

Los retos futuros del comercio en el hemisferio occidental
SIDNEY WEINTRAUB

Las actitudes de los países latinoamericanos y del Caribe hacia el comercio y la inversión extranjeros han sufrido una transformación dramática durante los últimos diez años. En la actualidad, la atención de la política económica se centra en una gama de intereses nuevos, las perspectivas de una zona de libre comercio en el hemisferio occidental, movimientos subregionales de integración que van desde el MERCOSUR hasta el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLC), la búsqueda de un acceso seguro al mercado de Estados Unidos, una mayor inserción de la región en la economía mundial y cómo actuar para atraer la inversión extranjera directa para la producción y la exportación de artículos manufacturados. En la mayoría de los países ya no se presta demasiada atención al desarrollo orientado al interior, a la sustitución de importaciones o al pesimismo en torno a las exportaciones. El modelo que ahora prevalece cambiará conforme se alteren las circunstancias; pero el estado de cosas previo ha llegado a su fin.

Peter Hakin, Diálogo Interamericano
Ambler H. Moss, Jr., Centro Norte Sur

Introducción

En todo el hemisferio occidental la política comercial está en proceso de fluctuación, con mayor razón ahora que en cualquier otra época del periodo de posguerra. Entre los funcionarios de Latinoamérica, el Caribe y América del Norte existe un consenso general en torno a un gran número de cuestiones de política comercial, así como incertidumbre acerca de otros temas. Aunque el presente documento comienza por mencionar las áreas de acuerdo, se centra más bien en aquellas cuestiones sobre las que no existe consenso.

Áreas de acuerdo

Los encargados de la formulación de políticas comerciales de todo el hemisferio occidental por lo general están de acuerdo con las siguientes cuestiones:

- Los programas de desarrollo económico ya no pueden basarse en la búsqueda interna en los diferentes países o subregiones, sino que requieren una ampliación de las exportaciones.
- A su vez, la ampliación de las exportaciones en la actualidad requiere de menores barreras a la importación que cuando los países del hemisferio hacían énfasis en la industrialización basada en la sustitución de importaciones.
- La reducción unilateral extensa de las barreras a las importaciones en Latinoamérica y el Caribe puede explicarse gracias a este nuevo enfoque del desarrollo.

- La integración subregional resulta deseable sólo si se apoya en una reducción de las barreras contra el exterior, bajo las condiciones que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha calificado como "regionalismo abierto".
- Junto con la integración subregional, actualmente se concede un énfasis considerablemente mayor que en el pasado a la participación en la estructura multilateral del GATT. • Con variaciones en cuanto a la importancia que se le concede en los diferentes países, existe gran interés por establecer relaciones comerciales más estrechas con Estados Unidos, el mercado más grande para la mayoría de los países del hemisferio, y del hemisferio occidental en su conjunto.
- A su vez, Estados Unidos busca establecer vínculos más estrechos con otros países del hemisferio, como lo indican el TLC y las propuestas de libre comercio hemisférico.
- Por último, Canadá, que hasta la fecha había otorgado poca importancia a sus relaciones con Latinoamérica, está abordando de lleno las cuestiones comerciales y económicas del hemisferio.

Dudas sobre el futuro

Las incertidumbres se refieren a la agenda que se deriva del anterior consenso general. Conforme el hemisferio mira hacia el futuro deberá dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Es el libre comercio en el hemisferio un objetivo deseable y sensato?
- De serlo, ¿qué políticas—por parte de Estados Unidos y de los países de Latinoamérica y el Caribe— será necesario instrumentar entre el día de hoy y la fecha en que pueda alcanzarse el objetivo anterior?
- ¿Podría la proliferación de acuerdos subregionales y por países contribuir a una mayor integración hemisférica, o se convertiría en un obstáculo?
- ¿Qué objetivo debería tener prioridad, el libre comercio subregional o la integración hemisférica?
- Finalmente, y tal vez lo más importante, ¿qué está dispuesto a hacer Estados Unidos para promover el libre comercio en el hemisferio, y exactamente qué pretenden los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC)?

Unilateralismo, subregionalismo y regionalismo

La reducción unilateral de las barreras a la importación y a la inversión en los países de LAC tal vez no haya agotado su curso; pero lo más probable es que la política futura tenga que ver con la reciprocidad. Esto resulta particularmente cierto para países como

Venezuela y Costa Rica, por ejemplo, donde los cambios unilaterales en las políticas han despertado una oposición importante. El énfasis en la reciprocidad resulta evidente en las negociaciones subregionales y en las indicaciones que han hecho cierto número de países sobre su deseo de adherirse al TLC y, supuestamente, de asumir las obligaciones que establece este instrumento.

Por su parte, Estados Unidos ha llevado a cabo una apertura unilateral de mercados sobre bases selectivas —para productos que se rigen por el sistema general de preferencias y en favor de países de la cuenca del Caribe y de la región andina. Por su parte, Canadá ha seguido un proceso de selección similar dentro de su sistema de tratamiento preferencial a las importaciones provenientes de los países del Caribe. Sin embargo, el TLC fue un ejercicio de reciprocidad, como seguramente lo será también su ampliación. Bajo tales circunstancias, los países de LAC que no estén preparados para eliminar las barreras comerciales de manera sustantiva en un periodo razonable de tiempo no podrán considerarse como candidatos para acceder al TLC.

La apertura unilateral de mercados en los países de LAC resulta consistente tanto con el subregionalismo como con un regionalismo más amplio. Por lo tanto, las cuestiones de política deben centrarse principalmente en la compatibilidad entre estas dos vertientes: el subregionalismo y el libre comercio en todo el hemisferio. Las decisiones sobre el particular se toman por omisión cuando sería preferible el debate y la elección consciente. El argumento en el sentido de que ambos fenómenos son consistentes se basa en la tesis de que la apertura de mercados resulta por sí misma deseable y que, por lo tanto, el subregionalismo equivale a un peldaño del libre comercio con bases más amplias. Tal es el argumento que se ha utilizado cuando tanto los países de LAC como los de América del Norte han forjado sus propios acuerdos subregionales, desde el TLC en el norte hasta el MERCOSUR en el sur.

El argumento en contra es que cada acuerdo subregional discrimina a los extranjeros y crea intereses que se empeñan en mantener estas preferencias internas. La tesis del obstáculo es que el subregionalismo impedirá la realización de mayores esfuerzos por lograr un libre comercio hemisférico. Es este riesgo lo que, en gran medida, promueve la defensa del regionalismo abierto. Es también la justificación clásica del sistema de nación más favorecida.

El conflicto potencial se resolvería parcialmente si el acceso al TLC fuera menos automático para cualquier país del hemisferio que reuniera un conjunto predeterminado de condiciones. Tal vez éste no sea el caso debido al celo con que el congreso de Estados Unidos guarda su poder para escrutar todos los acuerdos comerciales. Para la entrada al MERCOSUR no existen tampoco condiciones automáticas o predeterminadas.

En realidad, la pregunta sobre si los acuerdos de libre comercio resultan consistentes con el movimiento hemisférico hacia un libre comercio es demasiado simplista. En la actualidad, el subregionalismo se combina con el bilateralismo. México forma parte del TLC y sostiene acuerdos de libre comercio con Chile y Costa Rica. Colombia es miembro del Grupo Andino, ha concluido sus negociaciones para el libre comercio con Venezuela y México y ha expresado simultáneamente su deseo de acceder al TLC. El subregionalismo

es una forma de discriminación contra el exterior. De la misma manera, cuando los miembros de las agrupaciones subregionales firman acuerdos individuales con países de fuera de la subregión, obtienen una ventaja sobre sus socios subregionales en cuanto al acceso a terceros mercados. Más allá de esto, la proliferación de acuerdos bilaterales, plurilaterales y subregionales complica la tarea de establecer un conjunto consistente de reglas para la conducción del comercio hemisférico. Una multiplicidad de acuerdos dentro del hemisferio, cada cual con sus propias reglas de origen para determinaren qué casos puede haber un libre intercambio de artículos en estas zonas de libre comercio ocasionaría el caos.

El comercio que involucran estos acuerdos bilaterales entre miembros de acuerdos subregionales más amplios no es extenso. Sin embargo, la cuestión podría volverse más significativa en términos comerciales si Estados Unidos optara por realizar acuerdos bilaterales fuera del marco del TLC, en lugar de ampliarlo a través de la ruta de acceso. La política declarada de Estados Unidos es que ambas opciones permanecen abiertas. Si, por ejemplo, Estados Unidos opta por firmar un acuerdo particular de libre comercio con Chile, como lo ha hecho México, Canadá se sentina obligado a hacer lo mismo. Estos acuerdos individuales podrían proliferar de manera exponencial si Estados Unidos firmara acuerdos de libre comercio adicionales y otros países hicieran lo propio. Este es un escenario hipotético de horror —un crecimiento exponencial del número de acuerdos bilaterales, cada cual con sus propios arreglos preferenciales y sus propias reglas de origen—pero se empieza a percibir a través de lo que está haciendo México, y de la negación de Estados Unidos de comprometer su política de acceso al TLC. Esto apunta hacia lo deseable que resulta ampliar el TLC a través de la ruta de acceso y no del bilateralismo.

El subregionalismo es una realidad y, sin importar cuáles sean sus desventajas teóricas, la discusión sobre el grado en que resulta deseable es un ejercicio ocioso. Sin embargo, si el regionalismo hemisférico es un objetivo, es necesario tomarlas siguientes decisiones para garantizar que el subregionalismo no se convierta en un obstáculo:

1. Los términos de acceso a los acuerdos subregionales, en especial el TLC, deben hacerse explícitos. Esto supuestamente significa que los países que tienen acceso deben aceptar los acuerdos tal como están redactados, y que las negociaciones deben partir, en gran parte, del periodo de transición y de las derogaciones que pudieran resultar necesarias.
2. El regionalismo abierto es necesario para reducir la discriminación contra quienes no son miembros de las agrupaciones subregionales y para llevar a su mínima expresión el fomento del interés por mantener márgenes elevados de preferencia dentro de grupos cerrados.
3. La combinación de acuerdos bilaterales sobre impuestos a los subregionales sólo pueden servir para dividir al hemisferio, en especial si Estados Unidos opta por este enfoque.

De aquí al libre comercio hemisférico

El libre comercio hemisférico tal vez no se convierta jamás en una realidad. Esto significaría la existencia de países que compiten por obtener condiciones de preferencia que provocarían la desviación del comercio y de la inversión y, en consecuencia, una asignación de recursos menos que óptima. El grupo preferencial de mayor importancia, dada su predominancia económica, sería el TLC.

Incluso si el libre comercio hemisférico pudiera lograrse, esto tomaría algún tiempo, aunque todavía no se sabe con certeza cuánto. Los pasos previos al libre comercio hemisférico son tanto sustantivos como de procedimiento.

Las cuestiones sustantivas

Las cuestiones sustantivas que deberán decidirse previamente al acuerdo de libre comercio hemisférico son medidas de política que se toman dentro de un país o grupo de países para permitirles aceptar el libre comercio. Si el objetivo es el acceso al TLC, el acuerdo mismo indica las obligaciones que deberán respetar los nuevos miembros. La cuestión principal para la negociación será el tiempo de transición para aceptar las obligaciones que impone el TLC, aunque podría haber otras derogaciones que resultarían aceptables, como en el caso de México sobre la energía, y en el de Canadá respecto a la agricultura.

No obstante, pocos países de LAC están actualmente preparados para enfrentar la gama total de obligaciones que impone el TLC. Las obligaciones principales se refieren a la eliminación gradual de barreras fronterizas, pero también existen otras. Estas se refieren al tratamiento nacional que se da a la inversión, al libre comercio de servicios, al establecimiento de reglas de origen, a abrir la procuración pública a otros países del TLC, a la enmienda de leyes para facilitar la resolución de disputas, a la aceptación de la disciplina para promulgar nuevas reglas nacionales que pudieran comprometer las ventajas de otros países miembros, a la aceptación de normas de producción y seguridad compatibles, a la adherencia a acuerdos suplementarios en materia de medio ambiente y trabajo, y a la protección de la propiedad intelectual. Un gran número de estas reformas económicas ostensibles tienen implicaciones políticas de importancia y algunas de ellas resultan altamente controvertidas en los países de LAC.

Cuestiones de procedimiento

Los impedimentos de procedimiento para el libre comercio hemisférico pueden resultar igualmente difíciles. Antes de que

Estados Unidos pudiera negociar un acuerdo de libre comercio sin someterlos documentos forales a numerosas enmiendas del congreso, fue necesaria la aprobación de la vía rápida. No se trató de un procedimiento sencillo, como resultó evidente durante el debate que antecedió a la aprobación del TLC. El acceso a este acuerdo requiere del consentimiento de los tres miembros originales, y posteriormente del de los nuevos miembros que se adhieran a él, por lo que es necesario un proceso de decisión para otorgar este consentimiento. La Asociación Latinoamericana para la Integración (ALADI) deberá revocar su disposición de

que cualquier concesión arancelaria que se otorgue fuera de su marco, deberá hacerse extensiva, en igualdad de términos, a los demás miembros de este organismo, problema que surgió en el TLC con relación a México.

La transición

¿Qué puede hacerse antes de que exista un acuerdo de libre comercio hemisférico para reducir al mínimo los daños a quienes no son miembros de los diferentes grupos subregionales? En la siguiente sección del presente trabajo se discuten las opciones con que cuentan Estados Unidos y otros países miembros del TLC; de manera similar, aunque menos importantes, existen ciertas consideraciones en otros grupos subregionales.

Estados Unidos ya cuenta con un marco de acuerdos con otros países del hemisferio. Estos proporcionan foros para la discusión pero no ofrecen soluciones adecuadas para la desviación potencial del comercio y de la inversión.

Las preferencias arancelarias de que gozan los países de la cuenca del Caribe dentro del mercado estadounidense disminuirán gradualmente hasta desaparecer, en la mayoría de los casos, en un plazo de diez años. Para esa fecha se habrá eliminado la mayoría de los aranceles estadounidenses contra las importaciones que provengan de México. Además, los productos textiles de México tendrán mayor libre acceso al mercado de Estados Unidos, y esta ventaja no podrá hacerse extensiva a los países de la cuenca, cuando menos hasta que la cláusula sobre multifibras del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) desaparezca en un plazo de diez años. Por lo tanto, la inversión en industrias por cuya producción compiten con México las empresas de la cuenca del Caribe podrá favorecer a este país. Estos países merecen atención especial debido a que: 1) la estructura de la producción que se desarrolló en años recientes recibió estímulo de la política estadounidense según la iniciativa de la cuenca del Caribe, y 2) más de 40 por ciento de la exportación total de mercancías de estos países se envía a Estados Unidos.

En la actualidad, los países de la cuenca no están preparados para hacer frente a las obligaciones del TLC. ¿Qué puede hacerse al respecto? Una solución posible sería proporcionar a los países del Caribe paridad con México en el mercado de Estados Unidos —tal vez en todo el mercado del TLC, aunque esto es menos factible— en relación con aquellos productos cruciales para el panorama de exportaciones de estos países. Las exportaciones de textiles son de particular importancia para el Caribe, pero también existen otros rubros. Los problemas a que se enfrentan los países del Caribe los contempla, en cierta medida, la legislación propuesta para instrumentar la Ronda de Uruguay del GATT. Podría requerirse reciprocidad y podría solicitarse a los países de la cuenca que redujeran las barreras de importación excesivas, que aceptaran más importaciones de servicios, que mejoraran su trato a la inversión extranjera, que aumentaran sus medidas de protección de la propiedad intelectual y que tomaran en cuenta otras consideraciones conforme se aplican a los países individuales. Estas obligaciones recíprocas podrían lograrse con base en la cláusula de la nación más favorecida, con objeto de no contravenir las obligaciones que establece el GATT.

Otros países del hemisferio podrían adquirir todas o un buen número de las obligaciones que establece el TLC. Chile sobresale en este sentido, pero otros países no se quedan atrás. Si se superan los impedimentos de procedimiento de Estados Unidos para la ampliación del TLC no se requerirán acuerdos especiales para quienes desean acceder a este instrumento.

En otros casos, como el de Argentina y Colombia, el problema principal podría no ser la eliminación gradual de los aranceles en un periodo de diez a quince años, sino más bien la aceptación de otras obligaciones que dicta el TLC. En tales casos, podría otorgarse cierta consideración a los acuerdos simples de libre comercio que involucran sustantivamente todo el comercio, así como a otros acuerdos sobre su inversión, aunque sin la demás parafernalia del TLC. Estos países recibirían la categoría de asociados hasta que estuvieran listos para asumir todas las obligaciones del TLC. Esto resultaría análogo a los acuerdos de libre comercio realizados por cierto número de países de la Comunidad Europea, como por ejemplo Austria, Finlandia, Noruega y Suecia, antes de que optaran por negociar su inclusión plena.

Esta breve discusión no pretende presentar todos los acuerdos temporales posibles para el total de países, sino más bien hacer hincapié en que existen maneras derivadas del TLC para limitar la desviación del comercio y de la inversión. La cuestión política gira en torno a la aceptación del potencial de este enfoque y, posteriormente, de la disposición para discutir la definición de lo que es factible para los países o grupos de países particulares.

Debe tomarse en cuenta una advertencia: Los problemas que surgen en el interin pueden no ser más graves para ciertos sectores específicos, como en el caso de los productos textiles en los países del Caribe. Los acuerdos del sector preferencial contravendrían el artículo XXIV del GATT, lo cual resultaría poco sensato y probablemente indeseable para un gran número de países de LAC, ahora que han concedido mayor énfasis a su participación en este acuerdo.

Ya que el libre comercio hemisférico sea o no el objetivo final, su logro no debe abordarse a través de una técnica única, tal como la negociación para el pleno acceso al TLC. Existen otras rutas posibles, como las negociaciones entre subregiones para el libre comercio y los arreglos que mantienen al margen el conjunto de obligaciones que contiene el TLC. El propósito no deberá ser ampliar el área de discriminación sino reducirla hasta que desaparezca gradualmente del hemisferio.

En resumen, puede existir un problema temporal que podría ser agudo para ciertos países y marginal para otros. Este tiene que ver, principal pero no exclusivamente, con el acceso al mercado de Estados Unidos. La pregunta para los encargados de la formulación de políticas es cómo deberán hacer frente a esta preocupación. A continuación se presentan algunas sugerencias posibles:

1. Los países que se interesen en los arreglos temporales deberán consultar el contenido de los mismos con el grupo subregional que corresponda.
2. Podría lograrse un progreso paso por paso, cubriendo una o más áreas sustantivas y dejando otras para negociaciones futuras.

La necesidad de liderazgo

El expresidente George Bush sugirió la idea de establecer una zona de libre comercio en el hemisferio (la Iniciativa de las Américas) en el discurso que pronunció en junio de 1990; sin embargo, poco se ha logrado en torno a esta propuesta durante los últimos cuatro años. Tal propuesta, que se anunció sin consultar previamente con los países del hemisferio, por lo general fue bien recibida ya que se refería a una meta esencial de los países de LAC: principalmente, lograr un acceso más seguro al mercado de Estados Unidos, incluso conforme reducían unilateralmente sus propias barreras fronterizas. En diciembre de 1993, el vicepresidente Al Gore propuso una cumbre hemisférica de naciones democráticas, a celebrarse en diciembre de 1994 en Miami. La agenda de esta reunión se estableció durante el tiempo en que se redactó el presente artículo.

De la presente historia surgen tres conclusiones: La primera es que el liderazgo en asuntos comerciales hemisféricos sigue proviniendo de Estados Unidos. Esto no tiene mayor relevancia en vista de la importancia abrumadora que tiene este país como mercado para Canadá, Latinoamérica y el Caribe.

La segunda es que sigue estando dispuesto a actuar de manera unilateral y tiende a esperar que otros países del hemisferio se ajusten a esta línea, lo cual pueden o no hacer. En cualquier caso, la intención de ambas propuestas de Estados Unidos —una zona de libre comercio y la cumbre hemisférica— fue constructiva, aunque se manejó de manera azarosa.

La tercera conclusión es que los países de LAC no han podido alcanzar un consenso entre ellos sobre cuestiones comerciales. Estados Unidos toma la batuta porque de fallar, no habría otro líder. Sin embargo, el tratar de establecer parámetros amplios para una política comercial hemisférica, sin tomar en cuenta los preparativos para la Cumbre de Miami, requirió de una discusión continua que incluyera a todas las partes. Cada país, al establecer sus prioridades para ésta, pasó por su propio proceso interno de consulta. Debido a su poder económico, los puntos de vista de Estados Unidos tuvieron mayor peso que los de cualquier otra nación. Sólo teniendo un sentido más claro de sus objetivos pudieron los países de LAC ofrecer una posición eficiente de negociación para tratar con él.

Al hacer su propuesta, el vicepresidente Gore se refirió a una reunión cumbre de naciones "democráticas". En vista de los procesos internos de Estados Unidos, los asuntos relacionados con el comercio tuvieron que compartir la agenda con otros temas, tales como el ejercicio del poder (que puede significar diversas cosas, entre ellas la participación de la población en la toma de decisiones y en la administración de la justicia), el medio ambiente y los derechos laborales. La mayoría de los países de LAC, aunque no estuvieron en desacuerdo con la importancia de estas cuestiones, probablemente deseaban que la cumbre se concentrara en las cuestiones comerciales. Brasil, que en la actualidad no está interesado en tener acceso al TLC, constituyó la excepción principal a esta postura. Mientras más amplia se hacía la agenda, mayores eran las probabilidades de que el énfasis en las cuestiones comerciales se diluyera. Por consiguiente, lo más probable era que el establecimiento de la agenda para la cumbre se convirtiera en un proceso contencioso.

El establecimiento de la agenda para la reunión puede considerarse como una metáfora de las diferencias más amplias que existen entre Estados Unidos y los países de LAC con relación a la importancia relativa del comercio frente a otras consideraciones. La importancia relativa que se otorgue a los diferentes temas se intensificará mientras más tiempo lleve lograr avances con relación a la iniciativa de un libre comercio hemisférico. De esta manera, existe gran peligro de que lleguen a deteriorarse las buenas relaciones que actualmente se dan entre los países de LAC y Estados Unidos. La respuesta favorable a la propuesta del presidente Bush sobre la Iniciativa de las Américas se basó primordialmente en su elemento principal —un acceso más seguro al mercado estadounidense lo que coincidió con las necesidades y deseos más fundamentales de los países de LAC al momento de remodelar sus propias políticas económicas. Conforme esta coincidencia en cuanto a metas o puntos de vista se distorsione, y si se considera que Estados Unidos está dejando de lado la prioridad del comercio, existe el riesgo de un distanciamiento en la relación.

Dicho de manera menos precisa, si la mayoría de los países de LAC que deseaban hacer énfasis sobre las cuestiones económicas y comerciales durante la cumbre, y Estados Unidos hubieran hecho énfasis en el ejercicio del poder, los derechos laborales y el ambiente, hubieran quedado pocas bases para llegar a un acuerdo práctico. Una agenda que incluyera todo equivalía a una que no tuviera nada. El resultado final hubiera engendrado conflicto en lugar de cooperación.

Como preparación para la reunión se realizaron consultas entre Estados Unidos y los países de LAC, así como entre estos últimos. Al respecto, se suscitaron diferencias entre los países de LAC; la mayoría vio con buenos ojos la cumbre, mientras otros se mostraron indiferentes. Algunos estuvieron dispuestos a adherirse al TLC de inmediato y en otros casos no fue así. Otros más mostraron indiferencia con relación a si el acceso se negociaba con el propio TLC o a través de un acuerdo bilateral con Estados Unidos. Algunos países subrayaron la integración subregional mientras otros estuvieron listos para romper filas con sus socios en los acuerdos subregionales, esgrimiendo el argumento de que a final de cuentas todo saldría bien. Aunque hubo un consenso general con relación a que el libre comercio debía abarcar a una gran parte del hemisferio, existieron también diferencias en torno a si esto debía basarse en el TLC, en la integración sudamericana o en un subregionalismo más estrecho que se extendiera gradualmente a través de una serie de negociaciones. Mientras un gran número de naciones desearon conceder mayor énfasis al fortalecimiento del sistema global, otras estuvieron listas para contravenir las disposiciones por medio de acuerdos sectoriales preferenciales.

De esta manera, fue necesario llegar a un entendimiento en dos niveles: 1) determinar las posiciones comerciales para los países de LAC, y 2) llegar a un acuerdo sobre los arreglos comerciales y económicos regionales con Estados Unidos o, de manera más amplia, con los países que integran el TLC.

No existe estructura institucional adecuada por medio de la cual se pueda dar forma a estos dos conjuntos de entendimientos. El Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización de Estados Americanos

ayudaron a establecer las opciones de la agenda, pero a final de cuentas los propios países tuvieron que tomar las decisiones al respecto.

Un último punto institucional que debió aclararse fue que era prematuro llegar a conclusiones sobre los arreglos institucionales permanentes que eran deseables para enfrentar las cuestiones comerciales hemisféricas. Esto dependería de la estructura del comercio derivada de los arreglos comerciales complejos que existen actualmente en el hemisferio. Lo ideal hubiera sido que tanto los preparativos para la cumbre como la reunión misma se hubieran planteado de manera que ofrecieran cierta orientación sobre el particular.

Relaciones comerciales hemisféricas con el resto del mundo

La proporción de las exportaciones extra hemisféricas de la región varía grandemente entre países. Para Brasil, Chile y Estados Unidos las exportaciones al exterior del hemisferio representan cerca de dos terceras partes del total. Para México, en cambio, dada su fuerte dependencia del mercado estadounidense, esta proporción es menor de 20 por ciento. La preponderancia de las exportaciones extra hemisféricas se ubica entre estos dos extremos para Argentina, Colombia y Venezuela. De esta manera, mientras que todos los países se preocupan por su comercio a nivel mundial, el énfasis hemisférico varía entre ellos.

El asunto del regionalismo abierto, de mantener barreras bajas contra las importaciones de países no miembros, tiene mayor importancia para aquellos países que ejercen un comercio intenso fuera del hemisferio. Esta cuestión se aplica mejor al caso de Estados Unidos, donde el riesgo de la desviación comercial dentro de su mercado, como resultado del TLC, tiene mayor presencia; pero se trata también de una cuestión relevante para aquellos países con otros arreglos subregionales.

El mercado regional más grande para las exportaciones al exterior de América del Norte es Asia. Esto explica el interés que han mostrado ciertos círculos privados y oficiales por ampliar las áreas de libre comercio hacia esa región. La cláusula de acceso del TLC deja abierta esta posibilidad, y Estados Unidos conserva también la opción de celebrar acuerdos bilaterales de libre comercio con los países asiáticos; lo que da lugar a la pregunta sobre prioridades: ¿el hemisferio primero o de manera simultánea con los acuerdos extra hemisféricos de libre comercio?.

El atractivo que presentan los acuerdos de libre comercio con países del oriente asiático es que los mercados para las exportaciones de Estados Unidos son mayores que en los países de LAC. El argumento a favor de que Estados Unidos se centre primero en el comercio dentro de este hemisferio es que la decisión de este país de designar al hemisferio occidental como su primera prioridad comercial constituye una declaración política sólida. Por otra parte, más de 40 por ciento de las importaciones hemisféricas marginales consisten en exportaciones de Estados Unidos —y este porcentaje no incluye las exportaciones de Estados Unidos a México, su socio dentro del TLC— pero sus exportaciones sólo representan cerca de 20 por ciento del total de exportaciones a los países del oriente asiático.

Algunas recomendaciones de política sobre las relaciones comerciales con el resto del mundo son las siguientes:

1. Debe respaldarse la recomendación de la CEPAL a favor del regionalismo abierto, ya que constituye la mejor garantía para los países extranjeros de que la desviación de sus exportaciones al hemisferio será mínima.
2. Estados Unidos debe conceder prioridad al regionalismo dentro de este hemisferio, antes de celebrar acuerdos de libre comercio extra hemisféricos que discriminen a los países de LAC.

El rumbo de la política comercial del hemisferio occidental

Lo siguiente intenta reunir las diversas vías que requieren de la toma de decisiones para que los países del hemisferio puedan aprovechar la actitud actual de cooperación que prevalece entre ellos. Una de las constantes de la formulación de políticas para las negociaciones comerciales del GATT fue que el fracaso en la reducción de barreras arancelarias conduciría a un retomo a barreras más altas. Esta teoría de la "bicicleta" —de seguir adelante o retroceder— resulta igualmente válida para el caso del hemisferio. En realidad, ya existen señales de fatiga en la reestructuración, como lo muestran las elecciones presidenciales recientes de Venezuela y Costa Rica.

Más allá de lo anterior, como se puede observar en el debate sobre el TLC, el libre comercio y la inversión abierta no son objetivos suficientes si se toman por separado. Las cuestiones sociales —la protección del medio ambiente y el establecimiento de mejores condiciones de trabajo— deben formar parte integral de los acuerdos comerciales. En la actualidad, el tema central de las iniciativas de crecimiento del hemisferio es el desarrollo sustentable aunado a la justicia social. El libre comercio hemisférico debe convertirse en un objetivo, y deben registrarse progresos con toda celeridad. De manera simultánea, el objetivo de fortalecer los acuerdos de integración subregional que conduzcan a un regionalismo abierto debe ocupar un lugar preponderante en la agenda. En aquellos países donde haya conflicto entre las metas del subregionalismo y el libre comercio a nivel de todo el hemisferio (como es posible observar en la postura actual de Brasil), deberá concederse mayor importancia al subregionalismo que al libre comercio a nivel hemisférico. Los acuerdos subregionales sólidos y abiertos pueden convertirse en peldaños para ascender a un libre comercio hemisférico pleno; pero permitir que estos acuerdos subregionales zozobren podría equivaler a su destrucción. El crecimiento prometedor del comercio entre países de LAC y la mejora de su infraestructura, la transportación y las comunicaciones y los procedimientos aduanales más eficientes, sufrirían si el subregionalismo se viera degradado.

Resulta evidente que el libre comercio hemisférico, en particular si se construye con los bloques del subregionalismo, no llegará de inmediato. Sin embargo, la "bicicleta" de la liberalización puede continuar avanzando aunque no lo haga a una velocidad digna del Circuito de Francia. El progreso puede lograrse unilateral y subregionalmente, promoviendo el acceso de Chile al TLC. Asimismo, puede alentarse el avance

estableciendo arreglos temporales con aquellos países que no pueden cumplir con las obligaciones para el acceso pleno al TLC. La estructura de políticas que se establezca deberá permitir que los países realicen progresos a diferentes ritmos en la remodelación de sus economías y en la liberalización de sus regímenes comerciales.

Mi impresión es que la mayoría, sino es que todos los países de Latinoamérica y el Caribe buscan algún tipo de afiliación comercial estrecha con Estados Unidos como su principal mercado real o potencial. Esto puede lograrse a través de acuerdos que no permitan la entrada al TLC, siempre y cuando vayan acompañados de la promesa de permitir pleno acceso cuando sea oportuno. El logro de este objetivo requiere también transparencia y consistencia en la política comercial de Estados Unidos hacia el hemisferio. Estados Unidos debió indicar si el tema del comercio dominaría la agenda de la cumbre de diciembre de 1994 y si las iniciativas para la integración hemisférica tendrían preponderancia sobre los acuerdos de libre comercio extra hemisféricos que discriminaran a los países de este hemisferio.

De la misma manera que Estados Unidos debió definir su política comercial hemisférica, también tuvieron que hacerlo cada uno de los países de LAC. Actualmente existen diferencias sustanciales entre ellos y su tono es el de una trompeta vacilante. ¿Acaso los países de LAC conceden mayor prioridad al acceso al TLC que al fortalecimiento de los acuerdos subregionales? ¿Les preocupa la complejidad que genera la entrada simultánea a acuerdos subregionales y bilaterales preferenciales, por no mencionar la discriminación que implica esta variedad de arreglos, cada cual con diferentes reglas? Si eventualmente los países de LAC desean forjar un libre comercio a nivel hemisférico deberán tener una idea clara del camino que lleva a este objetivo, que es muy probable que todavía no tengan. La Reunión Cumbre de diciembre de 1994 en Miami ofreció un incentivo para que los funcionarios encargados de la formulación de políticas de todo el hemisferio fijaran prioridades y tomaran decisiones cruciales; el resultado de esa reunión pudo haber permitido la definición de pasos sustantivos e institucionales adicionales.

Esta es la oportunidad de forjar acuerdos comerciales hemisféricos porque los actores principales —los países de LAC, Canadá y Estados Unidos— hablan el mismo idioma de cooperación comercial. Esta confluencia representa una oportunidad que no se dio antes y que, si se desperdicia, podría no volver a presentarse en un futuro cercano.

Traducción: Lourdes González Varela

Este trabajo se basa, en gran medida, en la conferencia que dictó el doctor Weintraub en marzo de 1994 sobre "El futuro de la integración en el hemisferio occidental", auspiciada conjuntamente por el Diálogo Interamericano, el Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami y el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales.