: St. Martin's Press, 1987), pp. 48-55.

101. Everett Carl Ladd, "The American Ideology. An Explanation of the Origins, Meaning and Role of 'American Values,'" (Storrs, CT: estudio no publicado, Febrero, 1992), p. 7 (énfasis añadido por SML).

cuestión políticamente, al ver el arancel como instrumento de dirección del sistema internacional."¹⁰²

La perspectiva internacionalista predominó hasta los años 70 y la Guerra de Vietnam, otra crisis cultural de la historia norteamericana, pero las tendencias aislamentistas/unilaterales nunca se erradicaron del todo, porque la ideología norteamericana continúa a legitimizarlas. En gran parte, la tarea es de mantener a la sociedad —su público y sus responsables de la política— mirando hacia afuera, disfrutando de los elementos del Credo que generan la apertura política y económica en vez del proteccionismo. Paul Gottfried ha advertido que esta tarea se hace más fácil debido a los acontecimientos de la era moderna: "En una edad de economías internacionales, comunicaciones mundiales, y energía nuclear contaminante y sistemas de armas galácticas, ya no es posible dejar de ejercer influencia política en otras partes del mundo."¹⁰³ La tentación de volver a un enfoque interno existe todavía para los norteamericanos, irónicamente a causa de la vitalidad continua de los aspectos múltiples del Credo.

Una de las preguntas más interesantes es: ¿por qué se debilitó tan rápidamente el liderazgo estadounidense del régimen de comercio liberal después de la Segunda Guerra Mundial? Los ingleses asumieron el liderazgo del libre comercio por más de ochenta años, mientras que el compromiso de Estados Unidos empezó a diluirse después de tres décadas. Estados Unidos —el estado clásicamente liberal, *laissez-faire*, burgués— resultó, contrariamente, ser menos que ideal como líder hegemónico de un sistema liberal de economía internacional.

El liderazgo estadounidense fue débil, en parte porque el sistema de gobierno norteamericano refleja la cultura política nacional. Es verdad que las naciones reaccionan en maneras diferentes a circunstancias idénticas: "Puede ser que la estructura internacional sea el factor básico del interés nacional. Sin embargo, los estados varían en su capacidad para tomar medidas respecto a estos intereses."¹⁰⁴ De la misma manera, los estados varían en su capacidad de reacción a los factores internos. Teóricamente, un fuerte gobierno central será más capaz de resistir la tentación de la intervención directa de corto plazo por medio de la política comercial. Estados Unidos resulta dudoso como líder de comercio por tener una sociedad fuerte y un gobierno débil. Peter Katzenstein no es el primero en mantener que: "En Estados Unidos no se servía al interés público con una concentración de poder en fuertes instituciones estatales sino con la dispersión del poder en muchas instituciones más débiles...."¹⁰⁵ Así que las redes concentradas en sociedades, en los Estados Unidos, dan rienda suelta

102. Ibidem, p. 28.

103. Paul Gottfried, "Sovereign State at Bay," *Society*, 29/6 (Septiembre/Octubre, 1992), p. 22.

104. Goldstein, "Ideas, Institutions and American Trade Policy," p. 185.

105. Peter Katzenstein, "International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States," *International Organization* 30 (Invierno 1976), p. 15. Véase también Samuel Huntington, "Paradigms of American Politics: Beyond the One, the Two and the Many," *Political Science Quarterly*, 89 (Marzo, 1974), pp. 1-26.

a la búsqueda de objetos económicos"; vale decir, proteccionismo.¹⁰⁶

El elemento populista del Credo Norteamericano ha contribuido también a la continua vitalidad de una política comercial de enfoque interno. La popularidad de las medidas proteccionistas para el público en general, se puede entender como consecuencia natural de la fuerte orientación democrática de la sociedad. El sistema político ha respondido históricamente a la voz del pueblo, la cual en este caso ha apoyado a la protección de los trabajadores e industrias estadounidenses. Las encuestas de la opinión pública revelan el largo amorfo del público norteamericano con las barreras comerciales restrictivas. El economista James Tobin formuló la pregunta articulada sólo implícitamente por los norteamericanos: "¿por qué es que las preferencias individuales son dignas de respeto sólo cuando se expresan en el mercado, mientras las preferencias de los mismos individuos, expresadas políticamente, son tratadas como 'distorsiones'?"¹⁰⁷

El Credo Norteamericano caleidoscópico continúa cambiando y legitimizando así, por una parte, un internacionalismo celoso e idealista y, por otra parte, una preocupación de enfoque interno. Cabe preguntar: "¿Cuál imagen derivará la administración Clinton de este caleidoscopio social de 1993 y qué le deparará el futuro al principio de comercio libre y abierto? Todas los indicios disponibles sugieren que se lo continuará usando para apoyar a las políticas activistas pre-democráticas y al libre comercio.

CONCLUSION

El comercio mundial abierto no es el fruto probable de las negociaciones multilaterales. El mundo no es así. Estados Unidos, todavía la nación más próspera y productiva del mundo, ya no es el gigante económico que se destaca entre sus competidores más cercanos. Ni tampoco parece probable, desechando la posibilidad de una catástrofe o de una guerra, que se cambie el equilibrio de poder económico de manera tan dramática que se cree otro poder hegemónico en el futuro cercano. Considerando los varios instrumentos potentes de economía y de política benéfica que se encuentran a disposición del estado liberal moderno, es probable que el ascenso o descenso de cualquiera de estos países vaya a ser un proceso gradual. Así que el equilibrio de poder económico no va a cambiar dramáticamente en el mediano plazo. Estados Unidos, Japón y Alemania (Comunidad Europea) representan actualmente un triunvirato poderoso, sin un líder obvio. Es posible que los PRIs (países de reciente industrialización) emergentes y/o la China puedan unirse a las filas de este grupo en los próximos años, pero ningún país posee el poder económico y político para figurar como líder y policía de un régimen de comercio liberal. En su descripción del posible futuro del sistema internacional, Arthur Cyr advierte que:

106. Ibidem, p. 21.

107. Citado en Goran Ohlin, "Trade in a Non-Laissez-Faire World" en Paul A. Samuelson, compilador, *International Economic Relations* (Nueva York: St. Martin's Press, 1969), p. 174.

"Alemania y Japón representan los poderes ascendentes en el tablero internacional, con el impacto e influencias políticas consiguientes, pero ambos operan casi exclusivamente en el campo económico. Aun cuando compiten eficazmente con Estados Unidos, están estrechamente ligados y en gran parte difieren de nosotros en términos de seguridad militar. Estados Unidos controla una parte decreciente del producto bruto mundial, pero sigue siendo una economía enormemente importante y variada y, como se demostró en la Guerra del Golfo Pérsico, mantiene la capacidad formidable de descargar destrucción militar a largas distancias.¹⁰⁸"

En el siglo XIX, Inglaterra era única en su género como ejemplo resplandeciente del éxito industrial e imperial, y Estados Unidos era excepcional después de la Segunda Guerra Mundial como proveedor tanto de bienes materiales como inspirador de la ideología de libertad e igualdad. Hablando en forma realista, ningún país, con la posible excepción de Estados Unidos, podrá ocupar un lugar parecido en el campo internacional durante las próximas décadas, y es muy dudoso que esto se produzca alguna vez.

El conocimiento histórico demuestra que el equilibrio de poder multipolar hace que el ideal de libre comercio mundial sea precisamente eso: un ideal. En eras pasadas, esta situación habría sido razón para temer que el proteccionismo estuviera a la vuelta. Sin embargo, como hemos visto, el volumen de comercio mundial sigue creciendo, y los gobiernos no han abandonado el libre comercio para proteger los mercados internos. El Credo Norteamericano sigue legitimando el consenso ideológico en este país. Sin embargo, esto no es razón para seguir por la senda de negociaciones multilaterales ineficaces y rechazar las iniciativas bilaterales del libre comercio.

El bilateralismo representa la mejor esperanza para un eventual comercio libre y abierto por el mundo entero. Primero y más importante, el éxito de los acuerdos bilaterales solidifica el consenso ideológico de libre comercio. Como menciona Goldstein, "No hay nada que establezca tanto la legitimidad de una política, como el éxito. Las políticas llegan a institucionalizarse cuando salen bien."¹⁰⁹ Segundo, los bloques bilaterales de comercio presentan la primera oportunidad de la historia moderna para desarrollar y sostener un régimen económico internacional y liberal sin la presencia de una potencia hegemónica. Robert Keohane mantiene que los grupos de naciones quizás puedan funcionar como colectivo hegemónico, pero hay problemas graves de acción colectiva inherentes a tal arreglo. Por otra parte, los bloques de libre comercio producidos bilateralmente, tales como el ALCAN, tienen la posibilidad de funcionar como una sola unidad con un conjunto de intereses unificados para negociar con otras naciones u otros bloques de libre comercio. Los problemas de acción colectiva inherentes a este tipo de arreglo son bastante menos problemáticos que en un sistema de negociaciones unilaterales. Por

108. Arthur Cyr, "Neo versus New Isolationism," *Society*, 29/6 (Septiembre/Octubre, 1992), p. 21.

109. Goldstein, "The Impact of Ideas on Trade Policy", p. 71.

supuesto, el escenario supone que los bloques continúen teniendo interés en el comercio libre multilateral, pero es así con cualquier escenario de naciones individuales que traten de liberalizar el comercio. Así que, se puede concebir la posibilidad de un sistema liberal estable sin una potencia hegemónica, algo que no se ha experimentado ni en el siglo XIX ni en el siglo XX.

