

c.1

B I D - C E P A L

DOCUMENTOS DE TRABAJO
SOBRE COMERCIO EN
EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DT-CHO-**6**
Julio 1992

**Condiciones para maximizar las
ganancias de un acuerdo de
libre comercio en el
Hemisferio Occidental**

Anne O. Krueger

JUN 1992

BANCO INTER-AMERICANO DE DESARROLLO

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

Contenido

Introducción

1. Un marco conceptual para evaluar ZLCs alternativas

El rol del comercio en el desarrollo

El papel de la economía internacional en facilitar el logro del desarrollo

¿Cuáles serían los costos de desplazarse a bloques regionales de comercio?

2. Acuerdos regionales beneficiosos y nocivos económicamente

Acuerdos regionales nocivos

ZLCs beneficiosas

3. Asegurando una ZLC beneficiosa

La igualdad de los miembros y el acceso a la membresía

Acuerdos globales versus acuerdos sectoriales

Reglas de origen

Solución de controversias y minimización de la responsabilidad bajo protección administrada

4. Políticas económicas internas compatibles con una ZLC

La coherencia entre la política macroeconómica y la cambiaria

Otras políticas económicas internas

5. Las negociaciones sobre una ZLC desde la perspectiva latinoamericana

Referencias bibliográficas

Introducción

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

Los países industrializados, a través de numerosas rondas de negociaciones arancelarias multilaterales (Multilateral Tariff Negotiations (MTNs)) habían logrado reducir sus aranceles a niveles muy bajos. Asimismo, a fines de los cincuenta, aquellos países industrializados que debido a problemas de desequilibrio de balanza de pago tenían restricciones cuantitativas a las importaciones tuvieron éxito en eliminarlas casi en su totalidad. El resultado fue una liberalización sostenida del comercio entre los países industrializados desde fines de los años cuarenta hasta los ochenta.¹ Esto, a su vez, derivó en una muy rápida tasa de

¹ Por supuesto, estas políticas tenían algunas contrapartidas de compensación. Las más importantes, desde la óptica del acceso de los productos de los países en desarrollo a los mercados, eran un proteccionismo creciente para los productos agrícolas (a medida que la producción agrícola en Europa y Japón se recuperaba de la guerra, volvían a surgir las presiones de los pequeños agricultores) así como restricciones cuantitativas a las importaciones de textiles y vestuario desde los países en desarrollo. Hasta los cambios de política en los ochenta, habían pocos países en desarrollo que eran siquiera capaces de llenar sus cuotas bajo el Acuerdo Multifibra (Multifiber Arrangement (MFA)) y las exportaciones de textiles y vestuario desde los países en desarrollo creció rápidamente (véase Cline, 1990). Por tanto, no puede decirse que estas excepciones hayan cambiado la tendencia hacia una mayor liberalización del comercio por parte de los países

crecimiento del comercio mundial, aunque el fracaso de muchos países en desarrollo de eliminar su fuerte orientación hacia adentro significó que la participación del comercio mundial que correspondía a los países que liberalizaban su comercio era creciente, mientras decrecía la de los países en desarrollo. No obstante, estos últimos se beneficiaron enormemente como espectadores de las reducciones arancelarias y de la liberalización del comercio entre los países industrializados.

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) fue fundado sobre los principios básicos del comercio multilateral sin discriminación entre socios comerciales. Sin embargo, en contradicción con estos principios, los países en desarrollo con orientación hacia adentro insistieron en, y recibieron, tratamiento especial y diferenciado bajo el GATT. Ellos pidieron preferencias (en la forma de aranceles más bajos que los aplicados a las importaciones desde otros países industrializados) para sus exportaciones a los países industrializados, y éstas se les concedieron bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP),²

industrializados, por lo menos hasta los ochenta. A fines de los ochenta, sin embargo, existía preocupación acerca de la probabilidad de que el MFA fuera cada vez más proteccionista, si las negociaciones de la Ronda Uruguay no lograban culminar en la firma de un acuerdo.

² Se puede argumentar que, aun en el entorno de los sesenta y setenta con las políticas comerciales restrictivas de los países en desarrollo, la adhesión al sistema comercial multilateral abierto, con aun pequeñas reducciones adicionales en los aranceles de los países industrializados, le habría dado un mayor beneficio a los países en desarrollo. Véase, por ejemplo, Baldwin y Murray (1977); investigaciones posteriores sólo han confirmado los hallazgos de Baldwin-Murray.

mientras que, simultáneamente, estaban exentos del requisito del GATT de dar reciprocidad en las reducciones arancelarias multilaterales.

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

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

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

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

La perspectiva de una Zona de Libre Comercio para el Hemisferio Occidental (ZLCHO) presenta tanto oportunidades como peligros para los países de América Latina. Una oportunidad para mejorar su desempeño económico y acelerar el crecimiento en los siguientes casos: 1) si la ZLCHO da por resultado una liberalización mayor del comercio mundial y da acceso a los mercados para los productos de los países latinoamericanos, y 2) si se ponen en práctica políticas económicas internas que permitan a los productores y consumidores nacionales aprovechar las oportunidades que les presenta tal ZLCHO. Hay peligros bajo las siguientes situaciones: 1) si el resultado neto de la integración regional es el surgimiento de bloques comerciales, con la desintegración del sistema de comercio mundial; o 2) si los países

fracasan en adoptar políticas económicas compatibles con el comercio liberalizado.

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

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

La tercera pone el acento sobre las políticas económicas internas, y las formas en que es probable que la posición política afecte el resultado, para algunos países, del establecimiento de una ZLC. En la sección final se hace un resumen, haciendo notar las transacciones (trade-offs) que pueden surgir en las negociaciones sobre una ZLC, desde la perspectiva individual de países latinoamericanos.

1. *Un marco conceptual para evaluar ZLCs alternativas*

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

Para los propósitos del presente trabajo, se supone que los objetivos económicos de los países de América Latina son los de alcanzar niveles de vida más altos y tasas reales de crecimiento económico más elevadas. Es bien sabido que éstos no son sino medios para alcanzar otros fines, y que de hecho los objetivos económicos son mucho más complejos. No obstante, la mayoría de los otros objetivos son una función de las políticas internas - económicas y de otra índole- y se ven poco afectados por las oportunidades comerciales. En vista de lo cual, no parece arriesgado analizar los problemas y potencialidades de formas alternativas de ZLCs a la luz de su impacto sobre la eficiencia económica y el crecimiento.

El rol del comercio en el desarrollo. Hacia fines de los ochenta, había un amplio consenso respecto de que una estrategia orientada hacia afuera puede dar por resultado un crecimiento más rápido y sostenido que una de sustitución de importaciones. Mientras que muchos cuestionaban la habilidad de los políticos para

llevar a cabo la transición, dejando atrás la sustitución de importaciones, ⁴ pocos podían dudar que si un país podía hacer tal transición con éxito, la recompensa sería enorme. Históricamente, primero Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur, y luego Tailandia, Turquía y Malasia estaban alcanzando tasas de crecimiento nunca vistas, durante un largo período de tiempo, gracias a una estrategia comercial hacia afuera y políticas económicas internas de apoyo a esa estrategia. Mientras tanto los países que habían persistido en la sustitución de importaciones habían experimentado importantes retardos en el crecimiento económico y caídas en los niveles de vida, a menudo acompañados de una rápida inflación y de enormes dificultades en el servicio de la deuda.

Con el objeto de analizar el potencial de una ZLC, las cuestiones importantes se relacionan con la forma en que una estrategia comercial hacia afuera contribuyó al crecimiento económico en los países exitosos. ⁵ La respuesta tiene que ver en

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

⁵ Las razones sólo pueden ser reseñadas brevemente aquí. Para análisis más extensos, véase Krueger (1984) y Bhagwati (1988).

parte con las fallas de la sustitución de importaciones - el tamaño pequeño del mercado interno, la inevitable tendencia de las firmas fuertemente protegidas a incrementar sus costos por falta de suficiente competencia, la incapacidad de sacar partido de las ventajas comparativas y la consecuente necesidad de ir cada vez más hacia industrias intensivas en capital con altos costos y bajo incremento en el producto, más las consecuencias económicas de falta de divisas.

Sin embargo, para los propósitos del presente trabajo, la parte más importante de la respuesta tiene que ver con los beneficios de una estrategia comercial orientada hacia afuera. Estos incluyen fenómenos asociados con el estímulo competitivo a las exportaciones y con el acceso de firmas nacionales a las importaciones. Por el lado de las exportaciones, es evidente que la recompensa de adoptar una estrategia comercial orientada hacia afuera será tanto mayor cuanto más abierta es la economía mundial a los productos de un país. En este sentido, es siempre más fácil capturar una participación del mercado en el contexto de crecimiento rápido que si los recién llegados deben competir con los oferentes existentes por los negocios. Muchos señalan que la rápida expansión de la economía internacional, al tiempo que Corea y Taiwan estaban empezando sus estrategias comerciales hacia afuera, es un factor importante en explicar el rápido crecimiento de estas economías: una vez que existían los incentivos para exportar, las firmas nacionales tenían poca dificultad en encontrar mercados en el extranjero.

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

Por el lado de las importaciones, una vez que se ha liberalizado el comercio y hay libre disponibilidad de divisas, las firmas tienen acceso a fuentes de insumos de bajo costo. Esto puede reducir los costos tanto directa como indirectamente, y

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

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

además, proporciona un medio económico de avanzar en la introducción de conocimiento tecnológico.⁸ Asimismo, permite a los productores nacionales competir con firmas de otros países con acceso a estos mismos insumos de bajo costo. Esto es vital para que haya rápido crecimiento de las exportaciones, no sólo porque ayuda a mantener bajos los costos de los exportadores directamente, sino porque el acceso a dichos insumos permite mejorar la calidad de los productos. Esto no sólo es un componente del control de calidad sino que, una necesidad para la aceptación internacional de los productos en el mundo moderno.

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

Sin embargo, los beneficios de la liberalización del comercio

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

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

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

Más aún, el que sea rentable desplazar recursos hacia las industrias exportadoras dependerá de las oportunidades para exportar: cuanto mayor sea el desplazamiento de recursos hacia aquellas líneas de producción en que los países que empiezan a liberalizar su comercio tienen ventajas comparativas, tanto mayor

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

serán las ganancias que surjan de alterar las políticas y del desplazamiento hacia una estrategia comercial más orientada hacia afuera.

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

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

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

que se levantan barreras comerciales proteccionistas contra ellos en mercados importantes.

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

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

Independientemente de que los costos crecientes de las barreras comerciales indujera un interés renovado en el fortalecimiento del GATT, los costos para los países en desarrollo de la formación de bloques comerciales que fueran proteccionistas vis-a-vis el resto del mundo sería de dos clases. La primera sería

del tipo de la desviación de comercio, donde tanto los costos de tal aumento como la altura de las barreras comerciales a los países de fuera del grupo regional se incrementarían. La segunda sería el más lento crecimiento de la demanda por exportaciones de cualquier país debido a la tasa de crecimiento del comercio mundial y el PNB inevitablemente crecerían más lento con barreras comerciales en aumento.

Durante los cincuenta y sesenta, los países industrializados crecieron a una tasa anual promedio por sobre el 4.5 por ciento mientras que el comercio mundial creció a una tasa promedio anual de 9 por ciento.¹¹ Durante los ochenta la tasa de crecimiento real de los países industrializados descendió a casi 2.75 por ciento, mientras que el crecimiento del comercio mundial bajó a cerca del 5 por ciento. Aunque se trata de un cálculo aproximado, se podría tomar esa diferencia como indicativa del orden de magnitud del impacto que la liberalización del comercio tiene sobre el crecimiento económico mundial, y vice versa

Si, por lo tanto, el mundo entrara en un período de proteccionismo creciente entre las regiones, se podría esperar una tasa de crecimiento del comercio mundial de menos del 5 por ciento, mientras que si, en cambio, prevalecen el sistema multilateral abierto y la liberalización del comercio, se podría ser testigo del retorno a tasas de crecimiento anual del volumen del comercio

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

mundial entre el 9 y el 10 por ciento. Para los países en desarrollo el lento crecimiento del comercio mundial implicaría una tasa de crecimiento de las exportaciones no más allá del 6-7 por ciento anual, ¹² siendo las tasas de crecimiento de los países más exitosos entre el 10 y el 15 por ciento. Eso contrasta con el 40 por ciento de Corea y Taiwan en los sesenta, y el 25 por ciento de crecimiento anual de las exportaciones de Turquía en los ochenta. En cambio, si el comercio y la producción mundial, estimulados por la continua liberalización del comercio, pudieran volver a tener las tasas de crecimiento de los decenios anteriores, los países en desarrollo como grupo podrían lograr tasas de crecimiento de las exportaciones entre 9 y 10 por ciento anualmente con una poca distorsión de los mercados de los países industrializados. ¹³ Esto permitiría a los países de más alto vuelo entre los países en desarrollo alcanzar tasas de crecimiento similares a aquellas de Corea y Turquía en los decenios anteriores.

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

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

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

2. *Acuerdos regionales beneficiosos y nocivos*

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

Probablemente esto se puede ver mejor, examinando las formas en que la ZLC puede afectar negativamente a un país. En consecuencia, se proporciona una descripción general de las

características principales de la ZLC, y se considera la manera en que estas características afectan los costos y beneficios de la ZLC.

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

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

La desviación de comercio solamente ocurre cuando un país está importando de un tercer país: si toda la producción es doméstica y

con la creación de la ZLC se importa de, un país dentro del acuerdo, entonces hay creación de comercio. Nótese que la desviación de comercio necesariamente daña al país importador, pero puede proporcionar un beneficio para el país exportador. Así, una ZLC en donde existe desviación de comercio de importaciones de EU desde Asia a América Latina, pero no existe tal desviación de las importaciones de América Latina, puede ser nocivo para US pero beneficioso para América Latina.¹⁴

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

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

inducidas a invertir en los países beneficiados por las preferencias de la CBI cambiarán sus actividades hacia México.¹⁵

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

Otro costo potencial para América Latina se relaciona con los requerimientos de contenido doméstico. Estos son los porcentajes de valor agregado que deben originarse dentro de la ZLC para ser elegibles a tratamiento libre de impuestos en el país socio. Los requerimientos de contenido doméstico pueden inducir a los productores domésticos a cambiar sus compras de insumos necesarios

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

de terceros países de bajos costos a fuentes de altos costos domésticos o del país socio; esto puede afectar los costos y la calidad, y por ende la competitividad en los mercados exportadores.

Finalmente, cuando las ZLC son sectoriales (véase más adelante), pueden simplemente posibilitar a los socios comerciales a perpetuar sus políticas proteccionistas y someter a los políticos domésticos a mayores presiones proteccionistas.

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

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

Cuando los signatarios potenciales cuentan con muy bajos niveles de protección, los riesgos de los acuerdos regionales son

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

pequeños y los beneficios potenciales mayores. Seguramente, el acuerdo ideal es aquel en que el país ya esté practicando el libre comercio, y conforme una ZLC con otro país con el propósito de alcanzar mayor acceso al mercado, y mayor integración de los mercados, esto puede ser logrado simplemente eliminando todas las barreras comerciales.

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

Además, en circunstancias donde las barreras comerciales son muy bajas, una ZLC puede servir como un compromiso ante los inversionistas de que las políticas comerciales permanecerán liberalizadas. Esto puede ser una fuente importante de ganancias para países que han reformado recientemente sus regímenes de comercio y pagos; una mayor fuente de dificultad en la transición a una economía orientada hacia afuera puede aparecer si los inversionistas están inseguros porque temen que no persistirá el régimen recientemente liberalizado. En estas circunstancias una ZLC

puede acelerar e incrementar los beneficios de una estrategia comercial orientada hacia afuera.

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

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

3. *Asegurando una ZLC beneficiosa*

El examen de las políticas económicas internas que es probable que beneficien a los países latinoamericanos que formen ZLCs, se pospondrá para la sección siguiente. Aquí, se centrará la atención en aquellos aspectos de los esquemas de ZLC que pueden reducir el

¹⁷ Véase Rugman y Anderson(1987).

riesgo de que los países entren a formar parte de esquemas que les deriven pérdidas económicas.

Un buen punto para comenzar es señalar que los "socios comerciales naturales" son potencialmente mejores miembros de una ZLC que aquéllos en los que hay pocas (o en el caso extremo, ninguna) mercancías para las que cada uno es, a su vez, la fuente externa de bajo costo para el otro. Una ZLC con los Estados Unidos tiene gran sentido para México, por ejemplo, puesto que los Estados Unidos es la fuente de bajo costo para casi el 70 por ciento de las importaciones de México, de todos modos. México en efecto reduce los aranceles y las restricciones cuantitativas a las importaciones de su fuente de bajo costo y además se beneficia de la reducción de las barreras comerciales estadounidenses a las importaciones desde México. Los aranceles mexicanos son, asimismo, muy bajos, lo que significa que puede haber pocos ítemes para los cuales las preferencias regionales desplacen fuentes a los Estados Unidos debido al margen del arancel.¹⁸

Para otros países latinoamericanos, la proporción del comercio con Canadá y los Estados Unidos es menor que en el caso de México. No obstante, es significativo, y si los aranceles y otras barreras comerciales son ya muy bajos o no existentes, el potencial de

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

ganancias a lograr a través de unirse a la ZLC para el hemisferio occidental pueden ser sustanciales. Asimismo, los Estados Unidos tienen aranceles relativamente bajos así que los costos de desplazarse a una fuente de alto costo serán más pequeños que los que serían si los aranceles fuesen más altos. Si la ZLC provee un aislamiento contra la protección estadounidense administrada, y cumple con las condiciones deseables examinadas a continuación, puede aumentar la confianza de los productores de que los mercados de exportación se mantendrán abiertos, y por tanto, incentivarán la inversión nacional y extranjera. Puede, en consecuencia, contribuir a acelerar el crecimiento económico.

No obstante, la medida en que una ZLC logre esto depende tanto del grado en que sea "GATT-plus" (más que un alejamiento del sistema comercial multilateral hacia la formación de bloques comerciales) y de algunos aspectos técnicos del acuerdo de ZLC. Es en estos últimos que ahora centraremos la atención. Deben considerarse varios ítemes: 1) la medida en que todos los miembros de una ZLC están en igual pie y la posibilidad de que se adhieran nuevos miembros potenciales; 2) el grado en que el acuerdo sea uniformemente integrador de todos los sectores (y no sea un acuerdo para sectores productivos específicos); 3) la restrictividad de las reglas de origen; y 4) la medida en que el acuerdo provee protección contra la "protección administrada" y otras barreras comerciales no arancelarias. Cada uno de estos aspectos es brevemente analizados, a continuación.

1. La igualdad de los miembros y el acceso a la membresía. Un acuerdo "GATT-plus" ideal sería aquel en que los miembros suscribieran todos los códigos del GATT, se comprometieran a tomar medidas más liberalizadoras del comercio entre ellos mismos, y acordaran permitir la entrada a cualquier otro país que quisiera adherirse a los mismos acuerdos, en las mismas condiciones.

Aunque en la práctica el ideal no puede alcanzarse plenamente, un esquema comercial regional que no contemple nueva membresía en términos de igualdad a la de los miembros existentes (tal vez después de un período de transición) tiene varias deficiencias. Desde la perspectiva de los socios comerciales de los Estados Unidos, hubo durante un tiempo el riesgo de que se formase un sistema "núcleo-rayos".¹⁹ Pareciera que los Estados Unidos, habiendo formado una ZLC con el Canadá, podría formar una ZLC bilateral separada con México, y celebrar otros acuerdos bilaterales separados con otros países latinoamericanos.

Como lo señala Wonnacott, un sistema "núcleo-rayos" sería desventajoso para todos los países menos para el núcleo central (a menos, por supuesto, que los países socios liberalizaran sus importaciones). Esto es debido a que los productores en el país

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

central tendrían acceso liberado a los productos intermedios desde cualquier país socio que fuese una fuente de bajo costo mientras que cada socio tendría acceso liberado sólo al mercado del país central.²⁰ Esta, en sí misma, es razón suficiente para indicar que una ZLC beneficiosa sería multilateral, más bien que bilateral.

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

Esta desviación del comercio y de la inversión ya ha sido una fuente de preocupación para los países caribeños.²¹ Los Estados Unidos concedieron preferencias unilaterales de liberación de derechos a aquellos países (más allá del Sistema Generalizado de Preferencias) (GSP) en 1983, y a raíz de esto se construyeron fábricas para sacar partido de estas concesiones. Cuando se anunciaron las negociaciones con México para el establecimiento de una ZLC, los países beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Initiative (CBI)) protestaron, y varios

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

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

inversionistas extranjeros se trasladaron a México anticipando la nueva ZLC. Si, como se ha anticipado, México forma una ZLC con los Estados Unidos y a raíz de eso induce inversiones adicionales en algunas industrias de exportación, México correrá el riesgo de que alguna fuente de bajo costo forme con posterioridad una ZLC y desvíe comercio y producción. Esto constituiría no sólo un desperdicio de recursos, sino que conduciría, asimismo, a malos entendidos a menos que se reconociera de antemano que se deja abierta la opción a nuevos miembros para acceder a la ZLC en condiciones similares.²²

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

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

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

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

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

2. Acuerdos globales versus acuerdos sectoriales. Es más probable que una ZLC sea beneficiosa cuanto mayor sea su compatibilidad con incentivos uniformes, globales y menor sea el campo que deja a las políticas gubernamentales para afectar la rentabilidad relativa de actividades alternativas. Entre más actividades se segreguen para concederles regímenes especiales dentro de una ZLC --tales como vehículos, transporte de cabotaje, "actividades culturales", agricultura, y petróleo-- menos liberalizadora del comercio será la ZLC y menores serán sus ganancias potenciales.

Aun si hay preocupación por la capacidad de ajuste de sectores determinados, es probablemente preferible tener un programa más lento pero uniforme de transición hacia la entrada liberada de

derechos que privilegiar a sectores específicos con tratamientos especiales por un período indefinido.

La negociación de disposiciones especiales para sectores específicos probablemente no sólo reforzará intereses especiales internos sino que abrirá, asimismo, la puerta para que operen presiones proteccionistas en el país contraparte. De ese modo, aunque pueden subcitarse preocupaciones particulares al respecto, por ejemplo, el ethanol caribeño, debe recordarse que el quid quo pro del tratamiento especial de esa actividad probablemente será el tratamiento especial de una actividad o sector en el país socio. Más aún, una vez que se concede tal tratamiento a un sector, surgirán otros grupos de presión exigiendo excepciones similares.

Uno de los beneficios principales de una ZLCHO debería ser proveer seguridades contra presiones proteccionistas adicionales en los Estados Unidos. Esto permitiría a los productores latinoamericanos emprender inversiones prometedoras con las seguridades de que no encontrarán nuevas barreras comerciales si tienen éxito en alcanzar una producción de bajo costo. Uno de los objetivos de una ZLCHO sería, por lo tanto, reducir las posibilidades de protección; eso, a su vez, implica que debería haber lo más posible de acuerdos globales, y lo menos de sectoriales.

3. Reglas de origen. Tanto las ZLCs como las uniones aduaneras tienen reglas de origen para determinar si los productos tienen o no derecho a tratamiento preferencial. Las ZLCs, diferente de las

uniones aduaneras, sin embargo, permiten a sus miembros individuales mantener sus propios aranceles externos y, de ese modo, permiten que haya diferentes niveles arancelarios entre países.

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

insumos, y por tanto incrementar costos, o tendría que tener dos líneas de producción, una con los componentes de origen ZLC para cumplir con el requisito del 50 por ciento, y otra con componentes importados para los mercados de terceros países. Esto último aumentaría asimismo los costos.

Puede señalarse, asimismo, que entre más alta la regla de origen, respecto del porcentaje exigido de contenido interno, más costoso le resultará a los productores locales comprar repuestos y componentes importados de países de fuera de la ZLC. Análogamente, entre más alto sea el arancel del país a los países de fuera de la ZLC, y mayor sea la proporción del país importador en el total de exportaciones del ensamblador, tanto mayor serán los costos. Aunque es poco lo que los países latinoamericanos pueden hacer respecto de las tasas arancelarias estadounidenses, pueden negociar reglas de origen más liberales. Estas reglas son mucho más importantes para los pequeños países en desarrollo que lo son para los países grandes y más avanzados, y como tales, requisitos de alto contenido en una ZLC constituyen una protección para los productores dentro de la ZLC, y especialmente para el país industrializado grande.

4. Solución de controversias y minimización de la responsabilidad bajo protección administrada. Se señaló con anterioridad que el dar seguridades a los productores internos de que los países importadores grandes no erigirán barreras comerciales contra ellos es una de las mayores contribuciones que puede hacer una ZLC a las perspectivas de crecimiento de los países latinoamericanos.

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

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

Finalmente, el proteccionismo que surge de leyes comerciales injustas puede ser mitigado de dos maneras. La primera, los

²⁴ Véase Boltuck y Litan (1991) para un análisis del proteccionismo administrado y cómo opera.

Estados Unidos podría abandonar unilateralmente o reducir el recurso a estas prácticas. Alternativamente, los signatarios de la ZLC podrían negociar una legislación nacional común de comercio justo que obviaría las presiones políticas para que se adopten estas medidas dentro de los Estados Unidos. Hasta que uno o ambos de estos caminos se tome, el proteccionismo administrado continuará siendo un problema para los socios en una ZLCHO.

4. Políticas económicas internas compatibles con una ZLC

Todas las cuestiones examinadas anteriormente son susceptibles de negociación a la entrada a una ZLC y como tales, no son totalmente sujetas a los deseos de los participantes latinoamericanos. La negociación por su naturaleza debe entrañar ceder algo en asuntos de importancia para ambas partes. Mientras que los países latinoamericanos deben dar una alta ponderación a lo deseables que son los acuerdos globales, cláusulas de adhesión abierta, reglas de origen liberales, y un mecanismo flexible de solución de controversias al decidir sobre su posición negociadora, ellos mismos no tienen control sobre la forma precisa de una ZLCHO.

En cambio, ellos sí pueden alterar sus políticas económicas internas para que sean conducentes a mayores ganancias del comercio y provean por lo menos alguna protección contra posibles ineficiencias que pudieran surgir de la desviación de comercio bajo una ZLC. Dos conjuntos de políticas económicas exigen atención: 1) la coherencia entre la política macroeconómica global y la

cambiaria; y 2) la apertura del régimen comercial global del potencial miembro de la ZLC. En esta sección se examinarán ambos, por turno.

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

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

Una vez que exista una ZLC, con un tipo de cambio realista, la disyuntiva es la política cambiaria (y la tasa de interés) deben

compensar las diferenciales inflacionarias o la política macroeconómica interna debe asegurar una tasa de inflación interna muy cercana a la de sus países socio. Debido a que las importaciones desde el país socios pueden entrar libremente, una pequeña diferencia en las tasas de inflación a un tipo de cambio nominal fijo puede llevar a grandes desplazamientos de la demanda entre productos nacionales y extranjeros. El mundo tuvo un dramático ejemplo de la importancia de la política cambiaria cuando los alemanes adoptaron un tipo de cambio para la unificación y dejaron a casi todas las firmas en el este incapacitadas para cubrir siquiera sus costos marginales a los precios alemanes occidentales y el tipo de cambio escogido.²⁵ Lo mismo ocurrirá entre cualquier nueva parte-contratante de una ZLC y los Estados Unidos y Canadá si los tipos de cambio son inicialmente incompatibles con los precios y las estructuras de costo prevalecientes en los países socios. Aun si son compatibles, será esencial que permanezcan así, y esto requerirá o una convergencia en las tasas de inflación o un muy rápido ajuste del tipo de cambio a las diferenciales de inflación.²⁶

Es probablemente deseable que la membrecía en la ZLC resultara en una convertibilidad de la cuenta de capital rápidamente. Si es

²⁵ Véase Akerlof et. al., 1991.

²⁶ No es necesario que haya una plena convertibilidad de la cuenta de capital para que esto sea así. En verdad, una importante área de preocupación es y debiera ser que los niveles prevalecientes de producción puedan ser innecesariamente erosionados, aun en industrias con fuerte ventaja comparativa, si el tipo de cambio no es realista.

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

Por tanto, no sólo la política cambiaria, sino también de la tasa de interés deben estar firmemente basadas en expectativas realistas respecto de la política fiscal y monetaria internas. En vista de que los tomadores de decisiones de política tienden a pecar de optimistas, es probablemente deseable que los países que se asocien en una ZLC opten inicialmente por un tipo de cambio móvil- cuyos ajustes se espera cubran los costos de las diferenciales de inflación y además puedan ser utilizados para llevar el tipo de cambio real a un nivel realista- y por un régimen de tasa de interés consistente con la inflación anticipada y la conducta del tipo de cambio. Entonces, cuando la política

macroeconómica interna haya alcanzado la convergencia con las tasas de inflación, un tipo de cambio móvil puede, primero de facto, y luego de jure, convertirse en un régimen de tipo de cambio fijo.

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

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

Un primer prerequisite de una ZLC es un conjunto coherente de políticas cambiaria, macroeconómica y de tasa de interés. Eso asegura que sea posible obtener ganancias y que no ocurran daños evitables a la producción interna y el empleo. El segundo prerequisite es la remoción de las barreras comerciales, que de nuevo asegura que la desviación de comercio sea mínima y que la

asociación en la ZLC será consistente con una política comercial global orientada hacia afuera. Eso en sí mismo es, por supuesto, una forma de promover el crecimiento. Este último conjunto de políticas relativas a la infraestructura no es, estrictamente hablando, necesario para la asociación en una ZLC, pero ciertamente afecta el volumen de las ganancias que puede realizarse de una orientación más hacia afuera y de la asociación a una ZLC. Se gana poco con que los exportadores logren producir a costos más bajos si sus embarques quedan detenidos un tiempo impredecible y variable debido a demoras en el transporte interno y en los puertos. Contar con comunicaciones rápidas y confiables entre los proveedores y compradores es otro aspecto esencial para el éxito en las ventas de la mayoría de las mercancías industriales modernas. Análogamente, una reducción del diez por ciento en los costos de embarque internos pueden ser más valiosa para los exportadores potenciales que un cambio en el tipo de cambio real, ya que afecta tanto sus costos de insumos como sus ingresos de las exportaciones.

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

5. *Las negociaciones sobre una ZLC desde la perspectiva latinoamericana.*

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

Como quedó claro en las secciones precedentes, los países latinoamericanos que ya han liberalizado sus regímenes comerciales y han estabilizado sus políticas macroeconómicas y cambiarias estarán en posición de obtener las mayores ganancias de su asociación a una ZLC. La liberalización del comercio tiene prioridad: si la estabilización macroeconómica se produce gradualmente, una política de tipo de cambio móvil puede posibilitar que una ZLC genere ganancias aun mientras la estabilización macroeconómica está en curso; en cambio, sin una liberalización comercial previa, los costos del ajuste a una ZLC

serán mayores y además el potencial para la desviación de comercio, una vez que se forme la ZLC, serán de mayor envergadura. Más aún, los países que han liberalizado sus regímenes comerciales tendrán ellos mismos menor presión de grupos que busquen lograr excepciones de la ZLC si ya han liberalizado sus economías. Eso, a su vez, permitirá una posición negociadora más fuerte vis-a-vis las presiones para negociar sobre una base sector-a-sector de parte de los otros miembros de la ZLC. Respecto a todas las medidas de política económica, es importante que todas las políticas económicas tengan inmediatamente como uno de sus objetivos evitar medidas que puedan crear más intereses especiales que podrían oponerse a una ZLC.

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

Es en el interés de largo plazo de todos los países latinoamericanos que una ZLCHO sea abierta, y asequible a los nuevos miembros en prácticamente los mismos términos que los aplicables originalmente a los miembros existentes. Es en este contexto que la unidad regional puede bien permitir un mejor

resultado para todos que si se negociara individualmente por condiciones especiales para cada país.

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Akerlof, George A., Andrew K. Rose, Janet L. Yellen, and Helga Hessenius, 1991. "East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union," Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, Pp. 1-87.
- Baldwin, Robert E. and Murray, Tracy, 1977. "MFN Tariff Reductions and LDC Benefits under the GSP," Economic Journal, March. Vol.87, No. 345, Pp. 30-46.
- Bates, Robert and Krueger, Anne O., editors, forthcoming, Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries, Basil Blackwell, Oxford.
- Bhagwati, Jagdish N., 1988. "Export-Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence," World Bank Research Observer, Vol. 3 No. 1, January, Pp. 27-58.
- Boltuck, Richard and Robert E. Litan, editors, 1991, Down in the Dumps. Administration of the Unfair Trade Laws, Brookings Institution, Washington D. C.
- Cline, William R., 1990. The Future of World Trade in Textiles and Apparel, Revised Edition, Institute for International Economics, Washington, D. C.
- Grossman, Gene M., and Helpman, Elhanan, 1991. Innovation and Growth, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Hamilton, Bob and John Whalley, 1985. "Geographically Discriminatory Trade Arrangements," Review of Economics and Statistics, August, Vol. LXVII, No. 3, Pp. 446-455.
- Hong, Wontack, 1981. "Alternative Trade Strategies and Employment in Korea," in Anne O. Krueger, Hal B. Lary, and Narongchai Akrasanee, editors, Alternative Trade Strategies and Economic Development, Vol. 1, University of Chicago Press, Chicago.
- Krueger, Anne O., forthcoming, Policies at Cross-Purposes: U.S. International Economic Policies toward Developing Countries, Brookings Institution, Washington, D. C.
- Krueger, Anne O., 1987. "The Importance of Economic Policies in Development: Contrasts between Korea and Turkey," in Henryk Kierzkowski, editor, Protection and Competition in International Trade, Basil Blackwell, Oxford.
- Krueger, Anne O., and Tuncer, Baran, 1982. "Growth of Factor Productivity in Turkish Manufacturing Industries," Journal of Development Economics, Vol. 11, No. 3, Pp. 307-326.

- Krugman, Paul R., 1979. "Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade," Journal of International Economics, Vol. 9, No. 4, November, Pp. 469-79.
- Levinsohn, James, 1991. "Testing the Imports-as-Market Discipline Hypothesis," National Bureau of Economic Research Working Paper No. 3657, March.
- Michael, Michael, Demetris Papageorgiou, and Armeane M. Choksi, 1991. Liberalizing Foreign Trade: Lessons of Experience in the Developing World, Vol. 7, Basil Blackwell, Oxford.
- Nelson, Joan, Editor, 1990. Economic Crisis and Policy Choice, Princeton University Press, Princeton.
- Rugman, Alan M. and Andrew D.M. Anderson, 1987. Administered Protection in America, Croom Helm, London.
- Wonnacott, Ronald J., 1991. "Canada's Role in the US - Mexican Free Trade Negotiations," World Economy, March. Vol. 14, No. 1, Pp. 79-86.
- Wonnacott, Ronald J., 1990. The Hub-and-Spoke Bilaterals and the World Trading System, C. D. Howe Institute, Toronto.

2001. 10. 10.