

B I D - C E P A L

DOCUMENTOS DE TRABAJO
SOBRE COMERCIO EN
EL HEMISFERIO OCCIDENTAL



DT-CHO-11
Octubre 1992

¿Es posible una genuina asociación en una zona de libre comercio en el Hemisferio Occidental? Algunos comentarios generales

Hans W. Singer

Indice

1.	LAS ZONAS DE LIBRE COMERCIO Y EL GATT	1
	a) <i>La creación de comercio y la desviación de comercio: los beneficios y los costos netos</i>	1
	b) <i>Las ZLCs y el multilateralismo</i>	2
	c) <i>Ventajas y desventajas para América Latina</i>	4
2.	LAS DIFICULTADES PARA PREDECIR EL RESULTADO DE LA ZLCHO	6
	a) <i>El cálculo de la ventajas comparativas dinámicas</i>	6
	b) <i>Un mega proyecto</i>	8
	c) <i>El cálculo de los efectos de la ZLCHO sobre el bienestar</i>	8
	d) <i>¿Quiénes aprovecharán las oportunidades?</i>	11
3.	LA NATURALEZA ESPECIAL DE LA ZLCHO	11
	a) <i>La teoría y la práctica: ¿quién se beneficia de la ZLCHO?</i>	11
	b) <i>Socios desiguales en la ZLCHO</i>	15
	i) <i>Productividad del trabajo/ingreso per cápita</i>	15
	ii) <i>Comparación con otros bloques potenciales</i>	17
	iii) <i>Cobertura de las exportaciones</i>	18
	c) <i>La diversidad entre los países</i>	18
4.	¿ES POSIBLE UNA GENUINA ASOCIACION?	20
	a) <i>Las condiciones que deben cumplirse</i>	20
	i) <i>El fortalecimiento de la creación de comercio</i>	20
	ii) <i>Los términos del intercambio</i>	22
	iii) <i>Mejorar la eficiencia del comercio</i>	23
	b) <i>¿Cómo se debería cerrar la brecha?</i>	25
	i) <i>Un gobierno desarrollista que promueva el comercio.</i>	25
	ii) <i>Modificación de las políticas de ajuste</i>	26
	iii) <i>La infraestructura</i>	28
	iv) <i>Ayuda externa y políticas auxiliares</i>	29
	v) <i>Enfoque sobre la gente</i>	35
5.	PROBLEMAS DE NEGOCIACION	26
	a) <i>Indicadores de preparación</i>	36
	b) <i>El papel de los grupos regionales.</i>	40
	c) <i>Lecciones de la ZLC Estados Unidos-Canadá y la NAFTA.</i>	45

1. *LAS ZONAS DE LIBRE COMERCIO Y EL GATT*

- a) *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 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 por el incremento del comercio dentro del bloque y en parte por el aumento de la productividad y los ingresos globales al interior del mismo y, en consecuencia, por la demanda adicional por 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 a 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 producción de productores eficientes, externos a la ZLC, a productores menos eficientes dentro de la ZLC.

Dada esta dualidad de efectos potenciales, es difícil concluir -o afirmar con seguridad a priori- sobre 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 de política y el grado de su apertura o liberalización de comercio hacia el exterior.

b) *Las ZLCs 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 de forma clara) con la descripción de los bloques regionales, es decir, si éstos 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 a 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 quiebres y fricciones que frustran el progreso de negociaciones multilaterales.

Dado que, a la fecha de este trabajo, la propuesta para una ZLCHO ocurre en una época de gran incertidumbre y estancamiento de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay, hay 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 pueden ser indicativos de la ZLCHO podría ser un instrumento de desviación de comercio, que desgaste el principio de la cláusula de la 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 ZLCHO 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 hayan 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 de comercio. El peligro de esto es fuertemente reforzado si la ZLCHO da 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 la ZLCHO compatible con el GATT, así como asegurar que las negociaciones conducentes a la ZLCHO sean transparentes para los países de afuera de la ZLCHO.

c) *Ventajas y desventajas para América Latina*

Desde el punto de vista de los PALs, la relación entre la ZLCHO y la Ronda Uruguay, es ambivalente. La liberalización multilateral del comercio diluirá los beneficios de una ZLCHO 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 éxito o fracaso de la Ronda Uruguay es 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 ZLCHO sería peor que la eventualidad de que hubiera sólo la Ronda Uruguay o sólo la ZLCHO.

Desde el punto de vista de los PALs, el principal atractivo de una ZLCHO 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 industrialización reciente (NICs) 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 sería una situación muy peligrosa y desfavorable para América Latina (salvo tal vez para México que, si se ratifica el tratado para la formación de una Zona de Libre Comercio en Norteamérica (North American Free Trade Area (NAFTA)), estará incluido en el bloque norteamericano). 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.

Por contraste la ZLCHO aparecería bajo una luz favorable, ofreciendo una vía de escape de tal tenebroso escenario. Aún así sería la segunda mejor (*second best*) solución, la primera sería una liberalización general del comercio multilateral bajo el GATT -- si esta fuera una alternativa realista.

2. LAS DIFICULTADES PARA PREDECIR EL RESULTADO DE LA ZLCHO

a) *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 es tan difícil estimar con certeza el impacto de la ZLCHO. La otra razón está relacionada con el hecho de que la creación de comercio basada en las ventajas comparativas estáticas es 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 el desarrollo de nuevas ventajas comparativas dinámicas. La creación de comercio supuestamente traera consigo, como resultado de mayores escalas de producción, mayor especialización, inversión en maquinaria especializada, etc.

y los beneficios asociados a la transferencia de tecnología y a la mayor inversión bajo el proyecto anunciado por el presidente Bush: la Iniciativa para las Américas (IPA).

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 marginalización). Se han hecho estimaciones de las ganancias dinámicas en conexión con el estudio de la NAFTA, pero su aplicabilidad a la ZLCHO está limitada por el hecho de que las ganancias para México se originan en parte por el desplazamiento de exportaciones de otros países de América Latina que no ocurriría bajo la ZLCHO. Estas ventajas comparativas dinámicas son las más importantes para el desarrollo sustentable. Son más el resultado del esfuerzo humano que de condiciones naturales. Por 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 inevitablemente conectada con una ZLCHO 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.

b) *Un mega proyecto*

La segunda razón por la cual los efectos de la ZLCHO son difíciles de predecir es que se trata de un mega proyecto: el razonamiento económico y la econometría se adaptan mejor al tratamiento de relativamente pequeños cambios marginales en las circunstancias que al de trastornos revolucionarios como la ZLCHO, dada su gran escala y también el 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 ZLCHO no es realmente sobre creación de comercio, sino sobre creación de desarrollo.

c) *El cálculo de los efectos de la ZLCHO sobre el bienestar*

Los efectos de "incremento del bienestar" y de "reducción del bienestar" deben, asimismo, ser cuidadosamente definidos. La ZLCHO 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 ZLCHO se convierte en una "fortaleza", los efectos pueden ser reductores del bienestar al largo plazo, aun en ausencia de medidas retaliatorias por parte de Europa y Japón. La dificultad de predecir los efectos netos globales se aumenta si se hacen diversos supuestos sobre cuáles son las alternativas a la ZLCHO. ¿Es el status quo presente? ¿Es el éxito de la Ronda Uruguay con un avance progresivo hacia la liberalización multilateral? ¿Es el fortalecimiento o el debilitamiento de la cooperación regional dentro de América Latina? ¿En qué medida las corrientes de inversión desde Europa y Japón serán 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 a 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 ZLCHO, ningún modelo puede reproducir la verdadera mezcla futura de circunstancias económicas y políticas que determinarán el resultado de la ZLCHO. Aun en el futuro nunca podremos estar seguros: ¿cuál habría sido la

situación de los PALS si no hubiera existido la ZLCHO, o con una ZLCHO formulada de manera diferente? Analizar estos hechos contradictorios es casi imposible y deja el tema sujeto a juicios subjetivos. Por lo tanto, si la ZLCHO se diseña con la idea de contrarrestar una posible integración Este/Oeste en Europa o planes de formar un bloque Japón/Asia Oriental, cualquier análisis tendría que estar basado en una especulación en un doble plano, a saber:

- i) ¿cuál sería el impacto sobre el hemisferio occidental de una tal integración europea o este asiática; y
- ii) ¿cuál sería el impacto de la ZLCHO en un supuesto mundo de integración europea y este asiática?

(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 ZLCHO provocar la integración de los bloques europeos y este asiáticos 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 de Preferencias Generalizadas (GSP) u otro, mientras se establece la ZLCHO? ¿Sería la alternativa un aumento del proteccionismo estadounidense? ¿Estará la ZLCHO 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.

d) *¿Quiénes aprovecharán las oportunidades?*

El tema de la eficiencia comercial se agrega a las dificultades de predecir el impacto de la ZLCHO 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 de 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).

3. *LA NATURALEZA ESPECIAL DE LA ZLCHO*

a) *La teoría y la práctica: ¿quién se beneficia de la ZLCHO?*

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!

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 ZLCHO 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, 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 retornos constantes a escala, 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 despacio (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 dará ventajas competitivas a las industrias en 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 goteo" (*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 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).

b) *Socios desiguales en la ZLCHO*

i) Productividad del trabajo/ingreso per cápita

La productividad del trabajo en las manufacturas, medida por 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 la otra, que está más cercana a 4:1 que a 3:1. Uno de los objetivos de la ZLCHO 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 ZLCHO- 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 a 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 esperaría que fuesen afectados en forma negativa por la ZLCHO.

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 recalcado por el 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 la 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 ZLCHO podría no ser políticamente aceptable o sostenible en América Latina. Griffith-Jones, Stevens y Georgiadis argumentan que se necesitan políticas económicas

auxiliaries en la ZLCHO y proponen un modelo de un mecanismo de redistribución basado en la experiencia de la Comunidad Europea.²

ii) Comparación con otros bloques potenciales

Norteamérica sería asimismo el socio mayor en términos del volumen de empleo manufacturero (20 millones contra 10). Esto se 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 ZLCHO que en los otros dos bloques potenciales. Esto significa que mientras el impacto de la ZLCHO en el empleo norteamericano y en la economía de los Estados Unidos en particular puede ser pequeño y oscurecido por otras tendencias y hechos económicos, el impacto sobre las economías latinoamericanas sería importante y, por tanto, tiene que ser analizado cuidadosamente y, tanto como sea posible, anticipadamente.

² Véase Griffith-Jones S., C. Stevens y N. Georgiadis, "Regional Trade Liberalization Schemes: The Experience of the EC", documento preparado para el proyecto BID/CEPAL, agosto 1992.

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 ZLCHO 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), pero 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.

c. *La diversidad entre los países*

Prima facie, se esperaría que el impacto de la ZLCHO sobre los PALs individuales dependería 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 ZLCHO 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 son más de la mitad del total de 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 ZLCHO tuviese cualquier tendencia de convertirse en una "fortaleza" y se produjeran medidas retaliatorias por parte de los países de fuera de la ZLCHO.

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 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 ZLCHO si se desglosan por categorías de mercancías. Este análisis, sin embargo, está fuera del alcance de este trabajo.³

4. ¿ES POSIBLE UNA GENUINA ASOCIACION?

a) *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 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 mejoras en los vínculos de transporte e información dentro del área, por un más libre movimiento de la mano de obra y términos del intercambio y precios de los productos básicos estables y satisfactorios (ninguno de los cuáles aparece mencionado en el mensaje del presidente Bush). La libre migración

³ Pero 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.

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.

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 será 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, tanto a través del incremento en el 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 ZLCHO (aun cuando una reacción proteccionista sería la peor respuesta posible). La ley sobre ajuste comercial (Trade Adjustment Act) ahora vigente en los Estados Unidos -pero bajo amenaza de derogación- tendría que ser fortalecida e implementada en forma

eficaz. Este ajuste, de acuerdo con 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 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 ZLC para Norteamérica.

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

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.

experiencia no ha sido limitada a las exportaciones de productos básicos sino 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 capacidad adquisitiva de importaciones adicional. (Hay una salvedad que hacer a esta afirmación: en cuanto a la creación de empleo éste es un objetivo en sí mismo, la expansión del volumen de comercio es algo bueno en sí -pero debiera haber mejores modos de alcanzar esto que el comercio empobrecedor.) La expansión de 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 ZLCHO.

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 calidad del producto, organización de la comercialización, servicios financieros de apoyo, pronta entrega, etc. Si la ZLCHO puede ayudar a mejorar la eficiencia no reflejada en los precios esto no sería el menos importante de los beneficios

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.

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 remueve 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 puede actuar como mejores 'incubadoras' [*incubator markets*] para ayudar a los productores de países en desarrollo para 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

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.

b) *¿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 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 tratados 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 extra oficiales 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

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.

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, 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 ZLCHO y la adopción de políticas de libre mercado puede formularse de un modo más enfocado: ¿se modificarán las políticas de ajuste para dejar campo a la cooperación regional y al establecimiento de una ZLCHO bajo la forma de una "asociación genuina" (usando las palabras del presidente Bush) o se construirá la ZLCHO 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 (tal vez podrían sentar un precedente histórico si se realizan en cinco años después de las elecciones presidenciales estadounidenses). 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 decisores de política 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 Europa Occidental continental. De hecho tales intervenciones de política estratégica podrían ser necesarias para aprovechar las oportunidades que se presenten bajo una ZLCHO en los mercados norteamericanos.

Debe ser una tarea para la ZLCHO 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 incentivos distorsionantes. Cuando de hecho decline la 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 ZLCHO, 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 países 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 ZLCHO. 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 de 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 ZLCHO.

iv) La necesidad de asistencia y de políticas auxiliares

Para el socio más débil en las relaciones comerciales hay 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 ZLCHO inevitablemente requeriría de industrias que tendrían un status inicial de industria naciente y, por lo tanto, tendrían necesidad de protección inicial. El argumento de la balanza de pagos, en el caso de la participación latinoamericana en la ZLCHO, 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 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 ZLCHO 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 declara que "la prosperidad en nuestro hemisferio depende del comercio, no de la asistencia". Esto recuerda el viejo dicho de los sesenta "comercio no asistencia". (Cuando se le preguntó al senador Taft, el influyente republicano conservador, que pensaba sobre este dicho de "comercio, no asistencia", respondió: "¡Estoy de acuerdo con su segunda parte!") Sin embargo, en el mismo discurso el presidente Bush también anunció un nuevo fondo que será administrado por el Banco Interamericano para el 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 esperaría 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 de Inversión Multilateral (*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. Sin embargo, en abril de 1992, el Congreso de los Estados Unidos rehusó votar fondos estadounidenses para el MIF, lo que significó que el aporte de fondos equivalentes por parte del Japón y de otros donantes potenciales no se materializaría ⁸. 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

⁸ Véase Financial Times, 5 de junio de 1992.

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 en conjunción 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 ZLCHO 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 claramente limitaría 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 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 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.

Los PALs deben, a la fecha de este trabajo, cerca de 12 mil millones de dólares al Gobierno de los Estados Unidos. Para implementar los acuerdos de reducción de deuda, el Ejecutivo necesitó una autorización del Congreso para reducir las obligaciones de asistencia económica extranjera a la AID, un procedimiento que tomó como modelo la Ley Agrícola de 1990 que permite a los países reducir deudas a través de programas de excedentes agrícolas amparados por la ley pública PL-480.⁹ Sin embargo, el proyecto de incorporar en la Ley de Autorización de Asistencia Extranjera de 1991 fondos adicionales para la IPA de 1991 con el objeto de reducir las deudas con el Eximbank, la AID y la CCC, fue rechazada por la Cámara de Representantes en octubre de 1991.

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

⁹ Las condiciones y modalidades de la reducción de la deuda están tomadas de un comunicado de la Oficina del Secretario de Prensa, de la Casa Blanca, del 14 de septiembre de 1990 titulada: "Enterprise for the Americas Initiative" Act of 1990, HR 5855.

igualmente beneficiosos para socios con niveles divergentes de ingreso per cápita y condiciones sociales. 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 para aprovechar los beneficios de la ZLCHO y 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 bajo 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 ZLCHO no debe concentrarse solamente en la viabilidad y en las repercusiones técnico-financiera y económicas, sino debe incluir su impacto sobre las personas. El PNUD 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 ZLCHO vaya 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 ZLCHO.

5. PROBLEMAS DE NEGOCIACION

a) *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, los Estados Unidos han firmado acuerdos bilaterales marco con todos los países latinoamericanos con la excepción de Haití, Suriname y Cuba. Sin embargo, la firma de un acuerdo marco sobre comercio e inversión con un país latinoamericano, o un grupo de países, no implica que los Estados Unidos propondrá negociaciones sobre libre comercio inmediatamente. 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" ¹⁰ Las posibilidades de negociar sobre una ZLC dependen del avance de las reforma económicas y la estabilidad política.

¹⁰ Departamento de Comercio de los Estados Unidos, "Enterprise for the Americas", 17 de enero de 1992.

El Gobierno del presidente Bush presentó una lista de precondiciones para los acuerdos de la ZLC bajo la IPA, que se rotularon diplomáticamente "indicadores de preparación" (*readiness*)¹¹. Un PAL candidato o un grupo de países, debe:

- i) "tener la capacidad institucional y económica de cumplir los serios compromisos de largo plazo, y las políticas económicas requeridas para el éxito de la ZLC";
- ii) "estar comprometido a lograr un ambiente macroeconómico estable y a adoptar políticas orientadas al mercado antes de que comiencen las negociaciones";
- iii) "estar comprometido con el sistema comercial multilateral (las ZLCs futuras deben ser plenamente consistentes con el Artículo XXIV del GATT); y
- iv) "haber demostrado progreso en alcanzar regímenes de comercio abierto y ser miembro del GATT sin problemas".

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 reglas de entrada a la IPA son un asunto aún indefinido ya que no se ha tomado ninguna decisión sobre si otros países accederían a la NAFTA o si se negociarían ZLC separados. Hasta el 12 de agosto, se creía que la NAFTA misma probablemente sería el

¹¹ Véase Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Oficina para América Latina "Enterprise for the Americas" fact sheet, 30 de agosto de 1991.

texto al que los PALs se adherirían eventualmente. Sin embargo, contra toda expectativa, no hay una "cláusula de acceso" (*docking clause*) en el texto acordado que permitiría una rápida adhesión de los PALs a la NAFTA ¹² Sin embargo, el tratado de la NAFTA todavía es un importante modelo para los países de América Latina y el Caribe con respecto a los derechos y obligaciones que los Estados Unidos esperaría si ellos deciden 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, especialmente, si el tratado de la NAFTA es ratificado pronto por los órganos legislativos de los Estados Unidos, el Canadá y México.

Sin embargo, suponiendo que la NAFTA sea ratificada, hay cinco escenarios posibles en lo que concierne a los PALs:

- a) A medida que los PALs cumplan con los requisitos establecidos en la IPA, ellos celebran acuerdos bilaterales de ZLC con los Estados Unidos de América;
- b) Los Estados Unidos firman acuerdos de ZLC con grupos subregionales integrados de PALs que cumplen las condiciones de la IPA;
- c) A medida que los PALs alcanzan las precondiciones establecidas por la IPA, se asocian a la NAFTA;
- d) Se extiende el alcance de la NAFTA para incluir a los grupos subregionales integrados de PALs que cumplen las

¹² Véase Financial Times, de agosto 13, de 1992

condiciones de la IPA;

e) Todos los PALs reúnen las condiciones de la IPA y se asocian a la NAFTA en la misma fecha.

Una NAFTA completa 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).

b) *El papel de los grupos regionales.*

Aun 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 ZLCHO. ¿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 declaración del presidente Bush al respecto no es del todo clara. El haber declarado que "los Estados Unidos están dispuestos a celebrar acuerdos de libre comercio con otros mercados en América Latina y el Caribe, particularmente con grupos de países que se han asociado con objetivos de liberalizar el comercio" parecería apuntar hacia la primera alternativa, vale decir, tratar a las asociaciones como socios negociadores directos. No obstante, declaró enseguida que

las negociaciones de la NAFTA con México eran "el primer paso en este proceso".

Esto causa confusión ya que las negociaciones con México son con un país por separado y no con una asociación existente de PALs. La cláusula de adhesión de la NAFTA habría sido un camino - que ha sido rotulado como "minilateral"- para pasar de la NAFTA a la ZLCHO, 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 la NAFTA 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 ZLCHO. Los Estados Unidos están apoyando, en principio, la cooperación regional dentro de América Latina, como lo evidencia la declaración del presidente Bush mencionando la posibilidad de concluir acuerdos de libre comercio "con grupos de países".

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 ZLCHO y por tener acceso al mercado estadounidense y al paquete inversión/reducción de deuda asociado

a la ZLCHO. Existe asimismo el peligro de que una tal circunvención de 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,¹³ 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 ésto es lo que sugiere la experiencia de las negociaciones de la Ronda Uruguay y otras negociaciones asociadas al GATT.

Las negociaciones para una ZLCHO -como ya se ha señalado- serán complicadas y demorosas, ya sea que se hagan con los grupos

¹³ 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

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 ZLCHO a otras pesadas responsabilidades, la capacidad para tratar los problemas del ajuste estructural, de la deuda y de la asistencia técnica, puede verse negativamente afectada. Todo esto es evidencia suficiente para facilitar la carga administrativa de las negociaciones tanto como sea posible, designando -por ejemplo- países líderes que tomen la responsabilidad de negociar en representación de América Latina cuestiones específicas; 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 ZLCHO en 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 parancelarias que son mucho menos transparentes y mucho más difíciles de negociar. Por ejemplo, se ha estimado que las barreras parancelarias 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 80 por ciento para el azúcar, el 50 por ciento para los textiles y el vestuario, etc.).¹⁴ Estas barreras parancelarias incluyen restricciones voluntarias a las exportaciones, derechos anti-dumping y compensatorios, cuotas, impuestos aduaneros, etc. cada uno de los cuales puede requerir diferentes estrategias o enfoques de negociación y que están sujetos 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 ZLCHO.

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 los Estados Unidos podría preferir

¹⁴ Véase Erzan y Yeats, loc. cit., p. 29

negociar bilateralmente o con cada uno de los diferentes grupos subregionales, por separado. Por tanto, el establecimiento de un marco apropiado para las negociaciones es de gran importancia. La relación entre la ZLCHO y los grupos regionales existentes en América Latina refleja la relación entre la ZLCHO y el sistema global del GATT. En ambos casos el menor nivel de cooperación regional de los grupos latinoamericanos, en relación con la ZLCHO y de la ZLCHO en relación con la liberalización del comercio global- puede ser un paso hacia adelante o un obstáculo. Tal vez, después de haber sido concluída con éxito la negociación de la ZLCHO y de haberse alcanzado la plena implementación de una ZLCHO, los grupos subregionales existentes en América Latina pueden llegar a ser menos importantes. Sin embargo, ese día está aún muy lejos y mientras tanto la propuesta para una ZLCHO les daría a los grupos regionales una importancia adicional, tanto como un mecanismo de negociación para mejorar lo que es esencialmente una posición negociadora desventajosa y, asimismo, como una posición de seguridad o refugio en la eventualidad del fracaso o las demoras en el establecimiento de la ZLCHO.

c) *Lecciones de la ZLC Estados Unidos-Canadá y la NAFTA.*

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 una ZLC 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 ZLCHO 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, demuestra la gran importancia de un mecanismo efectivo de 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 tratado 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 ZLCHO. 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 el 20 por ciento de ellos, fueron contra Brasil y México.¹⁵ El

¹⁵ Véase Paolo Bifani, 'International Trade from the 1980s to the 1990s: The Latin American Perspective', IDS Bulletin, January 1990, p. 80

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 ZLCHO.

La naturaleza de las tensiones en las relaciones entre Estados Unidos y Canadá también es instructiva. En gran medida se centran en un dictamen 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 son un tema difícil que puede ocasionar fricciones. En el caso de la ZLCHO 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 ZLCHO, lo último sería la regla. La determinación de reglas de origen y de contenido local sería especialmente importante para los PALs en una ZLCHO ya que una de las principales ventajas de la ZLCHO 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 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 ZLCHO los PALs tendrían un interés natural en aumentar el valor agregado de sus exportaciones de productos básicos mediante 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 ú otra restricción a la importación bajo una ZLCHO?