

La iniciativa para las Américas: un examen inicial

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Introducción

El propósito de este documento es presentar algunas reflexiones iniciales sobre la dimensión comercial del proyecto denominado "Iniciativa para las Américas" (Enterprise for the Americas Initiative), anunciado por George Bush el 27 de junio de 1990.

Después de resumir las características principales de la propuesta del presidente Bush, se examinan brevemente la estructura del comercio exterior entre Estados Unidos y América Latina y su evolución reciente. En seguida se presentan algunos lineamientos para un análisis de los posibles costos y beneficios de una zona hemisférica de libre comercio, considerando en primer lugar su efecto en la creación y el desvío del comercio de mercancías y, en segundo, sus efectos dinámicos potenciales. En la siguiente sección se tratan brevemente los problemas especiales

relacionados con el comercio de servicios, la propiedad intelectual y la inversión extranjera. Después se hacen algunos comentarios acerca de la instrumentación de un programa de libre comercio entre América Latina y el Caribe, por un lado, y Estados Unidos, por otro. En la sección final se presentan puntos adicionales en torno a la Iniciativa, los cuales merecen explorarse con más detalle.

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

La Secretaría Permanente del SELA ha efectuado una evaluación preliminar de la Iniciativa Bush, la cual fue presentada a la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano realizada en Caracas a principios de septiembre de 1990.¹ Además de consi-

* Este documento fue preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. *Comercio Exterior* hizo algunos cambios editoriales y es responsable del título.

1. SELA, *La Iniciativa Bush para las Américas: análisis preliminar de la Secretaría Permanente del SELA*, XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, SP/CL/XVI.0/DT, núm. 19, Caracas, 3 al 7 septiembre de 1990.

derar con cierto detalle los cambios y las motivaciones de la política de Estados Unidos para América Latina y el Caribe, el documento del SELA examina las opciones y las posibles estrategias de negociación de la región frente a la propuesta del presidente Bush. El enfoque de este trabajo es algo diferente, ya que se concentra en los posibles costos y beneficios económicos de una liberación comercial en escala hemisférica y, con base en esto, se plantean algunas reflexiones sobre la instrumentación de una zona de libre comercio.

Rasgos principales de la Iniciativa Bush

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

En lo que se refiere a la inversión, se propone trabajar con el BID, y posiblemente con el Banco Mundial, para crear un nuevo programa de préstamos dirigido a los países que adopten medidas importantes para eliminar las barreras a la inversión extranjera. También se propone crear un nuevo fondo de inversiones para América Latina, administrado por el BID, que concedería hasta 300 millones de dólares anuales en donaciones como respuesta a la introducción de reformas para fomentar la inversión y la privatización.

Para crear un clima favorable a la nueva inversión se reconoce que es necesario redoblar los esfuerzos dirigidos a aliviar la carga de la deuda externa. Con el propósito sobre todo de ayudar a países pequeños que tengan obligaciones externas elevadas con entidades oficiales, se proponen mecanismos para que América Latina y el Caribe reduzcan 12 000 millones de dólares su deuda pública con Estados Unidos. Asimismo, a fin de ampliar los recursos disponibles para respaldar la reducción de obligaciones con la banca comercial en el marco del Plan Brady, se propone que el BID participe, junto con el FMI y el Banco Mundial, en la concesión de garantías.

Sin menospreciar la importancia de las iniciativas en los campos de la inversión y la deuda, no cabe duda de que la propuesta de mayor alcance se refiere al comercio internacional. El objetivo a largo plazo propuesto por el presidente Bush es la creación de una zona de libre comercio que se extienda "desde el puerto de Anchorage hasta la Tierra de Fuego". Con el fin de avanzar hacia esta meta, se anunció que Estados Unidos está dispuesto a establecer acuerdos de libre comercio con América Latina y el Caribe, particularmente con grupos de países que se han asociado para lograr la liberación comercial. El primer paso en este proceso fue la negociación de un acuerdo con México, tras el en-

cuentro de los presidentes de ambos países el 11 de junio de 1990, en el que acordaron iniciar las consultas previas necesarias para tal negociación.

Con los países que aún no estén listos para entrar en acuerdos integrales de libre comercio, Estados Unidos estaría dispuesto a negociar acuerdos "marco" de carácter bilateral para reducir en forma paulatina barreras específicas al comercio o resolver problemas surgidos en el intercambio bilateral. Ya se negociaron acuerdos semejantes con México en 1987 y con Bolivia, Colombia y Ecuador en 1990.

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

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

La evolución del comercio exterior entre Estados Unidos y América Latina

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

En lo que se refiere a las importaciones de América Latina y el Caribe, en los setenta se observa una caída de la participación de Estados Unidos como proveedor en todos los países de la región, salvo México (véase el cuadro 2). Esta tendencia continuó durante los ochenta en la mayor parte de los países y también hubo una pequeña disminución en el caso de México. La excepción más importante fue Brasil, donde la participación de Estados Unidos repuntó ligeramente. Sin embargo, debido a un cambio en la composición de las importaciones de la región en favor

CUADRO 1

América Latina y el Caribe: exportaciones (LAB) de mercancías a Estados Unidos

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

a. 1986.

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

c. 1980-1986

Fuente: CEPAL, con base en información oficial.

de países con una alta proporción de adquisiciones procedentes de Estados Unidos, el promedio ponderado para el conjunto de la región subió de 36.2% en 1980 a 37.6% en 1988.

Desde otra óptica, las estadísticas de comercio de Estados Unidos muestran que, si bien América Latina incrementó la proporción de sus exportaciones en los años ochenta, perdió terreno en el mercado estadounidense frente a competidores de otras partes del mundo. Como se puede ver en el cuadro 3, la participación de América Latina y el Caribe en las importaciones totales estadounidenses bajó de 14.2% en 1980 a 12.1% en 1989. Esto se debió en gran medida a una participación menor de Venezuela y de algunas islas caribeñas (Bahamas y Trinidad y Tabago), lo que seguramente tiene relación con la caída del precio del petróleo exportado por dichos países.

La participación relativamente modesta de la región en las importaciones totales de Estados Unidos sugiere que, en principio, hay bastante margen para que en el futuro se logre un crecimiento dinámico de las ventas a ese mercado.

Creación y desviación del comercio

En el análisis que habrá de efectuarse sobre los costos y beneficios potenciales de la liberación comercial hemisférica, será necesario tomar en cuenta múltiples factores. Entre los más importantes se puede mencionar su efecto en la *creación* y en la *desviación* de comercio entre América Latina, Estados Unidos y el resto del mundo. La teoría del comercio internacional demuestra

que la creación de comercio normalmente trae beneficios a los países involucrados, gracias al fomento de las exportaciones y a la adquisición de importaciones a costos menores, promoviendo así una asignación de recursos más eficiente. Sin embargo, aun-

CUADRO 2

América Latina y el Caribe: importaciones (CSF) de mercancías procedentes de Estados Unidos

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

a. 1986.

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

c. 1980-1986

Fuente: CEPAL, con base en información oficial.

CUADRO 3

América Latina y el Caribe: participación en el valor total de las importaciones (CSF) de Estados Unidos (Porcentaje del total)

	1970	1980	1989
Argentina	0.43	0.31	0.31
Bolivia	0.06	0.07	0.03
Brasil	1.68	1.58	1.83
Colombia	0.67	0.52	0.56
Chile	0.39	0.22	0.30
Ecuador	0.27	0.37	0.33
México	3.05	5.05	5.59
Paraguay	0.03	0.03	0.01
Perú	0.85	0.57	0.18
Uruguay	0.05	0.04	0.05
Venezuela	2.71	2.19	1.46
<i>Subtotal ALADI</i>	10.19	10.97	10.64
MCCA	1.04	0.80	0.51
Caribe	2.25	3.41	0.90
<i>Total</i>	13.48	14.18	12.05

Fuente: ONU, *Commodity of Trade Statistics*.

que todos los socios comerciales pueden esperar un aumento de sus ingresos como resultado del mayor intercambio internacional, la determinación del monto de los beneficios y su distribución entre los distintos países requiere una investigación empírica. Por otro lado, la teoría señala que en general la desviación del comercio implica una pérdida de bienestar, debido a la importación de productos más caros que antes.²

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

Para América Latina y el Caribe no cabe duda de que el principal beneficio potencial de una zona de libre comercio radicaría en el mayor acceso de sus exportaciones al mercado de Estados Unidos. De forma simplificada, el valor de los beneficios de una mayor apertura de dicho país dependerá de los siguientes factores:

- el grado de protección actual, tanto arancelaria como no arancelaria;
- la rapidez con que se supriman las restricciones comerciales existentes;
- la elasticidad-precio de la demanda de las importaciones en Estados Unidos, y
- la elasticidad-precio de la oferta de las exportaciones latinoamericanas, es decir, la capacidad de respuesta a las mayores oportunidades comerciales derivadas de la liberación del mercado estadounidense.

La tasa arancelaria media ponderada que Estados Unidos aplica a las importaciones provenientes de América Latina es bastante reducida: 2% según la información disponible más reciente. Hay cierta variación por países; Uruguay se encuentra en el límite superior, con una tasa ponderada de 8.4%, y naciones pequeñas, como Granada y Surinam, en el límite inferior, con tasas cercanas a cero.³ Cabe observar, sin embargo, que existen dispersiones importantes y que se aplican aranceles más elevados a ciertos productos agrícolas y manufacturados, intensivos en mano de obra, en los que América Latina y otros países en desarrollo tienen ventajas comparativas. Por otra parte, como es sabido el grado de protección efectiva puede llegar a niveles altos en productos con poco valor agregado aunque las tarifas nomi-

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

3. Véase CEPAL, *Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Regional de América Latina y el Caribe*, Estudios e Informes, núm. 63, Santiago de Chile, 1987, cuadros 27 y 28.

CUADRO 4

Coefficiente de cobertura por países de las medidas no arancelarias aplicadas por Estados Unidos a las exportaciones latinoamericanas,¹ 1986

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

1. No incluye los combustibles.

Fuente: Reinaldo Gonçalves y Juan A. de Castro, "El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. LVI (2), núm. 222, México, abril-junio de 1989.

nales sean bajas. Esta situación se agrava porque, aun después de la Ronda de Tokio, la estructura arancelaria de Estados Unidos (y de otros países industrializados) se caracteriza por un fenómeno de escalonamiento, según el cual la protección arancelaria aumenta con el grado de procesamiento alcanzado por los productos gravados.⁴

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

En su estudio, Gonçalves y de Castro utilizan un modelo sencillo de equilibrio parcial para estimar el efecto en el valor de las exportaciones latinoamericanas de una eliminación completa de las restricciones arancelarias y no arancelarias impuestas por los

4. CEPAL, *El proteccionismo de los países industrializados: estrategias regionales de negociación y defensa*, LC/G.1459, Santiago de Chile, 8 de junio de 1987.

5. Reinaldo Gonçalves y Juan A. de Castro, "El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. LVI(2), núm. 222, México, abril-junio de 1989.

CUADRO 5

Coefficiente de cobertura por grupos de productos de las medidas no arancelarias aplicadas por Estados Unidos a las exportaciones latinoamericanas, 1986

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

Fuente: Reinaldo Gonçalves y Juan A. de Castro, "El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. LVI (2), núm. 222, México, abril-junio de 1989.

países desarrollados. Con esta liberación comercial el ingreso de exportación de los países de América Latina a Estados Unidos aumentaría en 7.2% del valor de las ventas de la región a todo el mundo. Por países, el incremento proyectado varía notablemente; los niveles más elevados los registrarían México (15.2%), Colombia (12.4%) y Brasil (9%), mientras que los menores corresponderían a Venezuela (0.2%), Chile (1.2%) y Bolivia (2.1%).⁶

Interesa señalar que dichos cálculos no toman en cuenta el posible desvío del comercio estadounidense a terceros países debido a cambios de los precios relativos o, dicho de otra forma, se supone que la elasticidad de sustitución para los productos exportados por los países latinoamericanos es igual a cero. En el caso más realista de una elasticidad de sustitución positiva, los beneficios de una apertura estadounidense completa serían mayores que los antes indicados.

Los resultados obtenidos por Gonçalves y de Castro son sensibles a los valores adoptados para parámetros clave del modelo, sobre todo en lo que se refiere a los equivalentes *ad valorem* de

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

las barreras no arancelarias.⁷ No obstante, dan una idea de la magnitud de los beneficios potenciales de una zona de libre comercio con Estados Unidos en cuanto a su efecto positivo en las exportaciones de América Latina. Además de verificar los resultados de Gonçalves y de Castro sería interesante profundizar en el análisis por sectores, y quizás por productos, con miras a estimar los beneficios para la región derivados del aumento de las ventas de determinados productos importantes.

Aunque el efecto de una zona de libre comercio en las exportaciones latinoamericanas sería en general positivo (independientemente del monto de los beneficios), debe considerarse con ciertas reservas. En primer lugar, los países que ya gozan de acceso privilegiado al mercado estadounidense para algunos de sus productos, por ejemplo en virtud del SGP o de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, podrían resultar perjudicados si dichos privilegios se generalizasen cuando se forme una zona de libre comercio para todo el hemisferio.⁸ Esta desventaja potencial existe sobre todo para los países de América Central y el Caribe, muchos de los cuales tienen una fuerte dependencia respecto al mercado estadounidense. Para estas naciones los costos, por lo menos en el corto plazo, provendrían del desplazamiento de sus exportaciones por parte de las economías más grandes de la región. Por tanto, habrá que buscar fórmulas para aliviar dichos costos y, de ser necesario, establecer mecanismos compensatorios.

Problemas similares surgirían si algunos países de la región logran liberar el comercio con Estados Unidos antes que otros. Los que no entraran inmediatamente en el proceso de integración hemisférica podrían sufrir el desplazamiento de una parte de sus exportaciones por productos de los países que se adelantaran en el logro de acuerdos de libre comercio. Por otra parte, es posible que las exportaciones intrarregionales de los países que ingresen tardíamente a este proceso sean sustituidas en alguna medida por productos estadounidenses. Para evitar estas distorsiones sería conveniente que los países de la región entren en la futura zona de libre comercio de forma coordinada.

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

7. Para un análisis de las dificultades de medir las barreras no arancelarias, véase Alan V. Deardorff y Robert M. Stern, *Methods of Measurement of Non Tariff Barriers*, UNCTAD/ST/MD/28, 1985.

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

Estados Unidos frente a sus competidoras de Europa, Japón y otros países. El peligro de que se produzca un desvío significativo de las importaciones hacia proveedores ineficientes será menor cuanto más bajo sea el nivel general de protección en el país importador, ya que esto implicaría el otorgamiento de un menor grado de preferencia a los productos estadounidenses al liberarse el comercio.

Es importante recalcar que, visto únicamente desde la óptica de las importaciones, no hay ninguna ventaja asociada a una zona de libre comercio que no se pueda lograr con la liberación unilateral. Varios países de la región, especialmente Chile y México, han suprimido gran parte de las restricciones a sus importaciones. Otros, como Venezuela, Brasil y Colombia, han iniciado ese proceso. La eliminación de las restricciones al comercio entre Estados Unidos y América Latina, ya sea con acuerdos bilaterales, subregionales o regionales, tendría que hacerse en forma compatible con las políticas nacionales de liberación. Por ejemplo, habría que evitar que la apertura de los mercados a las importaciones estadounidenses fuese más rápida que el proceso de adaptación y ajuste estructural de las economías frente a las nuevas condiciones del comercio.

Otro elemento que habría que analizar son las consecuencias de la liberación comercial en el proceso de integración regional. Se ha señalado que una desventaja potencial de una zona hemisférica de libre comercio es que permitiría a las empresas estadounidenses incrementar su participación en los mercados latinoamericanos a expensas de los productores de otros países de la región. No obstante, si bien este fenómeno sería negativo desde el punto de vista del país exportador, podría considerarse positivo para el importador. Por otra parte, aunque una zona de libre comercio con Estados Unidos podría estimular a las naciones de la región a redoblar sus esfuerzos integradores, también podría darse el efecto opuesto si, como parece probable, algunos países negocian acuerdos bilaterales con Estados Unidos. La idea de formar un mercado continental libre de restricciones plantea interrogantes importantes acerca de la integración latinoamericana.

Efectos dinámicos de una zona hemisférica de libre comercio

En el análisis que se emprenderá en la región acerca de la conveniencia de crear una zona hemisférica de libre comercio, habrá que considerar no sólo su efecto estático en el uso eficiente de los recursos existentes, sino también los efectos dinámicos potenciales, positivos o negativos. En este sentido, vale la pena anotar que un análisis reciente del mercado único en Europa Occidental sugiere que los beneficios dinámicos para los países de esa región, en términos de un mayor crecimiento económico, excederán con amplitud las ganancias de índole estática.⁹

En cuanto a los posibles beneficios dinámicos de una zona de libre comercio con Estados Unidos, se puede mencionar, en primer lugar, un aumento de la productividad debido a un mayor aprovechamiento de las economías de escala. En segundo, la ampliación del mercado y la mayor competencia que se derivarían

de la liberación comercial probablemente crearán fuertes incentivos en favor de la inversión, la modernización del aparato productivo y la innovación tecnológica. Cabe subrayar que la naturaleza contractual de un acuerdo de libre comercio constituiría un estímulo a la inversión, tanto nacional como extranjera, en proyectos de exportación, ya que garantizaría el acceso al mercado estadounidense y eliminaría en gran parte el peligro de nuevas medidas proteccionistas. No obstante, aun con el efecto positivo sobre la inversión extranjera, habrá que examinar cuidadosamente la distribución regional de la entrada de capital foráneo adicional, ya que es posible que se concentre en los pocos países que han alcanzado una industrialización relativamente elevada.

La mayor desventaja dinámica potencial del libre comercio con Estados Unidos es que la entrada ilimitada de sus productos podría debilitar o destruir industrias nacientes o impedir la formación de capacidad productiva en sectores donde los costos iniciales son altos, pero en los cuales los países de la región tienen ventajas comparativas de mediano y largo plazos. Para aminorar este problema, sobre todo en aquellos países con bases industriales débiles, es aconsejable negociar plazos de reducción arancelaria lo suficientemente largos para permitir la consolidación de dichos sectores o, en algunos casos especiales, negociar la exclusión temporal de productos calificados.

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

Servicios, propiedad intelectual e inversión extranjera

Cabe resaltar que para Estados Unidos un acuerdo de libre comercio se refiere no sólo al intercambio de bienes, sino también al de servicios e inversiones entre las partes contractuales, además de la protección de la propiedad intelectual. Sin embargo, no se considera una mayor movilidad de la mano de obra. Por otra parte, se establece como condición que los países realicen reformas económicas que incluyan la liberación del comercio y la inversión y el mantenimiento de políticas macroeconómicas sanas.

El intercambio de servicios involucra consideraciones especiales ya que, a diferencia de las mercancías, no se pueden almace-

9. Richard Baldwin, "The Growth Effects of 1992", en *Economic Policy*, octubre de 1989.

nar y por ende existe una interacción directa e inmediata entre el proveedor y el usuario. Es útil distinguir entre los servicios cuya prestación requiere de una proximidad física entre el proveedor y el usuario (por ejemplo, la construcción, los servicios personales y muchos profesionales) y aquéllos donde ello no es imprescindible (por ejemplo, la transmisión de datos). En el primer caso el comercio externo implica necesariamente la movilidad internacional de los factores productivos y, por tanto, las restricciones a tal movimiento constituyen barreras comerciales. Como consecuencia, el análisis de las restricciones comerciales tiene que ir más allá del énfasis tradicional de la protección en frontera.¹⁰ Por otra parte, cabe señalar que el sector servicios no sólo abarca un universo de ramas sumamente complejo y heterogéneo, sino que en muchos casos también se caracteriza por su dinámica expansión e importantes cambios estructurales.

Estados Unidos y otros países industrializados cuentan con ventajas comparativas en muchas ramas de servicios intensivos en capital, tecnología y ciertos tipos de mano de obra calificada; de allí obviamente surge su interés en lograr una mayor liberación en el sector. Las áreas en que los países en desarrollo, entre ellos los de América Latina, cuentan con cierta competitividad internacional se limitan en general a las que utilizan de manera intensiva la mano de obra, como la construcción, el turismo y algunas actividades relacionadas con las telecomunicaciones y la informática.

Por ende, el hecho de que en la Iniciativa Bush no se mencione el movimiento del factor trabajo y se insista en la disminución de las restricciones a la inversión extranjera —es decir, al factor capital— implica un sesgo importante en contra de los intereses de los países latinoamericanos en lo que se refiere al comercio de servicios. En este sentido conviene señalar que en las negociaciones de la Ronda de Uruguay sobre servicios, muchos países en desarrollo han argumentado que la liberación debería aplicarse al movimiento transfronterizo del factor trabajo, y no sólo al factor capital, cuando ese desplazamiento sea indispensable para la prestación del servicio, esto es, que se cumplan condiciones de especificidad de objetivos, delimitación de las transacciones y duración limitada. Los países en desarrollo rechazan la idea del “derecho de establecimiento” promovida por los industrializados, pues señalan, una simetría en el tratamiento de los factores de la producción obligaría a suprimir las restricciones a la inmigración hacia los países desarrollados. Por tanto, sería importante poner en la agenda de discusiones sobre la Iniciativa Bush el tema del movimiento temporal de la mano de obra, calificada y poco calificada, como elemento fundamental para la prestación internacional de servicios.

La intención de Estados Unidos de incorporar la protección de la propiedad intelectual como parte integral de cualquier acuerdo de libre comercio también plantea interrogantes importantes, como lo demuestran las divergencias en esta materia entre los países desarrollados y en desarrollo en las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Este es un tema delicado, ya que se trata de lograr un equilibrio entre el derecho a una compensación justa de los titulares de la propiedad intelectual —radicados en su mayo-

ría en Estados Unidos y otros países desarrollados— y el interés de los usuarios de América Latina y otros países en desarrollo de tener acceso a los frutos del desarrollo tecnológico al menor costo posible. Por su naturaleza, en esta materia no pueden existir criterios absolutos.¹¹ En el contexto de la Iniciativa Bush, sin negar la importancia de una protección adecuada a la propiedad intelectual para asegurar el acceso a la tecnología extranjera más avanzada, sería provechoso para los países latinoamericanos insistir en el mantenimiento de cierta flexibilidad en sus respectivas legislaciones nacionales. Tal flexibilidad podría resultar conveniente, por ejemplo, para establecer normas contra posibles prácticas restrictivas relacionadas con los privilegios monopólicos concedidos por las patentes, y disposiciones referentes a su uso o licenciamiento obligatorio en determinadas circunstancias.

Es claro que en las negociaciones encaminadas a lograr la liberación comercial Estados Unidos procurará que los países latinoamericanos reduzcan al mínimo las últimas restricciones a las operaciones de las empresas transnacionales. Actualmente existe un acuerdo bastante amplio sobre los beneficios generales de la inversión extranjera como fuente de financiamiento externo, de tecnología avanzada y de acceso a los mercados internacionales. No obstante, existen razones importantes para conservar cierta reglamentación de las actividades de las empresas foráneas, como instrumento legítimo para promover el desarrollo y contrarrestar las prácticas comerciales restrictivas. En algunas circunstancias los controles a la inversión extranjera pueden justificarse por razones de defensa de la soberanía y de seguridad nacional, aunque siempre hay que tener presente el costo económico potencial de dichas medidas.

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

La instrumentación de una zona de libre comercio: bases de un acuerdo-marco mínimo común

La propuesta del presidente Bush se formuló en términos muy genéricos, sin ahondar en los mecanismos para concretarla. Por tanto, las naciones latinoamericanas tendrán la oportunidad de desempeñar un papel activo y determinante en la formulación e instrumentación de cualquier acuerdo. Como elemento fundamental en las posibles negociaciones con Estados Unidos habrá que tomar en cuenta y evaluar los resultados finales de la Ronda de Uruguay. Por otra parte, en vista de que los plazos para la reducción recíproca de las restricciones comerciales quizá sean largos, habrá que tener presente la posible reorientación temporal del comercio debido, como se dijo, al ritmo variable con que los países de la región probablemente entren en la zona de libre comercio.

Habrà que decidir si los países de la región van a negociar en forma conjunta, en grupos subregionales o en forma individual. En vista de que algunos de ellos, sobre todo México, ya han avanzado por el camino bilateral, parece difícil una negociación con-

10. Jagdish N. Bhagwati, “Trade in Services and the Multilateral Trade Negotiations”, en *Economic Review*, vol. 1, núm. 4, septiembre de 1987, pp. 549-569.

11. Véase Joan M. Curtis, “Intellectual Property and International Trade”, en *IDS Bulletin*, vol. 21, núm. 1, 1990.

junta de la región. No obstante, queda abierta la posibilidad de que grupos de países con intereses y políticas comerciales afines negocien en bloque. Pero, aun en el caso de que se haga de manera separada, se podría formular una posición conjunta de la región como marco de referencia y para establecer las bases mínimas de las negociaciones de cada país.¹² Entre los objetivos de un acuerdo mínimo común de esta índole se podrían considerar los siguientes:

- lograr la mayor disminución arancelaria posible para las exportaciones latinoamericanas, sobre todo los productos afectados en mayor medida por el escalonamiento arancelario;

- ampliar los plazos de apertura comercial en los sectores que necesiten de un tiempo mayor para alcanzar la eficiencia que les permita enfrentarse a la competencia de las empresas estadounidenses;

- en vista de la gran brecha de desarrollo que existe entre Estados Unidos y América Latina, sustentar las concesiones ofrecidas por ambas partes en el principio de reciprocidad relativa, en lugar de completa. Por lo menos, debería considerarse la posibilidad de que la apertura sea más gradual en los países latinoamericanos que en Estados Unidos;

- asegurar el acceso al mercado estadounidense de los productos que en la actualidad se enfrentan a altas barreras no arancelarias, por ejemplo los textiles, los productos alimenticios y el acero. Evitar que Estados Unidos excluya del proceso de apertura éstos y otros productos de interés especial para la región;

- evitar que las restricciones no arancelarias aplicadas a las exportaciones latinoamericanas sean sustituidas por otras más indirectas pero igualmente dañinas al esfuerzo exportador de la región;

- establecer procedimientos eficaces y justos para resolver las eventuales controversias comerciales con Estados Unidos;

- determinar reglas claras y transparentes para la aplicación de subsidios, derechos compensatorios e impuestos *antidumping*;

- lograr que se reconozcan los esfuerzos unilaterales de liberación comercial realizados por un número creciente de países de la región;

- negociar un incremento de los recursos provenientes de fuentes multilaterales y bilaterales para financiar el proceso de reconversión industrial que se derive de la integración hemisférica, y

- mantener la flexibilidad necesaria en la legislación nacional sobre inversión extranjera y derechos de propiedad intelectual para garantizar los intereses de los países latinoamericanos en estas áreas.

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

Puntos adicionales de estudio

Además de los factores mencionados en las secciones anteriores, hay muchos puntos que valdría la pena investigar a medida que se profundice en la evaluación de la Iniciativa Bush, entre otros:

- examinar casos anteriores de liberación comercial entre Estados Unidos y sus contrapartes comerciales, por ejemplo los acuerdos de libre comercio con Canadá y con Israel, el caso de Puerto Rico y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, para ver qué lecciones contienen respecto a posibles acuerdos con los países latinoamericanos;

- además de considerar el efecto de una zona de libre comercio en el intercambio de bienes, habrá que realizar una evaluación similar para el comercio de servicios, cuya liberación constituye una parte integral del planteamiento del presidente Bush;

- hay que analizar cuidadosamente los otros factores que Estados Unidos ha planteado como elementos fundamentales del proceso de integración hemisférica, sobre todo la eliminación de controles a la inversión extranjera y la protección de la propiedad intelectual, y la naturaleza precisa de la condicionalidad que se pretende establecer en estas áreas. Por otra parte, cabe preguntarse si la liberación de los flujos de inversión se extendería a las salidas de capital de la región, y las implicaciones que esto tendría para los regímenes cambiarios existentes, y

- sería imprescindible estimar la capacidad negociadora de Estados Unidos, lo cual, entre otras cosas, implicaría examinar los beneficios que Washington espera percibir de una zona de libre comercio. También cabría evaluar la posición de grupos de interés en Estados Unidos ante medidas específicas de liberación, y la voluntad del Gobierno de este país para superar las objeciones de ciertos grupos.¹³ El objetivo de estos estudios sería mejorar la capacidad de negociación de los países latinoamericanos.

Comentarios finales

Para terminar este examen preliminar de algunas cuestiones planteadas por la dimensión comercial de la Iniciativa Bush, cabe señalar, en primer lugar, que convendría asegurar que las negociaciones no desvíen los esfuerzos de la región orientados a lograr un sistema de comercio multilateral más abierto y justo. En última instancia, el objetivo principal es garantizar el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de todos los países industrializados, no sólo de Estados Unidos.

El análisis realizado en las páginas anteriores indica que la Iniciativa representa una oportunidad potencialmente importante para aumentar las corrientes de comercio y de inversión en América Latina y el Caribe, sobre todo porque brinda la posibilidad de asegurar un acceso estable de los productos latinoamericanos al mercado de Estados Unidos. Que ese potencial se concrete dependerá, al menos en parte, de cómo reaccionen los países de la región ante la propuesta del presidente Bush y de la forma en que se lleven a cabo las negociaciones subsiguientes. □

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