INT-1212
c.1

BID - CEPAL

DOCUMENTOS DE TRABAJO
SOBRE COMERCIO EN
EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DT-CHO-3
Mayo 1992

Una Zona de Libre Comercio en el Hemisferio Occidental: Posibles Implicaciones para America Latina

W. Max Corden

BANCO INTER-AMERICANO DE DESARROLLO

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
DE LAS NACIONES UNIDAS

CONTENIDO

Introducción 1

PARTE I. LOS TRES EFECTOS: LIBERALIZACIÓN, DESVIACION DE COMERCIO Y RECIPROCIDAD. 4

1. La liberalización del comercio por parte del PLA 4

2. Desviación de comercio 12

a) Desviación de comercio de Viner 13

b) Contracción de comercio: Aumento de la protección contra importaciones desde el exterior 14

c) Distracción de comercio: Zona de libre comercio versus unión aduanera 16

3. Reciprocidad 19

a) Magnitud de los beneficios del efecto de reciprocidad 20

b) La desviación del comercio y el carro de la victoria 23

c) Argumentos de economía política para el establecimiento de una ZLC. 25

PARTE II. OTRAS CONSIDERACIONES 27

1. Política cambiaria 27

a) ¿Cómo afectaría una ZLC al tipo de cambio real? 27

b) ¿Requiere una ZLC un régimen de cambio fijo? 30

c) Los peligros de un régimen de tipo de cambio fijo 32

2. Comercio equitativo versus libre comercio . . . 34

3. Beneficios de una ZLC para los Estados Unidos. 37

4. Una zona de libre comercio entre PLAs 40

a) Probabilidad de una ganancia neta 40

b) ¿Debe transformarse la ZLC en una unión aduanera? 41

5. Negociaciones comerciales multilaterales y la propuesta para una zona de libre comercio en el hemisferio occidental 44

a) Cómo el regionalismo podría afectar al multilateralismo 44

b) Comparación entre el multilateralismo y el regionalismo 47

III. CONCLUSIONES 51

NOTA BIBLIOGRAFICA 57

INTRODUCCION

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 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, "ZLC"). Por eso, este trabajo es básicamente teórico, haciendo notar las numerosas y complejas cuestiones envueltas en el establecimiento de una ZLC.

Se usará el término "país latinoamericano" o "PLA" para referirse a todos los países en el 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 ZLC 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 distingue 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 ZLC es de gran ayuda para ordenar el análisis de estos temas.

Se harán tres supuestos básicos para el análisis en la Parte I, todos los cuales serán reconsiderados 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 decisores de política 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 ZLC bilateral, entre los Estados Unidos y cualquier PLA. Por supuesto, también puede establecerse --y de hecho, se han establecido-- ZLCs 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 ZLC 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). Los Estados Unidos piensa negociar con cada uno de los PLAs en forma separada --a menos que algunos ya se hayan agrupado para formar ZLCs 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. Las implicaciones de una ZLC para la política cambiaria se verán en la Parte II.

PARTE I. LOS TRES EFECTOS: LIBERALIZACIÓN, DESVIACION DE COMERCIO Y RECIPROCIDAD.

1. La liberalización del comercio por parte del PLA

El primero de los componentes de una ZLC es la liberalización del comercio por la propia ZLC. Se reducen los aranceles aduaneros --o posiblemente se dejan 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 eran altos o si las restricciones a las importaciones eran 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 eventualmente 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

Efectos	Liberalización		
	Unilateral	Multilateral	Regional
Liberalización por el PLA	✓	✓	✓
Desviación de comercio (Desfavorable)			✓
Reciprocidad (Favorable)		✓	✓

En primer lugar, la liberalización puede ser unilateral e indiscriminatoria: se adopta porque se cree que es beneficiosa para el país, y que a largo plazo la mayoría de los ciudadanos se beneficiará 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, de la cual una ZLC bilateral es 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 ZLC 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 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 ZLC, 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 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 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 ZLC 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 ZLC 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 ZLC 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 ZLC 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 vienen 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, puede comprometer a otros gobiernos futuros que pudieran preferir políticas proteccionistas.

El beneficio inmediato de una liberalización a través del "cerrojo institucional" es que probablemente proveerá un estímulo para la inversión. Ciertamente, aún las expectativas de que se forme una ZLC 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, probable- mente alentará 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 en industrias de exportación, especialmente 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 ZLC implicaría 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 barreras no arancelarias y de trabas distintas de las restricciones cuantitativas a las importaciones, asociadas a la formación de una ZLC, 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 han eliminado 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 ZLC 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 ó 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 ZLC plantearía asuntos muy importantes, de hecho los mismos temas que se plantean cuando se considera la adopción de una liberalización unilateral.

¿Hay 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 considera que éstos 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 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 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 tal vez más importante, 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 han sido muy adversas-- y, por lo tanto, tienen que ser consideradas cuidadosamente. Adicionalmente, aún 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, ello no les conviene a determinados grupos de interés, y cuando los gobiernos no son fuerte, estos grupos tendrán capacidad de bloquear cualquier iniciativa.

2. Desviación de comercio

Llegamos ahora al principal aspecto negativo de una ZLC, a saber, la desviación de comercio.

La desviación de comercio es el resultado del aspecto discriminatorio de la ZLC. 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 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 ZLC, las importaciones desde los Estados Unidos entran sin pagar arancel alguno, pero las importaciones desde el 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 desde el 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 ZLC.

La desviación de comercio de Viner puede ser significativa si los aranceles sobre las importaciones de fuera de la ZLC continúan siendo altos. Mientras más haya recorrido el PLA por el camino de la liberalización unilateral del comercio antes de unirse a la ZLC, menor será por consiguiente 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 haya liberalizado totalmente el comercio. Esto lo producen

los efectos del "cerrojo institucional" y del "perfeccionamiento" vistos con anterioridad. Estos promoverán más el comercio dentro de la ZLC 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 que ha sido establecida la ZLC. 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 ZLC. 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 ZLC.

Se produce "contracción de comercio" si el nivel del arancel externo es elevado como resultado del establecimiento de la ZLC.

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 ZLC, 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 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 ZLC, 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 ZLC, esto puede hacerse

únicamente aumentando la protección contra las importaciones desde fuera de la ZLC. 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 es 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 mas bajo del PLA y el alto arancel

estadounidense (o la equivalencia arancelaria de la medida parancelaria), 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 puede querer restringir las importaciones desde un PLA sobre la base 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 ZLC. 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 ZLC 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 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 ZLC --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 ZLC 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 ZLC en una unión aduanera. Una ZLC y una unión aduanera son ambas zonas de libre comercio, pero, además, una unión aduanera es (como un

sólo 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 parancelarias 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 los Estados Unidos supere su actual fase proteccionista y desee liberalizar las importaciones provenientes desde fuera de la zona, posiblemente sobre la base de negociaciones multi- o bilaterales. Es improbable que le permita que pequeños socios PLA formen parte de, ni menos aun que veten sus negociaciones.

3. Reciprocidad

El beneficio más importante que un PLA probablemente obtenga

de una ZLC 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 ZLC es claramente preferible a la liberalización unilateral. Esencialmente hay dos efectos de creación de comercio derivados del establecimiento de una ZLC: 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) que los 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 ZLC, 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 ZLC 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 ZLC, y en qué magnitud podrían ser genuinamente reducidas en el 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 ZLC. 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 las barreras podrían ser si no se estableciera una ZLC sería un ejercicio de la imaginación. Sin embargo, también es importante darse cuenta que una ZLC podría permitir muchos resquicios, o arreglos especiales para que de hecho, se eludiera la entrada segura libre de derechos a los

Estados Unidos. El mercado estadounidense puede no ser "un puerto tan seguro ("safe-haven"). 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 ZLC 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 ZLC, 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 ruptura 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. Estas medidas usualmente 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 cabildeos exitosos. Por supuesto, se suscitaría exactamente el mismo problema para los exportadores estadounidenses en el mercado del PLA si allí se siguen las mismas políticas de proteccionismo por la puerta trasera. Se debe tener en mente que una ZLC genuina evitaría tales intervenciones de salvaguardia por la misma razón 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 ZLC.

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 ZLC, 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 ZLC 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 del comercio y el carro de la victoria

Un componente del efecto de reciprocidad para el PLA es la desviación de comercio estadounidense. Este se refiere a la

desviación de comercio por 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 reemplaza a las provenientes del Asia. Es parte del efecto de reciprocidad, ya que es el resultado de la eliminación o reducción por los Estados Unidos de sus barreras a las importaciones desde el PLA, mientras mantiene algunas barreras, presentes o potenciales, contra las importaciones desde fuera de la ZLC. Por supuesto, si los Estados Unidos forman una ZLC 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 "al carro de la victoria" ("bandwagon") de la ZLC. Si el PLA número 1 forma una ZLC 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 pone en marcha, podría haber un efecto muy rápido de atracción o "carro de la victoria". 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 ZLC. Para expresarlo en forma simple y cruda, el interés Mexicano es que los Estados Unidos le permitan libre entrada, completa y segura, a las mercancías mexicanas mientras le imponga 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 ZLC.

Finalmente, vale la pena destacar que la liberalización del propio país puede ser políticamente más viable si forma parte de un avance hacia una ZLC 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 compresión popular de los beneficios de un comercio más libre o totalmente liberado. Hay entonces fuertes argumentos de economía política en favor de una

ZLC.

Primero, surgirán grupos con intereses exportadores compensatorios que esperan beneficiarse del aspecto de reciprocidad de la ZLC --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 a pensar en términos de reciprocidad y equidad.

PARTE II. OTRAS CONSIDERACIONES

1. Política cambiaria

a) ¿Cómo afectaría una ZLC al tipo de cambio real?

Una liberalización unilateral en gran escala casi inevitablemente requiere 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 en el pasado.

La liberalización de las importaciones por sí misma es probable que 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 por 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 desliz cambiario ("crawling peg"), ó 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 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 rápido que el diferencial de la tasa de inflación.

Mientras que la liberalización unilateral por parte del PLA requiere asociarse con una de depreciación real, esto no es necesariamente así cuando se forma una ZLC. 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 balance 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 ser posible sostener un compromiso de mantener fijo el tipo de cambio, si éste se ha hecho.

La formación de una ZLC --y en verdad sólo la expectativa de que se establezca-- podría estimular la entrada de capitales al PLA, por lo menos temporalmente. Si es así, 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 ser combinado 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 ZLC. Por esto, podría haber, en balance, 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 impide 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 ZLC un tipo de cambio fijo?

Un tema central es si se requiere un régimen de tipo de cambio fijo para que una ZLC pueda funcionar. ¿Debe el PLA establecer un tipo de cambio fijo con respecto al dólar para establecer una ZLC con los Estados Unidos? La breve respuesta es: por supuesto que no. Resulta ciertamente posible que exista una ZLC 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) el 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 remueven 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 es respaldada por dólares. Algo como lo que se ha institucionalizado en Argentina.

Podría también aprovecharse la oportunidad para vincular el establecimiento de la ZLC con un 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 ZLC. 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 ZLC. Sin embargo, hay que hacer hincapié en que este vínculo no es de ningún modo

necesario para dar origen a una ZLC, o para asegurar que la ZLC 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 déficit fiscales pueden continuar siendo monetizados. En ese caso, el intento de mantener un tipo de cambio fijo llevará a una crisis de divisas y eventualmente 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 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, sea vía los aranceles o 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 ZLC, 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 ZLC.

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 con relativamente bajo nivel educativo 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 en los Estados Unidos le puede proveer a algunas de estas industrias ciertas ventajas. 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, los 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 planteados por algún potencial socio de una ZLC. ¡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 de los Estados Unidos del propuesto acuerdo para establecer una ZLC 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 ZLC 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 ZLC. 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 ZLC, adicional al costo de la desviación de comercio. Por ejemplo, el PLA podría tener legislación protegiendo a los trabajadores y sus condiciones de trabajo que pudieran 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 de 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 óptimo. Si adherirse a una ZLC 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 ZLC aporta un beneficio a este respecto. Análogamente, adherirse a una ZLC 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 ha sido 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 lo ha elegido, tendrían que considerarse las presiones de los negociadores estadounidenses en favor de la "justicia" ("fairness"), 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 eran justificados sobre bases puramente económicas o de interés nacional, si llevan a medidas ambientales que tomen en cuenta adecuadamente las deseconomías externas.

3. Beneficios de una ZLC para los Estados Unidos

Los Estados Unidos ya es 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 ZLC 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 ZLC, 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 ZLC.

Supongamos que el PLA adopta una política de liberalización unilateral y luego forma una ZLC 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. Eventualmente obtendría acceso garantizado a los mercados de los Estados Unidos y sin embargo no incurriría en costos por desviación de comercio de exportaciones Japonesas 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 ZLC si el PLA liberalizaría unilateralmente de todos modos.

La respuesta es que aún cuando el PLA adopte una política de liberalización en relación con todos los demás países, aún 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 ZLC, mientras que la liberalización de las importaciones desde fuera del área podría ser revertida. 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 ZLC.

En principio, el análisis de los beneficios y pérdidas económicos para los Estados Unidos de adherirse a una ZLC es el mismo que el aplicable al PLA. Los Estados Unidos se beneficiarán de la creación de comercio y de 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 ZLC. Sin embargo, cuando ciertas industrias estadounidenses, están bajo presión de la competencia foránea, sea del PLA o de países ajenos a la ZLC, 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 ZLC (y si no hay resquicios que lo permitan) será mayor la protección adicional frente a las importaciones desde fuera de la ZLC. 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.

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 ZLC entre cualquier grupo de PLAs. Al nivel de las 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 ZLC, 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 dió anteriormente, si se acepta que el proteccionismo no favorece al interés nacional, la mejor política para cualquier PLA es liberalizar unilateralmente las importaciones desde todos los orígenes y luego formar una ZLC con los otros PLAs para lograr el libre acceso a esos mercados, para obtener así los beneficios de la reciprocidad. Habrá entonces beneficios

derivados tanto de la creación de comercio como de la reciprocidad, pero sin sufrir pérdidas por la desviación de comercio.

Como también fue señalado antes, siempre existe la posibilidad de que una ZLC 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 ZLC 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 para todos los PLAs del comercio con los países de fuera de la región, la liberalización unilateral es el paso más importante.

b) ¿Debe transformarse la ZLC en una unión aduanera?

Cabe también preguntarse si una ZLC entre dos o más PLAs pudiera 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 ZLC con los Estados Unidos no fuera de inmediato una ZLC 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, entre

mayor sea la unidad de negociación de los PLAs más favorable será desde su punto de vista. Por supuesto, si la ZLC con los Estados Unidos va a ser completa, no hay nada que negociar con respecto a los aranceles y otras restricciones relativas a los Estados Unidos, y este factor desaparece. 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 de 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 ZLC a una unión aduanera puede tener diversos efectos, dependiendo de si lleva a un mayor o menor proteccionismo respecto de 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 cuan 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 ZLC 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.

5. Negociaciones comerciales multilaterales y la propuesta para una zona de libre comercio en el 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 en el 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 ZLC afectaría el logro de un multilateralismo mejorado.

a) Cómo el regionalismo podría afectar 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 de una ZLC debe negociarse dentro del marco del GATT y del resultado de la Ronda de 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 de Uruguay y el establecimiento de una ZLC 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 de Uruguay como contra la propuesta para una ZLC con México. Se pueden ciertamente concebir 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, la ZLC es probable que 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 que los miembros de la Comunidad Europea están menos comprometidos a asegurar el éxito de la Ronda de 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 de Uruguay. En los Estados Unidos, también, 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) es 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 ZLCs-- 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, la zona de libre comercio de norteamérica (la ZLCNA)-- 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 ZLC crecería y crecería hasta abarcar eventualmente 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 eventualmente

lograría liberalizar el comercio mundial, o al menos un grado de liberalización y aceptación de las reglas internacionales igual a lo que podría lograr una exitosa Ronda de Uruguay. Lo más probable es que se terminen 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 ZLC). 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 ZLC abriría -- o le pondría cerrojo ("lock-in") a la apertura -- del mercado de E.U. para las exportaciones del PLA. En contraste, la liberalización multilateral abriría y ojalá que le ponga cerrojo ("lock-in") al acceso al mercado mundial. Claramente, desde este punto de vista, lo último es preferible. Sin embargo, la condición es que la seguridad del cerrojo podría ser más fuerte dentro del marco de una ZLC, en cuyo caso el balance podría inclinarse por la alternativa de la ZLC.

Segundo, cualquier acuerdo, ya sea una ZLC 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 ZLC --donde los E.U. serían claramente dominantes-- más que en el entorno multilateral donde ninguno de los tres poderes económicos (E.U., la Comunidad Europea y Japón) ejercen el mismo poder relativo en donde más tendría que depender de la ejecución de reglas universales. Por lo tanto, probablemente desde este punto de vista, los arreglos multilaterales serían preferibles a una ZLC.

Tercero, la ZLC genera una desviación de comercio que favorece al PLA en el mercado de los E.U. --cuando exportaciones del PLA reemplazan a exportaciones de fuera, por ejemplo, de Asia. Esto ya fue mencionado. Este efecto no favorece los intereses de los E.U., o del mundo en general, pero es un beneficio para el PLA, y por lo tanto es un argumento a favor de la ZLC en relación al multilateralismo. Este beneficio depende, por supuesto, de que los E.U. 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 cúal 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 ZLC. En balance, es probable que una ZLC tendría 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 de Uruguay. Es concebible que, como grupo, los PLAs puedan bloquear acuerdos, pero no pueden cambiar a las posiciones de negociación de los E.U. o 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 E.U. 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 de Uruguay podría concluir exitosamente y podría establecerse un sistema basado en reglas sanas. En este caso, una ZLC podría considerarse como un complemento, tomando en cuenta muchos temas discutidos en este trabajo. Alternativamente, la Ronda de Uruguay podría fracasar. En este caso, de todas maneras, se debería considerar la posibilidad de formar una ZLC, y probablemente esta situación fortalecería al argumento a favor de esta alternativa.

PARTE 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 (ZLC) 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 han puesto de relieve los efectos de la liberalización, de la desviación de comercio y de la reciprocidad, los que han dado un marco de referencia conveniente para considerar todos los temas complejos vinculados con el establecimiento de una ZLC.

¿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 de 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 ZLC. 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 ZLC, 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 ZLC 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 ZLC agregar algo mas 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 ZLC probablemente le pondrá 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 ZLC), 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 restricciones cuantitativas y de aranceles y éstos pueden ser perseguidos dentro del marco de una ZLC, 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 ZLC que en forma unilateral.

Debe agregarse también que para un gobierno que no cree

realmente en los beneficios de la liberalización, o que aún si cree en ellos considera que el costo político de adoptarla es muy alto, la apertura requerida por el establecimiento de una ZLC 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 es 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 ZLC se mantiene alta o llega a ser alta, posiblemente en respuesta a los shocks de varios tipos, a los problemas de 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 cuales serán los niveles futuros probables de protección relativa para las importaciones de fuera de la ZLC. Si es probable que sean bajos, como en el caso de los países que hayan 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 señalo 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 es 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 ZLCs 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 del establecimiento de ZLCs 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 ZLC. 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 fuera (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 es Jacob Viner, The Customs Union Issue, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1980. La teoría moderna sobre la 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.