• COLOQUIO ACADEMICO DE LAS AMERICAS •

COMERCIO E INTEGRACION DE LAS AMERICAS

Editores
Juan Manuel Villasuso
Rafael Trejos Solórzano

Con la colaboración de
Miguel Rojas R.

IICA IICE-UCR INTAL-BID

•COLOQUIO ACADEMICO DE LAS AMERICAS•

COMERCIO E INTEGRACION EN LAS AMERICAS

Editores:
Juan Manuel Villasuso
Rafael Trejos Solórzano

Con la colaboración de
Miguel Rojas R.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)

INSTITUTO DE CIENCIAS ECONOMICAS - UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (IICE-UCR)

INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE - BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (INTAL-BID)

Las ideas y los planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

Comercio e integración en las Américas / ed. por Juan Manuel Villasuso y Rafael Trejos Solórzano. – San José, C.R. : BID. INTAL : UCR. IIE : IICA, 1999.
393 p. ; 28 cm.

ISBN 92-9039-441 2

1. Comercio internacional - América. 2. Integración - América. I. Villasuso, Juan Manuel. II. Trejos Solórzano, Rafael. III. IICA

AGRIS 382 DEWEY E71

Enero, 2000
San José, Costa Rica

EDITORIAL AGROAMÉRICA

TABLA DE CONTENIDO

ECONOMIA POLITICA DEL ALCA

INTEGRACION SUBREGIONAL Y LIBRE COMERCIO

POLITICA ECONOMICA E INTEGRACION HEMISFERICA

POLITICA SOCIAL E INTEGRACION

PRESENTACION

El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, que actuó como coordinador del Módulo de Contenido del IV Foro Empresarial del ALCA, realizó las gestiones para organizar lo que en ese momento denominamos "Coloquio académico: el reto de la integración hemisférica". Este esfuerzo contó con el apoyo del coordinador del IV Foro Empresarial, Marco Vinicio Ruiz y del presidente pro témpore de la Reunión de Ministros de Comercio Exterior, José Manuel Salazar. Por su lado, el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe-INTAL coauspició dicha iniciativa y el Instituto Interamericano para la Agricultura (IICA) fungió como sede del evento.

Este libro refleja el claro interés de estas instituciones, de concretar una reunión entre académicos y personas interesadas en la política comercial del continente con el fin de discutir, durante tres días, los alcances del proyecto del Area de Libre Comercio de las Américas-ALCA. El resultado de este esfuerzo conjunto, también muestra una comunicación fluida entre los sectores gubernamental, empresarial y académico. La confluencia de estos factores positivos permitió que, a diferencia de las reuniones empresariales y ministeriales anteriores, participara también, y por primera vez, el sector académico. Por eso nos sentimos muy complacidos de poder entregarle a la comunidad nacional e internacional un testimonio escrito de este evento.

Asimismo, queremos agradecerle al coordinador del Coloquio e investigador del IICE, Juan Manuel Villasuso y al especialista del IICA, Rafael A. Trejos, la edición que han realizado de las ponencias discutidas durante dicho encuentro. En dicha tarea contaron con la colaboración de Miguel Rojas Rodríguez, consultor del IICA.

Esperamos que la lectura de todos estos documentos permita intensificar la reflexión sobre los temas referidos a la integración regional, como también a la realización de futuras investigaciones y encuentros entre los académicos del continente americano.

Anabelle Ulate
Directora, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica

Juan José Taccone
Director, Instituto de Integración de América Latina y el Caribe

Rodolfo Quirós Guardia
Director, Area de Políticas y Comercio Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

INTRODUCCION

En el mes de marzo de 1998 se celebró en San José, Costa Rica, el Coloquio Académico de las Américas con el propósito de analizar diversos temas vinculados con la integración hemisférica y en particular para examinar la evolución del proceso de creación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta actividad se llevó a cabo de manera casi simultánea con el IV Foro Empresarial y la IV Reunión de Ministros de Comercio Exterior del continente. Mas de 70 académicos de América Latina, Estados Unidos, Canadá y el Caribe estuvieron presentes y ofrecieron sus experiencia y planteamientos.

Desde la Cumbre de Presidentes, celebrada en Miami en 1994, la conformación de un mercado común constituyó una de las metas mas claramente establecidas. La primera reunión de ministros responsables del comercio tuvo lugar en Denver en 1995. En esa ocasión las autoridades gubernamentales no solo tomaron decisiones relacionadas con la materia de interés y se comprometieron con una agenda y un cronograma de encuentros, sino que también oficializaron un Foro Empresarial que sesionó en las mismas fechas. En la reuniones posteriores, en Cartagena y Brasil, se llevaron a cabo encuentros contemporáneos de los ministros y de los empresarios. Los acuerdos del sector empresarial fueron dados a conocer a las autoridades gubernamentales. En ninguna de esas ocasiones hubo participación organizada de otros sectores sociales.

Esta situación, sin embargo, cambió durante la reunión ministerial de San José en 1998. En esa oportunidad se organizaron dos encuentros adicionales, que aunque no recibieron el beneplácito explícito de las instancias políticas, si obtuvieron al menos una aprobación tácita. Una de estas actividades fue convocada por un grupo de entidades de la sociedad civil: organizaciones comunales, grupos ambientalistas, etnias, sindicatos, etc. El segundo evento fue el Coloquio Académico "El reto de la integración hemisférica", organizado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE) y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL/BID), con el apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

El Coloquio permitió que un grupo importante de académicos del continente se reuniera para analizar y discutir, desde una perspectiva tanto teórica como práctica, la evolución del proceso de creación del Area de Libre Comercio de las Américas. La respuesta a la convocatoria, por parte de los profesores e investigadores fue entusiasta, sin embargo, la planificación y diseño del evento no fue una tarea fácil, pues habían expectativas muy diversas entre quienes impulsaban y apoyan la celebración de la reunión.

Por un lado, algunos planteaban que el evento debía tener un marco de referencia muy amplio. Se indicaba que los participantes debían refle-

xionar sobre la integración y el comercio tomando en cuenta factores históricos, culturales, sociales y políticos. Se debía reflexionar, señalaban, con base en el conocimiento teórico de una realidad compleja, incluyendo las motivaciones y las valoraciones de carácter ético. Había otros, por el contrario, que opinaban que el énfasis debía centrarse en la teoría económica, es decir, plantear la discusión y el análisis en un ámbito conceptual pero acotado por el instrumental de la economía, sin adentrarse en consideraciones de carácter filosófico o valorativo. Debates como comercio y crecimiento, medio ambiente y apertura o multilateralismo y regionalismo resultaban válidos para los que sostenían este punto de vista. Por último, estaban quienes proponían un enfoque eminentemente utilitarista. Los que se encontraban mas involucrados en la cotidianidad del ALCA, exaltaban los aportes concretos que el Coloquio podía hacer a las negociaciones y proponían que se llegara a conclusiones que fueran entregadas a los ministros para su discusión. Desde este punto de vista, se sugería organizar sesiones similares a la de la Reunión Ministerial sobre acceso a mercados, inversiones, propiedad intelectual, compras estatales, políticas de competencia, etc.

Las distintas visiones y énfasis sobre los fines y propósitos del Coloquio se vieron reflejadas en el programa definitivo del evento, en las presentaciones y discusiones y desde luego en los trabajos que conforman este libro. Los artículos se han agrupado de acuerdo a las principales áreas temáticas, que fue la misma lógica empleada para estructurar las sesiones de trabajo.

Muchos fueron los aspectos examinados en el Coloquio, así como diversas las posiciones expuestas, razón por la que no es posible ensayar una síntesis ni un resumen de conclusiones. No obstante, sí parece interesante reseñar brevemente algunos aspectos que surgieron a lo largo de la reunión, relacionados tanto con el ALCA en su dimensión de integración comercial como con la Academia como instancia activa participante en el seguimiento y evaluación del proceso.

Un primer tema al que se hizo referencia, tiene que ver con el papel que jugará "lo económico" en la futura evolución del ALCA. Tomando en cuenta que los Estados Unidos no aprobaron la vía rápida (fast track), que algunos países, especialmente del Mercosur, han mostrado mas interés en sus esfuerzos subregionales que en la integración a nivel hemisférico y que se prevé una ronda de negociaciones multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercial, ¿será lo económico-comercial el factor dinamizador del proceso en el futuro, o temas de naturaleza mas política como la educación, la lucha contra las drogas o la promoción de la democracia pasarán a jugar el papel protagónico quedando la integración

relegada a un segundo plano? La respuesta a esta interrogante no fue evidente, pero si parece estar ligada a otra cuestión ¿cuál es el compromiso real de los países para abordar de manera regional temas políticos tan serios y complejos como los anteriormente señalados?

Un segundo aspecto se vincula con una añeja polémica que se revivió y estuvo presente durante todo el evento: el comercio como motor del desarrollo. ¿Es la especialización y el intercambio entre los países del hemisferio el camino mas adecuado para aprovechar las ventajas comparativas y competitivas?, o por el contrario, ¿puede el comercio y la apertura indiscriminada constituir, dadas las asimetrías existentes, un obstáculo para el desarrollo de muchas de las naciones? Las cifras presentadas no fueron concluyentes, pero sí llamaron a la cautela. En los últimos años las autoridades económicas en casi todos los países han apostado a la exportación como estrategia para imprimir dinamismo a la producción, no obstante, los datos muestran que si bien las tasas de crecimiento del comercio han sido bastante elevadas, no ha ocurrido lo mismo con el PIB que ha mostrado variaciones muy modestas. Esto parece indicar, al menos en el corto plazo, que el comercio no ha sido el factor dinámico que se esperaba que fuese, tal vez porque se han impuesto limitaciones severas a la demanda interna, y esta es, en muchos países de enorme importancia como estímulo para el crecimiento.

Un tercer tópico ampliamente discutido fue el de los ganadores y perdedores del proceso integracionista. Las asimetrías entre los países, en cuanto a su tamaño, estado relativo de desarrollo, especialización productiva, estructuración social, dotación de recursos naturales, y acervo de capital físico y humano, entre otros, fueron la base para planteamientos relacionados con los costos y beneficios del proceso, tanto en el corto como en el mediano plazo. Si bien se reconoció que el análisis económico no cuenta actualmente con metodologías suficientemente sólidas como para poder medir y predecir resultados confiables en términos de bienestar, también se enfatizó que el proceso tendrá efectos distributivos importantes no solo entre países sino también al interior de las economías nacionales. Aquellos sectores y actores vinculados con el comercio de bienes y servicios y con los flujos de capitales serán, en general, los ganadores, mientras que aquellas actividades económicas que por su propia naturaleza están desarticuladas del intercambio internacional es de esperar que queden rezagadas. La aplicación de mecanismos de transferencia y de compensación pueden resultar indispensables. De igual manera, las economías con mayores adelantos tecnológicos, mayor productividad y mayor capacidad para adaptarse a las condiciones de los mercados serán los ganadores. No necesariamente los mas grandes serán los que reciban los mayores benefi-

cios, pero si aquellos que tengan las condiciones y los recursos para transformarse mas rápidamente.

Finalmente, al igual que en otras reuniones, el tema del medio ambiente y las condiciones de los mercados laborales fueron motivo de polémica en el Coloquio. La búsqueda de soluciones de compromiso entre los que ven el comercio y la apertura como un peligro inminente e irremediable para la conservación de los recursos naturales y aquellos que consideran que estas preocupaciones se exageran o que en todo caso corresponden a otros foros de discusión, quedaron pendientes. Lo mismo sucedió con los planteamientos relativos a los temas relacionados con salario y empleo. Las mediciones de perdida o ganancia de puestos de trabajo como consecuencia de la apertura no son concluyentes. Tampoco lo son los estudios de competitividad. El efecto que los diferenciales de salario tienen sobre la competitividad de bienes o sectores específicos de producción dejan dudas mas que razonables tanto por la especificación de los modelos como por el tipo y calidad de las estadísticas utilizadas.

En lo que concierne al papel que la Academia podría desempeñar acompañando de manera efectiva al proceso de construcción de un Area de Libre Comercio de las Américas, durante el Coloquio se hicieron varias observaciones, la primera de las cuales tiene que ver también con las asimetrías, pero en este caso con las existentes entre los centros de pensamiento y de investigación en los diferentes países. Así como hay naciones que cuentan con una gran cantidad de recursos humanos y financieros dedicados al estudio de estos temas de comercio e integración, y donde hay una abundante y prolifera actividad intelectual por medio de congresos, reuniones, talleres y seminarios, en otros, desafortunadamente, prácticamente no hay profesionales especializados en estos campos y no se cuenta ni con el marco institucional ni con las estadísticas ni el financiamiento necesario para realizar estudios que permitan no tanto avanzar en el ámbito teórico, que seria una pretensión desproporcionada, pero si al menos tener un mejor conocimiento de las realidades concretas.

También se reflexionó durante el Coloquio en torno a la vinculación de la Academia con los centros de toma de decisión responsables, directa o indirectamente, de las negociaciones comerciales. En este sentido, las relaciones de las universidades y los centros de investigación con las autoridades gubernamentales y con sectores de la sociedad civil como las cámaras empresariales, las organizaciones no gubernamentales y el sector labor, se consideraron de la mayor importancia. No obstante, se reconoció que es-

tas relaciones no son en muchos países ni suficientemente estrechas ni muy colaborativas, posiblemente por razones que tienen raíces en los conflictos entre estudiantes y gobiernos que ocurren con alguna frecuencia, o por la desconfianza que de manera recíproca se observa entre empresarios y académicos. En algunos países este panorama ha mostrado síntomas de mejoría en los últimos años y Costa Rica parece ser un caso interesante donde se pueden señalar varios ejemplos de esfuerzos conjuntos entre la universidad, el gobierno y el sector empresarial.

Se reconoció explícitamente que la ciencia económica tiene limitaciones importantes, tanto desde el punto de vista teórico como instrumental para analizar fenómenos relativamente nuevos como los que plantea el ALCA. También se hizo referencia a la dificultad que existe para aislar ciertos fenómenos o variables para poder evaluar su impacto, y la imposibilidad de lograr modelos de equilibrio general o de elaborar formulaciones econométricas que permitan especificar tanto las interrelaciones de las economías nacionales como sus enlaces con otras economías vía sector externo y mercados de capital. Muchas preguntas que los formuladores de política y tomadores de decisión podrían dirigir a los académicos es posible que en estos momentos queden sin respuesta por la carencia de teorías verificables y de herramientas analíticas confiables. Este reconocimiento, mas que desalentar, debe ser un acicate para trabajar con mayor dedicación y humildad en la construcción del conocimiento científico en economía.

Por último, se insistió en la necesidad de que la Academia continúe desempeñando un papel crítico en el análisis del ALCA. Esta responsabilidad, consustancial a la labor de las universidades y de los centros de investigación, sean públicos o privados, cobra especial relevancia en el caso de un proceso integracionista de la dimensión del Area de Libre Comercio de las América. La presencia de una amplia gama de intereses de carácter económico, político e ideológico, puede inducir a distorsiones tanto del proceso en sí mismo como de la visión que de él se puede llegar a tener. Los medios de comunicación juegan un papel vital en este campo. Los académicos, por lo tanto, deben ser ecuánimes y ponderados en sus apreciaciones y deben dar a conocer los resultados de sus trabajos no solo a sus colegas sino también, en la medida de los posible, a los actores involucrados y al público en general.

Como párrafo final de esta introducción es imperativo agradecer en nombre de las instituciones organizadores del Coloquio Académico de las Américas y en el mio propio, a todas aquellas personas y organizaciones

que hicieron posible la celebración del evento, así como a los expositores, comentaristas y participantes, que no solo hicieron importantes contribuciones, sino que modificaron sus agendas para poder estar presentes. Particular agradecimiento a Anabelle Ulate, directora del IICE por encomendarme la tarea de organizar y coordinar la reunión. A Juan José Taccone, director del INTAL-BID, un especial reconocimiento por su extraordinaria colaboración y apoyo. También expreso mi gratitud al amigo y colega Rafael A. Trejos del IICA por su intervención en la compilación de este libro y al economista Miguel Rojas Rodríguez por su dedicación en la revisión y edición de los trabajos que aquí se publican. Muchas gracias a todos.

Juan Manuel Villasuso E.
Coordinador del Coloquio

LISTA DE AUTORES

Marcelo Abreu
Professor of Economics, Universidad Católica de Río de Janeiro y Saint Anthony's College Oxford OX2 6JF, Gran Bretaña. E-mail: brst0003@brazil.ox.ac.uk

Rommel Acevedo
Secretario Técnico de ALIDE. Paseo de la República 3211-San Isidro, Perú. E-mail: postmaster@alide.org.pe

Juan Antonio Aguirre
Director y Decano de la Escuela de Postgrado del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.(CATIE). Apartado 52-7170 Turrialba, Costa Rica. E-mail: jaguirre@catie.ac.cr

Eduardo Alonso
Gerente de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER). E-mail: ealonso@procomer.com

Claude Barfield
Director, Trade Policies, American Enterprise Institute. 1150 17th St. N.W. Washington D.C. 20007. USA. E-mail: cbarfield@aei.org

Eugene Beaulieu
Department of Economics, University of Calgary. 2500 University Drive N.W. Calgary, Alberta Canada T2N 1N4, (403) 220-5862.
E-mail:beaulieu@acs.ucalgary.ca

Albert Berry
Professor of Economics at the University of Toronto and Research Director of the Program of Latin America and the Caribbean at the University's Centre for International Studies. E-mail: Berry2@chass.utoronto.ca

Roberto Bouzas
Investigador independiente del Consejo Internacional de Investigaciones Científicas y Técnicas e investigador principal de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina). Actualmente coordina el Centro de Estudios de América del Norte y Europa del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

Anthony T. Bryan
Director del Programa del Caribe en el Centro Norte Sur de la Universidad de Miami, y Asociado del Center for Strategic and International Studies in Washington D. C. 1500 Monza Ave. Coral Gables, Florida, US 33176.

Ronnie de Camino
Profesor Universidad para la Paz, San José, Costa Rica.
E-mail: pwrdecam@sol.racsa.co.cr

Carlos Manuel Castillo
Director de Consejeros Económicos y Financieros (CEFSA)

Manuel Chiriboga V
Secretario Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Apartado 265-1350 San José, Costa Rica.
E-mail: infor@ALOP.OR.CR

Robert Devlin
Jefe División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Banco Interamericano de Desarrollo. E-mail: Robertde@iadb.org

Michael A. Ellis
Department of Economics, Kent State University, Kent, OH 44242.
E-mail: mellis@bsa3.kent.edu

Roberto Escalante
División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía. Ciudad Universitaria 04510, México D.F. México.
E-mail: semerena@servidor.unam.mx

Alan Fairlie Reinoso
Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Helio Fallas
Consultor independiente
Profesor Universidad Nacional de Costa Rica

María del Pilar Fernández
Especialista en Sanidad Agropecuaria
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
Apdo. postal 55-2200, Coronado, Costa Rica. E-mail: pfernand@iica.ac.cr

Eugenio Figueroa
Profesor, Departamento de Economía y Director, Centro de Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente (CENRE); Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile. Diagonal Paraguay 257, Santiago, Chile. E-mail: efigueroa@decon.facea.uchil.cl

Rolando Franco
CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. E-mail: rfranco@eclac.cl

Luis Jorge Garay
Consultor de la División Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos del BID. 1300 New York Ave. NW, Washington D.C. 20577, USA.

Catiana García Kilroy
Asesora del Presidente del Banco Central de Costa Rica
IV Piso, Edificio del Banco Central de Costa Rica
Calles 2 y 4, Avenida Primera, San José, Costa Rica
E-mail: garciakc@bccr.fi.cr

Ricardo Grinspun
Associate Professor of Economics and Director of the Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC) at York University, Toronto.

Markku Kanninen
CATIE. Apdo. 52-7170, Turrialba, Costa Rica.
E-mail: kanninen@catie.ac.cr

Robert Kreklewich.
Ph.D. candidate in Social & Political Thought, York University, Toronto. Center for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC), York University, New York, Ontario, Canada.

Stephen Lande
Manchester Trade, 1155-15th St. N.W. Suite 302, Washington D.C. 20005, USA. E-mail: Stepland@aol.com

Francisco León
Oficial de Asuntos Sociales de la Cepal y Presidente del Instituto de Estudios Cubanos.

Joseph A. McKinney
Professor of Economics, Hankamer School of Business, Baylor University. Waco, Texas 79798-8003. USA. E-mail: Joe_McKinney@Baylor.edu

Umberto Mazzei
Instituto de Relaciones Económicas Internacionales, IREI. Ruta 6, 921, Zona 4, De. Cámara de Industria, Nivel 10, Guatemala, 01004, Guatemala.
E-mail: irei@c.net.gt

W.M. Miner
Senior Research Associate, Centre of Trade Policy and Law, Carleton University, Ottawa. 19 Pinepoint DR. Nepean, Ont. Canada.

Roberto Pasten
Académico y Director de Ingeniería Comercial de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM) e Investigador Asociado del Centro de Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (CENRE). Universidad de Chile.

Emilio Pantojas García
Universidad de Puerto Rico, Centro Caribeño de Recursos,
Apdo. 23345, San Juan, Puerto Rico 00931-3345.
E-mail: epantoj@rrpac.upr.clu.edu

José Manuel Pérez
INCAE. Apdo. 87-3363, El Dorado, Panamá, Panamá.
E-mail: perezjm@sinfo.net

Sylvia Ostry
University of Toronto, 44 Charles St. West APT. 411
Toronto M4Y IR8, Canada.

Raymond Robertson
Department of Economics, The Maxwell School of Citizenship
and Public Affairs, Syracuse University, Syracuse, NY 13244-1090.
E-mail: rarobert@maxwell.syr.edu

Miguel Rojas
Consultor
Apartado postal 3229-1000, Costa Rica
E-mail: gandoca@yahoo.com

Olman Segura Bonilla
Centro Internacional de Política Económica CINPE, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. Apdo. 555-3000 Heredia.
E-mail: osegura@samara.una.ac.cr

Julie Stanton
Arizona State University. 6001 S Power Rd. Code 0180, Mesa AZ 85206.
E-mail: jstanton@asu.edu

Miguel Székely
Economista investigador del Banco Interamericano de Desarrollo. 1300 New York Avenue, N.W. Washington D.C. 20577, USA.
E-mail: miguels@iadb.org

Rafael A. Trejos
Especialista en Políticas y Reforma Institucional, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Apdo 55-2200, Coronado, Costa Rica. E-mail: rtrejos@infoagro.net

Rodolfo Trejos Donaldson
Representante en Costa Rica, Secretaría de Integración Económica de Centroamérica (SIECA). Apdo. 633-2010, San José.
E-mail: sieca@sol.racsa.co.cr

Eric Thor
Director and Professor of global finance and trade at Arizona State University-East and Director of the Center for Agribusiness Policy Studies. 6001 Power Rd. Mesa, Arizona, USA. E-mail: EThor@asu.edu

Manuela Tórtora
Directora de Relaciones Económicas de la Secretaría Permanente del SELA. Centro Empresarial Parque del Este-Piso 1, Avda. Francisco de Miranda. Caracas, Venezuela. E-mail: manuela@telal. nef.ve

Diana Tussie
Directora del Programa sobre Instituciones Económicas Internacionales de la FLACSO/Argentina e investigadora del CONICET. Ayacucho 551, Capital, Argentina. E-mail: RRii@sinectis.com.ar

Roberto Venegas Renauld
Gerente General, Bolsa Nacional de Valores S.A.
Calle Central, Avenida Primera. Apdo. 1736-1000
San José, Costa Rica

Juan Manuel Villasuso
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. E-mail: jvillasu@cariari.ucr.ac.cr

Sidney Weintraub
Economist at the Center for Strategic and International Studies in Washington, D.C., and Professor Emeritus at the Lyndon B. Johnson School of Public Affairs of the University of Texas at Austin. 1800K Street, N.W. Washington D.C. 20006, USA. E-mail: sxw@csis.org

Antonio Yúnez Naude
El Colegio de México, Camino al Ajuico, México D.F. 01000, México.
E-mail: ayunez@colmex.mx

AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE Y COMERCIO

MEDIO AMBIENTE, COMERCIO Y ALCA

Juan A. Aguirre

La visión ambientalista de la relación entre el comercio y el manejo sostenible del ambiente ha sido normalmente una de antagonismo. La hipótesis de los proponentes de tal esquema, es que el comercio (y obviamente la producción que se genera) por estas actividades se llevará a cabo en una forma insostenible y depredadora. Lamentablemente esto se ha convertido en casi un dogma de fe para muchos.

Por otra parte, lo que sí parece evidente es que la globalización del comercio y en particular de la información, pondrá en evidencia la necesidad de asumir patrones de comportamiento social transfronterizos en términos del manejo ambiental y de las relaciones de éste con el comercio internacional.

La experiencia acumulada en el CATIE en materia de análisis económico de los problemas ambientales parecerían indicar que el ambiente es ciertamente un fenómeno transfronterizo y como tal se ve afectado por los efectos que se deriven de esfuerzos comerciales en la medida en que el mundo se globalice, pero que simultáneamente reviste condiciones que le son propias y que crean la segunda dimensión de la relación y es ésta la dimensión local o nacional. Esta distinción es central para no confundirse sobre qué hacer, ya que aunque existe complementariedad en ambas posiciones la relación internacional tiene condiciones que le son propias.

No debemos olvidar que de acuerdo con las teorías de comercio internacional, el libre comercio maximiza el bienestar global y local, siempre y cuando las externalidades ambientales sean corregidas mediante la implementación de las políticas apropiadas y se cumplan los diversos supuestos sobre el funcionamiento de los mercados. Las políticas correctivas deben ser tales que los productores tomen en consideración los costos sociales y ambientales de la producción para exportación. En esta última observación es quizás donde está la clave, pero son pocos los Estados que lo ponen en práctica.

Liberalización comercial y medio ambiente: unas cortas reflexiones

Para iniciar nos parece importante intentar sintetizar los posible impactos del comercio y su liberalización sobre el medio ambiente. Usualmente estos posibles impactos se ubican en siete grandes temas: **eficiencia de**

asignación de recursos; escala económica de actividades; composición del producto; política ambiental; flujos de transporte; e impedimentos comerciales.

En términos del efecto sobre la asignación de recursos el libre comercio, se argumenta que mejorará la asignación de los recursos y que inducirá a patrones de producción que serán menos ineficientes al fortalecer la tendencia a la especialización, en lugar de intentar producir muchas cosas. Esta condición facilitaría el desarrollo y aplicación de procesos productivos que podrían ser amigables con el medio ambiente.

En términos del efecto sobre la escala de operaciones, la información disponible muestra que en una primera fase es posible que la especialización haga necesaria una escala de operaciones que inicialmente pueda tener unos efectos contaminantes, pero que después de cierto punto la propia escala y los efectos de otras fuerzas hacen que la contaminación se reduzca. Se señala además la existencia de economías de escala en actividades de limpieza y descontaminación, como cualquier otra actividad que está sujeta a los efectos económicos.

En términos del efecto sobre la composición del producto, las evidencias tienden a indicar que con el crecimiento en el PIB se producen desplazamientos de sectores contaminantes como el industrial, al sector servicios, en el cual se manejan niveles menores de contaminación. No obstante puede requerir de otros recursos naturales específicos como el agua. Lo que se desconoce es si estas dos fuerzas se balancean en el mediano y largo plazo en términos de efecto.

En términos de cambios tecnológicos, se piensa que en la medida que el PIB y el ingreso mejoren para las personas éstas tendrán la posibilidad de adquirir conciencia ambiental y se desarrollarán mercados para productos VERDES, lo cual inducirá a buscar, mejorar y limpiar las tecnologías tradicionales. Este es el caso de los sistemas de certificación del manejo forestal, del cual se derivan los llamados sellos verdes para los productos terminados.

En términos de la política ambiental, con el crecimiento económico y comercial los posibles efectos negativos serán compensados por la aparición de políticas ambientales cada vez más comunes, producto de la combinación de efectos y el desarrollo de una conciencia sobre los problemas ambientales, cuyo efecto final dependerá de mecanismos regulatorios existentes y de los incentivos o desincentivos económicos de corte instrumental, de su selección y aplicación en cada circunstancia.

En términos de los flujos de transporte, los efectos usualmente se derivan de la necesidad de nuevas instalaciones para atender tales flujos y de incrementos en el uso de la energía, usualmente de origen fósil, para el

transporte de mercaderías en sus diferentes formas. Es usual que estos efectos ambientales no se reflejen en los costos de transporte al no ser internalizadas estas externalidades como tal.

Finalmente, en términos del posible desarrollo de impedimentos comerciales, éstos usualmente se centran en políticas y tarifas en contra del procesamiento y el manejo de tarifas y cuotas de productos importados intensivos en mano de obra. En el primer caso, para proteger industrias locales se establecen tarifas sobre productos finales y se privilegian las materias primas; y en el segundo, para aprovechar la abundancia de recursos naturales y de mano de obra barata de ciertos países, se reorientan éstos hacia esta clase de actividades, con el posible efecto detrimental que ello tenga sobre la explotación de ciertos recursos naturales y la calidad de vida y ambiente en los países en desarrollo.

Para muchos todavía no queda claro como actuarán estas fuerzas, sus efectos cruzados, compensatorios y sobre todo el efecto final. De lo que si no cabe duda es que están presentes, existen y que será mejor entender sus efectos y manejarlos, que dejar que nos manejen y quizás destruyan lo que bien podría ser una verdadera sociedad sostenible.

Sociedad sostenible; prerrequisito de la armonía entre comercio y medio, sociedad y agricultura sostenible. El paradigma de la sostenibilidad ambiental se orienta a la preparación de seres humanos capaces de vivir, promover y mantener *una sociedad sostenible*, que es una que:

Dará más énfasis a la conservación y a la eficiencia. Es importante entender que esos dos términos no son incompatibles. La eficiencia ecológica/económica o ecoeficiencia plantea una visión compatible con los valores de la sociedad en el mediano y largo plazo; los costos de la conservación y la sostenibilidad se incorporan a los procesos productivos, que por su naturaleza deben ser permanentes e intertemporales; **Descansará más en fuentes renovables de energía; Extraerá recursos renovables en la medida en que éstos sean regenerados; Minimizará el desperdicio.** Las sociedades actuales pueden ser consideradas como las sociedades del desperdicio. No es posible continuar generando los niveles de desechos de todo tipo en la cantidad y forma que se generan en la actualidad; **Maximizará la reutilización y el reciclaje; Evitará el uso de materiales peligrosos.** La eficacia en la destrucción de ciertas formas perjudiciales de vida y la fabricación de ciertos artículos y bienes de consumo y capital se han desarrollado a espaldas de la toxicidad de tales productos y de los procesos de transformación que los generan; **Preservará la biodiversidad.** La preservación de la biodiversidad y de la existencia de las diferentes especies no sólo es un valor intrínseco, sino que constituye la garantía misma de la preservación de los seres humanos; **Buscará desarrollar tecnologías productivas**

que sean benignas o neutrales con respecto al ambiente. *Conservar produciendo y producir conservando* debe ser la norma del desarrollo tecnológico de los años venideros; **Buscará diseñar productos que sean más duraderos y de fácil reparación, e Intentará realizar los procesos descritos mediante mecanismos coevolutivos.**

Así definida una sociedad sostenible, un comercio sostenible deberá cumplir un papel equivalente, congruente con las nuevas formas de organización de las sociedades del futuro, buscando fortalecer tales relaciones de comportamiento a nivel individual y colectivo y no debilitarlas.

No debe olvidarse que no será posible estabilizar un proceso comercial global con criterios de sostenibilidad, si la sociedad en su conjunto no maneja la sostenibilidad como parte de su esquema de valores. Estamos convencidos que estas características son centrales al argumento y que el conflicto actual entre producción y ambiente al igual que entre comercio y ambiente nace de las discrepancias que existen al no poder armonizar sistemas productivos y comerciales que operan dentro de paradigmas diferentes y que inclusive dentro de ellos mismos existen conviven paradigmas que ven a la relación comercio y ambiente como antagónicas en lugar de complementarias.

Problemas inmediatos de la armonía entre el comercio y el ambiente. Patrones de consumo y producción

Hay muchos que indican que si en el próximo siglo el planeta pretende sobrevivir, los países desarrollados deberán considerar reducciones importantes en el uso de recursos naturales, energía y en la generación de contaminación por unidad de producto económico. Lo que al parecer hace unos años parecía inviable hoy ya no lo es, inclusive en muchos casos con la tecnología disponible.

En una base de datos básicos suministrados por ERS-USDA, de más de los 50 parámetros estimados preliminarmente resaltan dos: el producto interno bruto por m^3 de agua utilizado en la agricultura y el producto interno bruto por tonelada de CO_2 equivalente emitido.

De acuerdo con esas cifras, a nivel de una muestra de 30 países del planeta que incluye 5 países del Hemisferio, se concluye que el uso de un recurso como el agua que se prevé será escaso a nivel global en los próximos años, es bastante ineficiente en la actualidad. Su manejo y consecuentemente, el del ambiente en forma global, determinará la posible competitividad de una actividad económica que ha sido tradicionalmente importante.

Lo que sorprende es la baja posición en el *ranking* de algunos países del Hemisferio, cosa que uno no se imaginaría, y que demuestra lo mucho que debemos trabajar para elevar el nivel general de riqueza generada con base en el uso de recursos naturales y sujeta al comercio.

La especialización productiva a veces se ve afectada en su estructura tecnológica por patrones de consumo que ciertamente son proclives a la contaminación, y que son inducidos por el comercio y las características de consumo de quienes nos compran el producto. El caso más clásico es el del banano y los plásticos que su protección genera, en términos de envoltorios y cordeles plásticos.

En otros casos los llamados cafés suaves, con sombra y beneficiado húmedo cuestan en términos ambientales, en particular cuando es sabido que el beneficio seco es posible y menos contaminante de nuestros recursos de agua.

Estas cosas pudieran evitarse si siguiéramos ejemplos como el de Coocafé en Costa Rica, que es el Consorcio de Cooperativas de Caficultores de Guanacaste y Montes de Oro R.L, formado en 1988, que vende su café como café amigable con el ambiente y es parte de Cafedirect que tiene un éxito poco común en Inglaterra. Es vendido en más de 1700 comercios en ese país, a pesar de ser 10% más caro que sus homólogos.

En otras palabras las oportunidades existen. El problema es que hay que buscarlas y a veces resulta más fácil decidirse por el camino más fácil y menos complicado que ya conocemos.

Manejo agroambiental ecológico económico; una opción real

Otra forma de ver el problema es el efecto que estas decisiones ambientales tienen en el uso y manejo de los recursos naturales. Utilizaremos para ilustrar el punto dos casos recientes, **a) agua en el beneficiado de café; y, b) la certificación del manejo forestal de los bosques.**

En el primer caso en Costa Rica se pudo establecer que los costos defensivos en el beneficiado de café eran del orden de US$ 0.16 centavos de dólar por fanega, con un óptimo económico de US$ 0.05 en un procesamiento de 420 mil fanegas, visualizado como el tamaño de unidad más eficiente para las descontaminación ambiental. La pregunta es qué efecto tiene esto sobre la curva de costo marginal de la empresa. En esencia la desplaza a la izquierda, ya que se añade un costo adicional que antes no se contemplaba. Ciertamente esta situación será cada vez más común y más complicada en la medida que países vecinos no hagan lo mismo.

Es interesante señalar que en el trabajo del cual se toman estas cifras, se detectaron inclusive economías de escala en la descontaminación, con base en un análisis econométrico de costos, que ubicó el punto de costos mínimo en el procesamiento de US$0.0533, que se obtiene con el procesamiento de 487 160 fanegas anuales.

En el caso de la certificación del manejo de los bosques tropicales, la evidencia demuestra en estudios realizados en Alemania, Costa Rica, Estados Unidos, Honduras y Nueva Zelanda, que la voluntad de pago de los consumidores, al menos por el momento, no parece superar el 17% con un promedio de entre 8 y 10%. Si esto es así en las actuales circunstancias estos incrementos en los precios no parecen cubrir los costos de certificación del manejo del bosque.

Sin embargo, la evidencia creciente es de que con cada vez más frecuencia se exige a los productores productos con estas características y si los consumidores no aceptan su responsabilidad económica de reconocer la opción ambiental, el ambiente seguirá deteriorándose irremediablemente.

Transnacionalización de los desechos y de la contaminación

El último de los grandes problemas de la globalización está en la transnacionalización de los desechos tóxicos y de la contaminación atmosférica. La idea de que quienes contaminen paguen para dejar el ambiente en las condiciones originales, tiene un profundo contenido ético. Sin embargo, una cosa es pagar *in situ* por su manejo y otras cosa es transferirlo a otro lugar, para que sean otras pueblos quienes se hagan cargo del problema, a pesar del pago ambiental que se hará. Es preferible atender el problema donde se generó y evitar generar desechos en lo posible, si queremos ser coherentes con una sociedad sostenible.

Comercio y ambiente: reflexiones para una agenda

Es difícil sustraerse a reflexionar sobre qué cosas serían útiles e interesantes de cara al futuro, si es que ALCA le interesase reflexionar sobre este tema de comercio y sus relaciones ambientales. No debemos olvidar que el libre comercio maximiza el bienestar global y local siempre y cuando las

externalidades ambientales sean corregidas mediante la implementación de las políticas apropiadas y se cumplan los supuestos sobre el funcionamiento de los mercados. Las políticas correctivas deben ser de forma tal que los productores tomen en consideración los costos sociales y ambientales de la producción para exportación.

Las siguientes ideas podrían facilitar la internalización de las externalidades señaladas anteriormente:

- Habría que distinguir entre los efectos locales y los transnacionales
- Tendríamos que decidir sobre la deseabilidad o no de la armonización de los estándares.
- Habría que decidir sobre los esquemas de instrumentos tantos los de comando y control como los económicos, para saber cómo se mezclan y qué aportan cada uno.
- Debemos analizar el tipo de externalidad y en el fondo, identificar con cuáles queremos y aceptamos vivir y con cuáles no y cómo vamos a internalizar, ya sea utilizando mecanismos de comando y control instrumentos comerciales.
- Definir las medidas compensatorias en las cuales se podrían pensar para motivar a aquellos que no están motivados a pensar en serio en los problemas ambientales.
- No olvidar que la tecnología deber ser valorada no sólo en términos de su capacidad para hacernos competir sino también para hacernos degradar y contaminar.
- La transnacionalidad de los problemas ambientales nos obliga a pensar a veces sobre la necesidad, no de que existan autoridades supranacionales que motiven a quienes no creen en el ambiente a respetarlo al menos, sino en procesos que sirvan de foro para poder discutir sobre un tema que no se irá, por mucho que lo deseemos. Buscar cómo conocer un poco más las verdaderas relaciones entre producción, consumo, comercio y ambiente es el reto de los próximos años, si es que deseamos un futuro mejor.

La pregunta es qué puede hacer ALCA para ayudar a paliar estos efectos. Ciertamente, creemos que puede servir de foro para discutir esta clase de temas y que se muevan de la esfera ambiental a la realidad económica y comercial con todas las implicaciones que ello representa.

Bibliografía

International Institute for Environment and Development (1997). Unlocking Trade Opportunities; Changing Consumption and Production Patterns. UNEP. New York. 64 pág.

Gowdy, John y Sabine Ohara (1995). Eonomic Theory for Environmentalist. St Lucie Press. Delray Beach. Fla. 192 pp.

Aguirre, J., Vlosky, R., Soihet, C., Ozanne, L., y Silva, G. (1998). Implications of Environmental Timber Certification on Sustainable Management of the Tropical Rain Forest in Central America: A pilot study in Honduras. Report Presented to the McArthur Foundation.Baton Rouge, 131 pages.

Munasinghe, Mohan (1996). Environmental Impacts of Macroeconomic and Sectoral Policies. ISEE/WB/UNEP.Washington.337 pp.

AMBIENTE, POLITICA Y ALCA

Ronnie de Camino

El mundo se encuentra en un momento de triunfalismo y en un falso sentido de lo que es el consenso; todos están de acuerdo, al menos aparentemente, con un modelo predominante, en el que hay muchas ventajas, sin duda, pero en el que no se visualizan los problemas que se pueden presentar. En este sentido, es importante que la academia participe en esas cosas, porque se puede practicar la libertad de expresión y la crítica; también debe preocuparse no sólo de la tecnología, sino del humanismo y el ambiente, para llevar equilibrio en las discusiones que se tengan y que no se aborde solamente el tema económico.

El problema de los recursos naturales y el ambiente en el contexto del Area de Libre Comercio de las Américas, no es un problema técnico, es un problema político. La ciencia ha generado mucho, pero no han existido las condiciones para que a partir de lo mucho que se ha generado, se pueda realmente hacer una agricultura y una actividad forestal sostenibles. En verdad no han existido las condiciones para poder aplicar estas tecnologías.

La ciencia puede avanzar mucho más todavía, pero debería aplicar lo que ya se sabe para hacer un manejo sostenible de la agricultura y de los recursos naturales, y se tiene que buscar cómo crear esas condiciones. Dentro de este contexto de triunfalismo, todos sabemos las ventajas del Area de Libre Comercio y de la apertura de la libre empresa, etc., pero no se deben minimizar los problemas, pues se tiene que ver qué precio es el que se está dispuesto a pagar o qué es lo que hay que sacrificar. Pero fundamentalmente se debe tratar de buscar qué precio hay que pagar en cada una de las dimensiones de sostenibilidad, y no solamente la dimensión ambiental y de recursos naturales. Hay que ver qué precio económico hay que pagar, por lo tanto qué ritmo de crecimiento menor tenemos que tener para poder tener un buen desarrollo social y un buen desarrollo ambiental, en el contexto de las discusiones dentro del Area de Libre Comercio.

La teoría del desborde, de que primero es el desarrollo económico, y luego vienen los aspectos sociales y después los ambientales, que se podrían subvencionar con los excedentes del crecimiento económico, no ha funcionado. Ya que la situación de nuestra América no es de lo más alentadora, en algunos casos, el precio es muy alto. Es importante, en el contexto del ALCA, que participen todos los sectores. Éste no es solamente un tema para economistas; aquí deben participar los actores económicos, políticos y sociales, los ambientales, y también que cada cual hable por sí mismo.

Ahora, en cuanto al tema más directo del ALCA, es un error postergar la incorporación del ambiente dentro de las discusiones del ALCA, es

urgente, más bien, incorporarlas. No para fusilar a nadie, ni establecer exigencias imposibles, sino para desde muy temprano, iniciar el proceso de cambio también en lo referente al tema ambiental. Esa es una cosa muy importante, y por lo tanto debería también de existir un grupo de trabajo, que se llamara algo así como "grupo de trabajo de libre comercio y desarrollo sostenible". En los doce grupos de trabajo no hay nada que tenga relación con el ambiente. Hay que crear uno para ello, aunque sea el grupo 13, un grupo fatal. Incluso, hay asociaciones de la empresa privada, como el Consejo de la Empresa Privada para el Desarrollo Sostenible, que tiene un capítulo latinoamericano, que debería ser un socio más activo de estas discusiones, y que debe analizar y tomar la iniciativa y no ir detrás. Dentro de todas estas discusiones y en parte esto es verdad, se ha ignorado la discusión acerca de cuánto hay que sacrificar en lo ambiental y lo social para provocar el desarrollo económico.

En este momento hay palabras prohibidas, como la palabra subsidio, es casi un delito, un pecado mayor hablar de subsidio en negociaciones, se critican siempre las distorsiones en el sistema de precios, pero normalmente se suponen entre estas distorsiones los subsidios. Pero también hay que eliminar las distorsiones del sistema de mercado que tienen que ver con los recursos naturales. Por ejemplo, el hecho de no internalizar los costos ambientales, ya sea como medidas concretas: filtros, disposición de desechos más cara, etc. sino también, si es necesario, cobrar tasas que obliguen a internalizar los costos ambientales en este proceso. Este es un mundo que quiere ser muy competitivo, pero resulta que es un mundo que es muy barato. Se está pagando demasiado barato, por muchos productos porque no se internalizan los costos sociales y se transfieren los costos ambientales.

El asunto, ahora, es ver cómo generar la voluntad política para aplicar las medidas, las tecnologías que realmente existen y cómo dentro de esa voluntad política se define cuál es el costo económico y no esta vez, el ambiental y el social, que estamos dispuestos a pagar. Incluso, hasta las oportunidades son bastante obvias para hacer una agricultura sostenible. Pero hay que crear las condiciones para ello. Por ejemplo, existen oportunidades importantes en manejo de regulaciones en plaguicidas, como podría ser generalizar el manejo integrado de plagas que no sea una cosa linda de imaginar, sino que sea algo que permea toda la actividad agrícola. Los mismos elementos importantes de la agricultura orgánica pueden generalizarse. No aquella joyita, allá en la punta del cerro, en la que el agricultor ve a su lechuga orgánica muy linda, sino que se exporta un producto que es competitivo y que es orgánico. Esas cosas deben tratarse no como esfuerzos marginales, sino como experiencias generalizables y deben hacerse esfuerzos importantes para transferirlas.

No sólo está olvidado el ambiente y los aspectos sociales en la discusión del ALCA, sino que también están olvidados los recursos forestales. Un buen desarrollo de los recursos forestales podría ser una contribución tremendamente importante al Área de Libre Comercio, al progreso del Área del Libre Comercio. Es interesante si se toman todas las Américas, que tienen como 1400 millones de hectáreas de bosque, es por lo tanto el área que tiene la mayor parte de los bosques del mundo, como el 40% de los bosques del mundo, y el tema bosques no parece discutirse en ninguna de sus posibles dimensiones, ni siquiera la productiva dentro del Área del Libre Comercio, sino quizás indirectamente cuando se negocian tarifas o cosas por el estilo. Entonces, es importante potenciar este sector en aspectos que no son tan tradicionales, que son estas 1400 millones de hectáreas, especialmente los 900 millones de hectáreas del trópico, potenciar en el mercado los servicios ambientales que estas hectáreas están generando.

Hay una presión tremendamente grande, es una de las razones por las que no está el tema ambiental en la agenda del ALCA y en muchas otras agendas. Porque se piensa que introducir el tema ambiental va a crear una serie de restricciones, en lugar de crear posibilidades. Es momento de poner en el mercado (hay buenos ejemplos, por ejemplo, en Costa Rica) los servicios ambientales. Si no lo hacemos, no hay derecho a reclamar que se protejan nuestros recursos, si nadie quiere pagar porque realmente sean protegidos.

Esa sería una propuesta: incorporar al sector forestal, incorporar los servicios ambientales, buscar activamente y no marginalmente, mecanismos para que esos beneficios ambientales se paguen. También hay que potenciar la parte productiva, de madera, por qué no decirlo, y en ese sentido, es importante revisar las políticas, incluso los documentos sectoriales del Banco Interamericano y del Banco Mundial que son tremendamente, temerosos y hasta timoratos en el tratamiento del recurso forestal, en el mundo y en América. No se atreven a propiciar ninguna cosa que signifique manejar el bosque natural, porque tienen miedo o pánico a las organizaciones no gubernamentales importantes. Es deseable también, que nuestros países propongan este tema y pidan dentro del contexto del ALCA, incluso, la revisión de las políticas de estos bancos, para que tengan una política productiva hacia el sector forestal, que el bosque tenga un valor como tal y por lo tanto sirva como una creación de riqueza importante dentro del ALCA.

Se ha hablado muchísimo de reconversión de la agricultura dentro del contexto del ALCA y la reconversión para la competitividad desde un punto de vista económico. Ganar más, quizás en términos de valor. Es muy importante que en esta reconversión se enfrente seriamente, no solamente la parte económica, sino la parte social y ambiental.

LA REFORMA EN LOS DERECHOS DE PROPIEDAD E INTEGRACION AGRICOLA: EL CASO DE MEXICO

Roberto Escalante

En 1992 se aprobó la reforma constitucional que estableció los nuevos derechos de propiedad en la agricultura mexicana. Estos nuevos derechos de propiedad implicaron la posibilidad de establecer mercados de tierra de la propiedad social en el campo, mejor conocida como ejidos. El objetivo central de esta reforma fue remover algunos de los obstáculos estructurales que, en teoría impiden o han impedido, la incorporación de productores ejidales, generalmente de carácter campesino o de economía familiar, a los retos que ahora impone el libre comercio y de la agricultura mexicana al proceso de NAFTA Analizaremos algunos de los resultados de investigaciones que estamos llevando a cabo y que aportan ideas acerca de cómo remover algunos de esos obstáculos estructurales, resultados que se han observado en la incorporación de productores campesinos o familiares al proceso productivo y de competencia internacional.

La agricultura mexicana constituye uno de los muchos ejemplos en América Latina de una agricultura bimodal engendrada con la reforma agraria de los años 40. Esto a pesar de la amplia distribución de los recursos productivos y de las políticas de subsidios que, como se ha documentado ampliamente, no lograron incorporar adecuadamente a los beneficiados a los procesos productivos. Al abrirse los mercados, un proceso que México inicia de manera unilateral, y en el caso de la agricultura a partir de 1986, la condición de este tipo de productores, campesinos ejidales, era difícil. Una consideración importante fue de que una de las restricciones estructurales más serias que había que remover era la incorporación de la propiedad agraria ejidal a los mercados de tierras, de tal suerte que removiera problemas como el minifundismo, la baja capitalización de este tipo de unidades productivas, el atraso tecnológico que como se mencionó, a pesar de las bondades de las políticas estatales ensayadas en México a lo largo de 40 años no habían logrado superar.

En estas circunstancias, a partir de 1992 se realizó un cambio en la legislación que modificaba los derechos de propiedad de este tipo de propiedad agraria, de tipo social en México, que tendría como objetivo central incorporar la propiedad social al mercado y a sus diferentes tipos de transacciones y, en segundo lugar, propiciar la asociación de agentes rurales y no rurales a la producción y así incrementar la capitalización de estas unidades, devolverle a los actores el control sobre sus recursos productivos y su organización social y reconcentrar los recursos que auspiciaran economías de escala y el cambio tecnológico.

¿Qué es lo que ha pasado desde aquel entonces con este cambio en las reglas del juego de la propiedad social en el campo en México y qué incorporación ha habido de este tipo de unidades productivas a los procesos de competencia internacional que ahora tiene México con el NAFTA? En primer lugar habría que señalar que si bien se ha incorporado la propiedad social al mercado de tierras, estos mercados se han referido fundamentalmente a los de arrendamiento, de mediería, tercería, y aparcería y, con menor frecuencia a los de venta de la propiedad social.

Los resultados de la investigación constatan la existencia de fenómenos muy interesantes que habría que mencionar. Estos se refieren a qué tipo de agentes están participando en estos procesos de arrendamiento o de mediaría y aparcería con el cambio en la legislación agraria mexicana. Los agentes más interesantes que han aparecido como arrendadores de tierras ejidales son *brokers* comerciales que funcionan de una manera curiosa. Ellos entran en procesos de mediería por ejemplo, pero en donde el verdadero mediero es el productor, no el *broker*. En otros casos ha habido procesos de arrendamiento que también se han expresado en asociaciones de pequeños productores ejidales y consorcios agroindustriales. En estos casos los consorcios agroindustriales han arrendado extensiones que incluyen a ejidos completos, lo que significa que un número significativo de ejidatarios arriendan sus parcelas.

Otro resultado interesante que ha ocurrido como consecuencia del cambio en la legislación agraria mexicana es el relativo proceso de reconcentración de la propiedad agraria; sin embargo esto no ha significado un cambio tecnológico sustantivo. Por ejemplo, los arrendadores siguen usando la misma tecnología que usaban los que les alquilan las tierras. Tampoco ha habido un cambio importante en la estructura productiva de estas nuevas unidades productivas. Es decir, no ha habido un cambio en la orientación productiva en función de las oportunidades que ofrece ahora la apertura comercial en México. Pareciera ser que lo que está realmente impidiendo este recambio en la estructura y vocación productiva de la agricultura mexicana son los cambios que han ocurrido en la política macroeconómica y microeconómica sectorial. Es decir, los cambios en la política macro y microeconómica han definido si la reconcentración de la tierra, su arrendamiento, o venta de ejidos es funcional a la orientación productiva y comercial que se espera de este tipo de unidades productivas.

Una encuesta que se hizo en México en el año 1990 (actualizada en 1994) de la propiedad ejidal muestra el comportamiento productivo y económico de estas unidades productivas en un periodo en el que ya se transaban en los diferentes mercados de tierras. En esa información podemos observar que aspectos importantes como el uso de tecnología de insumos

no mostraba cambios significativos que apuntaran hacia una mejoría en las condiciones de producción de este tipo de productores. Todo lo contrario, a pesar de que hay arrendamiento, de que hay procesos de mediería, de aparcería o incluso procesos de venta de la propiedad ejidal, se observa una regresión en cuanto al avance tecnológico o en procesos de capitalización de este tipo de productores.

Lo que se quiere resaltar es que la incorporación de la propiedad ejidal a los mercados de tierras a partir de los cambios en la legislación mexicana en 1992, no ha tenido un impacto positivo en cuanto a mejorar la competitividad o actualización tecnológica productiva de estos productores que se ubican en el segmento ineficiente, no competitivo de la agricultura mexicana. En la actualización de 1997 de la encuesta mencionada, aún no publicada, las tendencias parecen no sólo mantenerse, sino que, en algunos casos se deterioran aún más. Esto pareciera sugerir que los cambios en la legislación agraria, la incorporación de la propiedad social (ejidal) a los mercados de tierras, no son decisivos, para permitir la incorporación del segmento más atrasado de la agricultura mexicana a los retos que implica la apertura comercial. Otro tipo de factores, como la política macroeconómica o la política sectorial parecen ser más definitorios en este proceso.

En conclusión, el análisis de cuáles son las posibilidades de este segmento de la bimodalidad de la agricultura mexicana (los ejidos) de poder participar activamente y de manera competitiva en los procesos de apertura comercial, muestra que a pesar de remover ciertos obstáculos estructurales que operaban en la agricultura, es necesario estudiar de manera más puntual los impactos de las restricciones pactadas en los acuerdos comerciales, no sólo para México, sino para América Latina. Las políticas de caja verde versus las de caja ámbar sugieren la necesidad de estudiar como aplicar políticas diferenciadas en este marco de restricciones, que permitan a los diferentes tipos de productores incorporarse, de manera más eficiente, a las oportunidades que hoy ofrece el libre comercio.

APERTURA COMERCIAL Y COMPETITIVIDAD DE LA AGRICULTURA

Helio Fallas

Este documento se refiere a la apertura comercial y competitividad de la agricultura, aunque con énfasis en las economías centroamericanas. Es de sobra conocida, la importancia de la agricultura para Centroamérica. Es un sector fundamental, central. Sin embargo, como luego se analizará, nuevos actores han aparecido en el ámbito rural, dando lugar a un grupo heterogéneo de productores donde subsisten grandes, medianas, y pequeñas empresas, una mayor variedad de productos para el mercado interno y externo, distintas productividades y cambios en la posición del recurso tierra, entre otras características.

La apertura comercial en Centroamérica es un fenómeno relativamente reciente. Empezó a mediados de la década de los 80 en Costa Rica. Luego los demás países iniciaron programas de ajuste estructural y de estabilización y por tal motivo no es de extrañar que las políticas económicas en los países centroamericanos, particularmente fiscales, monetarias, precios y arancelarias contienen metas y la aplicación de instrumentos que tienden a converger en torno a un paradigma que privilegie el mercado como mecanismo de asignación de los recursos en la economía. Lo que se ha definido para Centroamérica es algo así como lo que se ha denominado regionalismo abierto, donde el arancel externo se puede resumir como sigue: Materias primas, bienes intermedios, bienes de capital no producidos en la región, 0%. Materias primas producidas en la región, 5%; bienes intermedios y bienes de capital producidos en la región, 10%; y bienes finales, 15%.

Este proceso de desgravación tendrá su cumplimiento en diciembre de 1999, según el calendario que ha establecido cada país con el efecto de considerar por un lado la --merma en los ingresos fiscales, y por otro lado suavizar el efecto de la apertura sobre las producciones locales.

Si se habla de competitividad hay que partir de una definición que ayude a esclarecer primero, que se entiende por eso, y luego cómo medirla. Esta definición "porteriana" entre comillas, tiene dos consideraciones principales para explicar la competitividad. Uno, el entorno en el que tienen que actuar y desarrollarse las empresas. En este enfoque se resalta a la nación como la base en la competitividad de las empresas.

Veamos lo que nos dice la información relativamente reciente sobre este entorno de las empresas, en el caso de los países centroamericanos. Primero, la infraestructura de estos países, considerando el número de líneas telefó-

nicas por cada mil habitantes, el número de kilómetros de carreteras pavimentadas, y el consumo de energía eléctrica, es bastante inferior a la que poseen los países grandes de América. Costa Rica y Panamá son los países mejor dotados en infraestructura.

Por otro lado, la ubicación geográfica es una ventaja natural que los países tienen en relación con el mercado del NAFTA, aunque ello significa menos parcialmente, amenazas de otros países que también están cercanos a ese mercado; pero en todos los casos es una ventaja que los países deberían explotar aún más. El sistema financiero centroamericano aún es débil y existe poco desarrollo de mercados de capitales. La preparación de los recursos humanos es insatisfactoria, particularmente en las zonas rurales de los países, donde una proporción importante de la población es analfabeta o ha estado muy pocos años en sistemas de educación formal. En este sentido, la formación de los directivos de muchas empresas y de los trabajadores es insuficiente. A este punto alguien puede argumentar que no todo es negativo, puesto que los salarios son bajos dados los niveles de productividad. Aquí hay que preguntarse, a qué tipo de inserción internacional conduce una economía que ofrece trabajo poco calificado.

Por el lado de las políticas económicas y de transformación productiva se resaltan entre otros los siguientes aspectos. Primero, un bajo ahorro corriente del gobierno central, elevadas tasas pasivas de interés real, estructura tributaria dependiente del comercio exterior, desempeños inadecuados en balance comercial, rezago con el tipo de cambio, elevado peso de la deuda externa, elevado coeficiente de apertura comercial, alta dependencia de las exportaciones de prendas de vestir hacia los Estados Unidos. En el caso específico de la agricultura se debería agregar un bajo desarrollo de la investigación y programas sólidos de transferencia de tecnología e información. En otras palabras, los países centroamericanos tienen importantes rezagos en infraestructura, desarrollo del mercado financiero, preparación de recursos humanos, estructura impositiva, elevada vulnerabilidad comercial, e insuficientes mecanismos de investigación y transferencia de tecnología. De allí, que una primera conclusión que habría que profundizar bastante más, sería que los países centroamericanos presentan, en términos generales, condiciones adversas para una integración hemisférica y para suministrarle a las empresas domésticas un entorno económico más favorable.

En relación con el tipo de empresas agropecuarias prevalecientes en los países centroamericanos, un estudio reciente destacó que en el caso de Costa Rica, se puede identificar 6 tipos de productores agrícolas. Se trató de hacer una tipología de productores basada en los productos, orientación de mercado y sistema de producción; si era familiar o era empresarial. El resultado que arroja este estudio es que hay una serie de productos sobre

los cuales uno no debería preocuparse demasiado. Soportan una apertura casi que inmediata, pero hay otros productos de los cuales sí hay que preocuparse. El grupo de agricultores que podrían demandar una mayor atención en términos de programas de apoyo para mejorar su competitividad, niveles educativos, y en general su condición de vida, estaría ubicado en sistemas de producción familiar, fundamentalmente.

Probablemente la situación en los otros países centroamericanos sea diferente en cuanto a las proporciones de agricultores que se ubiquen en los distintos grupos. Lo importante es realizar un ejercicio similar con el fin de determinar las condiciones de competitividad de cada uno de los estratos o grupo de agricultores, particularmente los que están en mayor riesgo social. Entonces aquí hay dos grandes aspectos. Por un lado este entorno macroeconómico y por otro lado de qué tipo de productores se está hablando. Un estudio realizado para algunas cooperativas de un país centroamericano (pero que probablemente no sea parte de la media en este tipo de empresa), ubicados en el primer estrato de productores, indica los siguientes problemas: inadecuados sistemas de compra de insumos; dependencia de uno o dos proveedores en condiciones de oligopolio; pocos controles en cuanto a la calidad de los insumos; inadecuados sistemas de administración de la producción, inadecuados sistemas de gestión de mercado y de ventas (dependen mucho de intermediarios) inadecuado registro de la provisión y financiera —hay cooperativas que ni siquiera tienen registro propiamente de la producción—, gestión de recursos inapropiados, pobre gestión tecnológica y en control de calidad, inadecuados sistemas de organización y de gestión. Esto indicaría que desde el punto de vista empresarial, a la hora de analizar la competitividad resulta esencial distinguir tipos de productores, clases de productos agrícolas y destino de sus productos.

En este contexto vale la pena resaltar la propuesta de un grupo de organizaciones rurales integradas en la Mesa Campesina, en el caso de Costa Rica, que viene negociando con el gobierno un conjunto de medidas. Por ejemplo reconversión productiva, diversificación productiva, sistemas de financiamiento, sistemas de comercialización de los productos del sector campesino, uso de tenencia de tierra, defensa de derechos humanos, fortalecimiento de las bases socioculturales. Lo que se debe resaltar es que esta es una iniciativa de un grupo organizado de campesinos que están en este estrato de más riesgo. Entonces, lo que es interesante es que esta propuesta ha partido en buena medida de ellos mismos.

En resumen, se puede afirmar que en el análisis de la competitividad de la agricultura de Centroamérica se deben considerar dos tipos de análisis. El entorno en que navegan o naufragan las empresas, el tipo de agricultores

a que nos estamos refiriendo, procurando descubrir sus sistemas de valor y la transición que están experimentando como resultado de las nuevas reglas comerciales. La investigación sobre los transformaciones que está teniendo lugar en los productores pequeños y medianos con sistemas de producción familiar y en productos para el mercado interno, no sólo es una necesidad desde el punto de vista académico, sino un reto ético que tienen los países centroamericanos. Asimismo, la necesidad de avanzar en estructura, políticas macroeconómicas más sólidas y una menor vulnerabilidad externa, son prioridades donde los gobiernos tienen la mayor responsabilidad. Por otra parte el conocimiento de esta materia debería de llevar a los gobiernos y a la sociedad civil de los países a alimentar sus propuestas de participación en negociación en áreas de libre comercio, tal como ahora se presenta con el ALCA. En materia comercial, no todos son iguales, y no todos están en las mismas condiciones para una apertura acelerada. Las consecuencias sociales pueden ser enormes, en países con altos contingentes de mano de obra en el sector agropecuario.

CRECIMIENTO Y MEDIO AMBIENTE: ¿EXISTE AUTOMATISMO EN LA U INVERTIDA?

Eugenio Figueroa
y Roberto Pasten

Para muchos autores el crecimiento económico es causante de los procesos de degradación ambiental (Meadows *et al.* 1972), mientras que para otros, a mayor desarrollo las condiciones ambientales de la población mejoran (Radetzki 1992). Grossman y Krueger (1994) y posteriormente Selden y Song (1994) presentan evidencia de que al menos para algunos tipos de contaminantes existe una relación de U invertida entre crecimiento y medio ambiente. Esto es, a medida que el ingreso per cápita de un país aumenta, el indicador de daño ambiental se incrementa pero sólo hasta cierto nivel luego del cual el indicador de contaminación ambiental comienza a decrecer.

La evidencia que sugiere esta relación de U invertida entre crecimiento económico y contaminación ambiental ha generado debate en relación con las políticas impulsoras del crecimiento y su efecto sobre el medio ambiente. De esa relación de U invertida se podría inferir que el crecimiento económico es una herramienta para combatir los problemas ambientales, ya que ella implica que no existe una relación monotónicamente creciente entre contaminación e ingreso per cápita (Baumol y Oates 1979). De lo anterior se desprende que el desvío de recursos desde la protección ambiental hacia la inversión sería potenciador del bienestar (Report of the Second Askö Meeting 1996).

Básicamente dos han sido las críticas a las conclusiones anteriores. En primer lugar, una curva de U invertida entre contaminación e ingreso no es aplicable a la degradación ambiental en general, sino que es más bien un caso particular aplicable a algunos tipos de contaminantes. En segundo lugar, el hecho de que exista esta relación de U invertida no permite concluir que la contaminación se abatirá automáticamente al incrementarse los niveles de ingreso.

El objetivo de esta contribución es discutir si existe algún automatismo en la relación de U invertida entre contaminación e ingreso. Determinar si teóricamente es esperable tal automatismo tiene importancia para decidir si políticas que promuevan el crecimiento económico solucionarán también los problemas ambientales, o si contrariamente, para solucionarlos deben existir políticas explícitas y voluntarias de la autoridad pública que hagan gestión ambiental.

La relación entre crecimiento y medio ambiente

Grossman y Krueger (1993), en un estudio destinado a analizar los impactos ambientales de un acuerdo de libre comercio en América del Norte, encuentran evidencia de que para algunos tipos de contaminantes urbanos (anhídrido sulfuroso y material particulado) existe una relación de U invertida entre ingreso per cápita y algún indicador del contaminante. Posteriormente Selden y Song (1994) llegan a resultados similares en un estudio que extiende la cantidad de contaminantes analizados a otros contaminantes atmosféricos y a contaminación de cuerpos de agua. Para los autores la relación de U invertida, que llaman curva de Kuznets, entre contaminación e ingreso per cápita se produce debido a: a) cambios en la estructura productiva de la economía; b) elasticidad-ingreso por bienes ambientales positiva; c) mayores niveles de conciencia ambiental de la población a medida que el ingreso se incrementa y, d) sistemas políticos más abiertos.

Los resultados anteriores han apoyado los planteamientos de los que sostienen posturas más "desarrollistas", para quienes el hallazgo de la curva de Kuznets para la contaminación ha sido lo que fueron para los más "conservacionistas" las conclusiones del estudio de Los Límites del Crecimiento (Meadows *et al.* 1972). Para los primeros, y al contrario de lo que ha sido la visión tradicional sobre la relación entre crecimiento económico y medio ambiente, no podría aseverarse a priori que el crecimiento contribuya a la degradación del medio ambiente; más aún, en la visión de éstos, el crecimiento sería favorable para el medio ambiente.

Sin embargo, han surgido críticas a las conclusiones que se pretende derivar de los resultados mencionados anteriormente. La línea de argumentación en este sentido abarca dos aspectos. Primero, los resultados anteriores no pueden aplicarse a la degradación ambiental en general; ellos representan más bien casos particulares, que se dan sólo para algunos tipos de contaminantes muy específicos. En particular, es aplicable a aquellos contaminantes con efectos primarios o secundarios de corto plazo y con bajos costos de abatimiento (Arrow *et al.* 1995). De hecho, mientras Grossman y Krueger (1994) encuentran evidencia de una relación de U invertida para anhídrido sulfuroso y material particulado, al relacionar desechos municipales y emisiones de dióxido de carbono con crecimiento del ingreso per cápita la relación parece ser monotónicamente creciente en el ingreso y, a la vez, pareciera ser monotónicamente decreciente al relacionar ingreso per cápita con población sin agua segura o con población sin instalaciones sanitarias adecuadas (World Bank 1992). Segundo, el hecho de que una relación de U invertida exista, no permite derivar de ello que la contaminación se abatirá automáticamente al incrementarse los

niveles de ingreso. De hecho, en gran parte de los casos analizados, la reducción en la contaminación podría deberse únicamente al efecto de políticas que han debido implementarse como respuesta a la demanda ciudadana respecto a los problemas ambientales de sus condiciones de vida (Figueroa 1996).

Un modelo para la relación entre crecimiento y contaminación

Los autores de esta contribución desarrollaron un modelo que explora bajo qué condiciones es posible esperar una relación de U invertida entre contaminación y crecimiento económico. En primer lugar, utilizaron un modelo de crecimiento basado en Forster (1973) y Selden y Song (1995), que analiza el papel de los gastos de abatimiento sobre la trayectoria de la contaminación. Bajo algunas condiciones, se encontró una relación de U invertida. En segundo lugar, y como una forma de analizar si en ausencia de inversiones públicas para combatir la contaminación aún es posible encontrar la relación estudiada, se utilizó un modelo basado en López (1994). Se demotró que, bajo ciertas condiciones, cuando los precios por contaminar que pagan quienes generan la contaminación representan el verdadero daño marginal social, aún en ausencia de una intervención directa del sector público, es posible encontrar una relación de U invertida.

La trayectoria de la contaminación en presencia de gastos públicos de abatimiento

Mientras Forster (1973) y, más recientemente, Selden y Song (1995) utilizan un modelo de crecimiento donde la contaminación es un producto del proceso productivo, se propone seguir a Brock (1977) y Tahvonen y Kuuluvainen (1993), en el que en la función de producción del único bien de la economía la contaminación, P, es un factor productivo utilizado conjuntamente con factores productivos no contaminantes, resumidos en el factor capital, K.

Gasto público en abatimiento mayor que cero (E>0).

Es importante acotar a este respecto que los mismos parámetros que explican gastos ambientales que aumentan con el crecimiento explican

niveles de contaminación que disminuyen con el crecimiento. Coursey (1992) presenta evidencia empírica de la existencia de lo que llama J-curve para los gastos en mitigación, una relación que muestra que estos gastos son mínimos en las primeras etapas de desarrollo de los países, pero que se incrementan rápidamente luego de sobrepasar un nivel crítico de desarrollo. De los dos casos estudiados para el modelo utilizado se desprende que una curva en forma de U invertida se presentará si los gastos en mitigación son mínimos en las primeras etapas de desarrollo (la porción creciente de la U invertida) y dichos gastos aumentan rápidamente luego de un cierto nivel de desarrollo (la porción decreciente de la U invertida). Sin embargo esta relación no necesariamente ocurre en todos los casos.

De esta manera, una implicación de política importante del modelo analizado es que en aquellos casos donde se observa una relación en forma de U invertida entre contaminación e ingreso per cápita (crecimiento), deberá haber existido en algún momento una decisión de política pública para invertir en calidad ambiental (abatimiento de la contaminación), porque en caso contrario, la contaminación aumentaría permanentemente con el ingreso. Más aún, si la sociedad no toma la decisión en un momento dado del tiempo de llevar a cabo reformas estructurales para enfrentar el tema ambiental (realizar lo que denominamos gastos de mitigación en el modelo), no existirá ningún mecanismo automático por el que el crecimiento económico revierta los problemas ambientales (contaminación).

La trayectoria de la contaminación en ausencia de gastos públicos de abatimiento

En la sección anterior se ha demostrado que bajo ciertas circunstancias en presencia de gasto público de abastecimiento la curva en forma de U invertida puede ser encontrada. Sin embargo, aún se requiere de una decisión de política explícita del sector público, es decir no existe automatismo. La siguiente forma del modelo que se analiza explora la posibilidad de que aún en ausencia de una autoridad ambiental pública exista una relación de U invertida entre contaminación e ingreso. Si fuere así, querría decir que de forma automática, en algún punto, incrementos en el ingreso tenderán a reducir la contaminación.

El modelo desarrollado muestra que, aun sin intervención directa del sector público, se puede encontrar una curva de U invertida. Sin embargo, esto ocurre sólo en determinados casos. En efecto, incluso en el caso que no existiere gestión ambiental pública directa, es necesario que el Estado diseñe la institucionalidad que permita que los contaminadores paguen el

verdadero costo marginal social de la contaminación (por medio de instrumentos económicos de gestión ambiental, por ejemplo).

El modelo que hemos elaborado (a partir de la evidencia empírica que muestra automatismo en la relación de U invertida, entre contaminación e ingreso) permite concluir que:

i) Si los consumidores no pueden expresar en el mercado sus preferencias por un ambiente limpio y la autoridad no lleva a cabo inversiones en mitigación ambiental, la contaminación aumentará permanentemente con el crecimiento económico;
ii) Cuando la autoridad decide invertir en descontaminar, inicialmente estos gastos son mínimos pero aumentarán a tasas crecientes con el crecimiento económico;
iii) Lo anterior provoca que mientras en las primeras etapas de desarrollo al no realizarse gastos en mitigación la contaminación sea creciente, cuando comienzan dichos gastos la contaminación decrezca, generando una relación de U invertida entre contaminación y crecimiento;
iv) Lo anterior no se presentará para todos los contaminantes, porque son necesarias ciertas condiciones: que el grado de curvatura de la función de producción en la contaminación sea bajo, que el grado de curvatura de la contaminación en los gastos de abatimiento sea alto. En ambos casos, reflejará en un precio alto exigido a los contaminadores por contaminar,
v) A pesar de que exista una relación de U invertida de acuerdo con las condiciones analizadas, no habrá ningún automatismo debido a que se requiere la decisión de la autoridad de activar gasto en mitigación;
vi) Aún cuando no existan gastos públicos en mitigación y por lo tanto la posibilidad de activar la porción decreciente de la contaminación quede en manos del sector privado, es posible encontrar una relación de U invertida entre contaminación y crecimiento;
vii) Como siempre, lo anterior no ocurrirá para todos los contaminantes, se requiere por lo menos una alta elasticidad sustitución entre factores convencionales y factor ambiental, y un alto grado de curvatura de la función de utilidad del bien de consumo;
viii) La intuición detrás de lo anterior es la siguiente, al crecer la economía, incrementos en la contaminación generan pérdidas de bienestar inferiores a la ganancia en bienestar que generan los mayores niveles de ingreso a través del consumo. Sin embargo si la economía sigue creciendo, mayores niveles de contaminación incrementan poco la utilidad marginal asociada a la mayor contaminación. Si existen instrumentos económicos de gestión ambiental u otros instrumentos que

permitan internalizar el daño marginal asociado a la contaminación, los precios que deben pagar los contaminadores aumentarán, si a la vez la elasticidad de sustitución entre factores convencionales y factores ambientales es alta, será rentable para la empresa utilizar más factores convencionales y reducir el uso de factores ambientales.

ix) Aún cuando pareciera existir un cierto automatismo para los casos en los cuales se dan las condiciones previamente analizadas, todavía le cabe un papel al Estado en el diseño institucional que permita que las preferencias de la sociedad sean expresadas a través de los precios que la firma debe pagar por generar contaminación.

Bibliografía

Arrow, K B. *et al.* Economic Growth Carrying Capacity and the Enviroment Science, Vol. 268 (1992)

Baumol, W. & Oates, W.The Theory of Environmental Policy. Englewood Cliffs. N.J. Prentice Hall (1975)

Brock, W.A. A polluted golden age in "Economics of natural and Environmental Resources". (V.L. Smith Ed.) Gordon and Breach. New York (1977).

Corusey, D. Demand for Environmental Quality", Mimeograph, Department of Business Administration. Washington University (1992)

Figueroa E. Restricciones y desafíos para la sustentabilidad ambiental del crecimiento económico en Latinoamérica. Paper presentado al Seminario "Desarrollo Sostenible", Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica (1996)

R.A. Forester Optimal capital accumulation in a polluted environment, Southern Econom. J.39.(1972)

Grossman, G y O Krueger. Environmental Imports of a North-American Free Trade Agreement, in P, Garber, ed. The U.S.-Mexico Free Trade Agreement, Cambridge MA: Hit Press (1993)

Grossman, G y O Krueger Economic Growth and the Environment; NBR Working Paper No. 4634 del National Bureu of Economic Research; Massachusetts (1994)

López R. The Environment as a Factor of Production: The Economic Growth and the Trade Policy Language. AMEC Department University of Maryland. U.S.A. (1991)

Meadows, D.H *et al.* The Limits to Growth, Universe Books, New York (1972)

Radetxki, M.Economic Growth and Environment; en P. Low (Ed.) International Trade and the Environment; World Bank Discussion Paper No. 159, Banco Mundial, Washington D.C. (1992)

Report of the Ssecond osko meeting Introduction, 103-104. Environment and Development Economics, Cambridge University Press (1996)

Selden, T.M. y D. Song Environmental Quality and Development: Is there a Kuznets Curve for air pollution emision? Journal of Envirionmental Economics and Management, 27 (1994)

Selden, T.M. y D. Song Neoclassical Growth, The J Curve for Abatement and the inverted U curve for pollution. Journal of Environmental Economics and Management 29(1995)

Tahvonen O., Kuuluvainen J. Economic Growth, Pollution and Renovable Research. Journal of Environmental Economics and Management. Vol. 24 N14 (1993)

World Bank World Development Report, Development and the Environment, Oxford Universtiy Press for the World Bank, New York (1992)

GLOBALIZACION AMBIENTAL Y LIBRE COMERCIO

Markku Kanninen

Es importante empezar a entender que no es solamente el comercio el que está globalizándose, el ambiente también se encuentra en ese proceso. En términos muy generales los problemas de medio ambiente pueden ser divididos en diversos tipos; por ejemplo, en relación con su alcance geográfico y en el tiempo. Se puede hablar de problemas medioambientales locales, que en muchos casos también tienen un período bastante corto de respuesta.

Hay algunos casos típicos que son de tipo local, que también tienen un alcance un poco más largo, como por ejemplo desechos o aguas negras, que es un caso típico local. Se trata de un problema que no tiene impacto en países vecinos, la mayor parte de las veces, y si se tomaron medidas correctivas para el manejo de desechos o manejo de aguas negras, el período de recuperación de estos sistemas es bastante corto. En el caso de Europa, después de tomar medidas para limpiar las aguas negras, las condiciones de los lagos han mejorado en diez años. El otro aspecto, por ejemplo, es el que tiene alcance regional, es decir que un país ya no controla totalmente su ambiente: lo que hacen en Nicaragua puede afectar a Costa Rica. El caso típico es la lluvia ácida, que en algunos países industrializados produce emisiones a la atmósfera y causa problemas en otros países que no tienen nada que ver con la producción de estas emisiones. La recuperación de bosques, por ejemplo, en términos de lluvia ácida, ya es una cuestión que toma más que décadas para superarse, es una cuestión de 100 años o más. Y ahora, hay una etapa nueva totalmente, con los cambios globales, cambios climáticos principalmente, donde el futuro va a ser impactado no solamente por cada uno, o por los vecinos, sino también por lo que hacen otros países. Se puede decir así, en una forma un poco radical que en el futuro son los chinos y los hindúes quienes van a definir cómo afecta "El Niño" a Costa Rica. No es solamente los ticos que los que pueden— lo mismo en el resto de América— controlar realmente su ambiente. Es decir se trata de una nueva etapa y estos aspectos tienen que ser internalizados de una manera u otra, en los precios de los productos.

Con respecto al cambio climático, no se trata solamente del fortalecimiento del efecto invernadero, que proviene principalmente de emisiones de CO_2, que es prácticamente consecuencia del uso de combustibles fósiles, sino que se trata de un complejo de tres procesos que tienen sus causas y sus interacciones. Se habla de fortalecimiento del efecto invernadero

que, a su vez, va a causar el calentamiento global y cambios climáticos del tipo de fortalecimiento del fenómeno del Niño. Por otra parte, la disminución de capa de ozono que viene principalmente de productos que contienen CFC, se agrega al problema de composición química de la troposfera, es decir en la capa baja de la atmósfera, que es contaminación tradicional, la contaminación de las ciudades, etc. Son procesos bastante complejos y que interactúan entre sí, y por eso el mundo científico todavía no ha podido dar respuestas concretas o exactas de qué es lo que está pasando. Además, el lapso de tiempo de estos procesos es muy diferente, lo que agrega complejidad al tema. En unos casos se habla de un proceso con duración de meses o años, en otros procesos con duración de siglos.

Entonces, la compatibilidad de estos tres procesos y su interacción es bastante compleja, pero este proceso de cambio global tiene un vínculo con la producción agropecuaria y forestal.

Lo más importante, tal vez en relación con este cambio global, de cara al ALCA y a las negociaciones y formulación de políticas, es que todas las proyecciones que se han hecho mundialmente están de acuerdo en que las emisiones seguirán aumentando. No se vislumbra ninguna posibilidad, a corto plazo, de reducir las emisiones, así que esto va a ser una realidad para las generaciones futuras. Y por otro lado, todos los compromisos de reducción que se han hecho después de cumbre de Río de Janeiro y Kyoto se aplican solamente a países industrializados y hay que recordar que para el año 2010, los países en desarrollo van a tener emisiones que sobrepasarán las de los países industrializados.

Es seguro, entonces, que los países industrializados van a vincular los flujos de capital y recursos humanos y otros recursos que están vinculados con este convenio, con los compromisos de los países en desarrollo. Es decir que en muy poco tiempo, tienen que ser capaces de reducir las emisiones de sus gases de invernadero, si no, no podrán beneficiarse de los flujos de recursos provenientes de los países industrializados. Esto posiblemente van a tener impacto enorme en las negociaciones.

La biodiversidad es un caso un poco diferente. Las causas de su pérdida, especialmente en América Latina, están relacionadas con el sector agropecuario forestal, es decir, conversión de bosques naturales a otros usos y/o fragmentación de ecosistemas, es decir que no hay grandes extensiones de bosque natural que permitan la sobrevivencia de algunas especies. Sin embargo, los temas más interesantes y vinculados con biodiversidad y que mantienen y van a tener más vínculos con la comercialización, se refieren al patentamiento y comercialización de información y material genéticos, de lo cual en cierta manera, ya existen casos en Costa Rica, donde un instituto, INBio, y otros, ya están en involucrados en ese proceso.

Posiblemente esta área será muy relevante en las negociaciones de área comercial y toda la cuestión de propiedad intelectual sobre información genética. En el mundo se puede decir que existen dos líneas de pensamiento, una para la que la información genética es un patrimonio mundial, por lo que una persona o empresa no puede patentarlo y otra línea de pensamiento, que argumenta que se debe permitir el patentamiento de genes o de productos y procesos biotecnológicos. Debería encontrarse un consenso en estas dos líneas de pensamiento.

En Centroamérica la base legislativa con respecto al manejo de sus propios recursos genéticos es muy débil y si esto no se resuelve pronto, va a dificultar en estos países la comercialización de sus propios recursos genéticos, por lo que deberán fortalecer los aspectos legislativos e institucionales al respecto. Otro factor es que realmente no se conoce bien de la biodiversidad. Es muy diferente en otros países, como en Finlandia, donde hasta se puede decir que de cada especie se conoce algo, porque se trata de no más de 40 mil especies. En Costa Rica ni siquiera se sabe cuántas especies existen y realmente hace falta mucha investigación en relación con el manejo y conservación de todas esas especies.

Se han perdido bastantes bosques en las últimas décadas en América Latina. En promedio la tasa de deforestación se ubica en poco menos de 1%, pero en Centroamérica, la tasa de deforestación, según la FAO es superior al 1%. Es decir que si la tasa de deforestación de 1.6% se hubiera mantenido por 35 años ya no existirán bosques naturales en la región. Por otra parte, la situación con respecto a la comercialización y la utilización de recursos forestales está "en pañales", es decir que la mayoría se utiliza como leña y su industrialización es apenas incipiente.

Si no se puede realmente construir un sector forestal productivo, posiblemente va a pasar lo que proyecta el panel intergubernamental de cambios climáticos: que el área forestal, especialmente del trópico va a disminuir drásticamente en los próximos 50 años, al tiempo que la demanda de madera se incrementará drásticamente en ese periodo. Es decir que en el área tropical de América, va a haber mucha presión para estos recursos forestales, si continúan la deforestación y el aumento en la demanda. Entonces, a nivel nacional, hay que volver a pensar justamente este vínculo de productividad y competitividad con el aspecto ambiental que viene de estas tendencias globales.

Posiblemente se puede pensar en especialización buscando mercados nicho como de agricultura orgánica, donde realmente los países pueden, no solamente producir productos más sanos, sino también tener competitividad. Lo que es clave en estos procesos es fortalecer las bases legislativas e institucionales, especialmente en el manejo de biodiversidad y manejo de

recursos forestales en forma sostenible en el futuro. Esto implica que hay que fortalecer la base científico-tecnológica, y no depender de la información que llega de otros partes del mundo; especialmente en los países de Centroamérica, hay mucho que hacer al respecto.

En el mundo existen tres programas globales relacionados con estos cambios globales. Ninguno de los países centroamericanos está participando en estos programas. No se puede estar afuera de estos procesos y no se puede dejar este sector atrás. Un problema que posiblemente va a presentar el futuro para los países pequeños centroamericanos, son los problemas de escala. Si la escala de producción es bastante pequeña, hay solamente dos opciones, especialización o integración económica y tecnológica.

Los acuerdos que se están tomando después de la Cumbre de Río de Janeiro para resolver problemas globales van a imponer considerables retos en los próximos cinco años a estos países. Hasta hoy muchos países en desarrollo no han tenido compromisos sobre el cambio global, por ejemplo. Hay que introducir, internalizar, o en una manera u otra, el aspecto ambiental en cuentas nacionales, y hay que pensar en esta competitividad buscando mercados nicho o nuevos productos. Una manera de hacerlo, por ejemplo en el sector forestal podría ser la certificación, pero es posible y casi ya evidente, que hay otros mecanismos de mercado que se pueden utilizar para financiar la conservación y proteger el ambiente. Se puede vender y comprar derechos de emisión, de la manera como se hace en las bolsas de valores, o hay que introducir impuestos u otros mecanismos de compensación. Al fin de todo esto es clave la generación de ciencia y tecnologías y los recursos humanos para realmente enfrentar estos retos.

THE FUTURE OF AGRICULTURE IN THE AMERICAS AND HEMISPHERIC INTEGRATION: OPEN MARKETS AND COMPETITIVENESS

W. M. Miner

Canada has over a decade of experiences in dealing with agriculture in the Free Trade Agreement with the United States, followed by the North American Free Trade Agreement with the US and Mexico, and more recently the Agreement with Chile. Canada is pursuing a similar arrangement with the MERCOSUR countries, and is a strong advocate of free trade in the Hemisphere.

Agriculture and food processing is an important component of the Canadian economy, as is the case in most countries of the region. Trade is vital to the food sector in Canada, and opening markets with the US and others in the Hemisphere has been of great benefit to Canadian agriculture and to that of our trading partners. In promoting free trade of the Americas, it is acknowledged that some parts of Canadian agriculture are not competitive, and that policies need to be changed and supplemented to help these sectors to adjust. But it is also recognized that the Canadian agriculture and food industry must adapt to world market conditions.

Progress in trade liberalization is essential for Canada and Latin American countries to maintain and expand their agriculture food industries. In the modern era of more open and integrated markets, with technological developments, communications, trade and investments expanding rapidly, it is necessary to work continuously to adapt and improve agricultural structures in order to compete and benefit from greater economic activity. To help this to occur, it is also necessary to improve the multilateral and regional trading framework. The agriculture and food sectors of the Western Hemisphere offer important opportunities for growth in economic activity, in employment and trade, as we look forward to the rapidly expanding world food demand in the 21st century. Free trade agreements provide one of the mechanisms to help to improve the conditions for labor and for the general public in order to raise living standards.

In preparing for the FTAA negotiations, an important issue is whether the emerging global policy environment will go on changing dramatically as is now the case, and continue to drive economies toward more openness and greater competition. Most analyses of the factors leading to regional integration and the opening of economies conclude that those trends will persist, and may accelerate further. They are driven by many factors, including technology advances, growth in population and incomes, chang-

ing lifestyles and consumer demands, and changes in communications, distribution and transportation systems. There is a shift in world trade to more specialized and higher valued products. These trends appear to be strong and continuing. They lead to policy and regulatory responses of less direct intervention in production and markets.

There is a need for greater flexibility in systems, to allow for regional specialization, for corporate linkages, and for more innovation. There is also a need for greater quality control and attention to consumer concerns. Finally it is necessary to bring border regimes in line with these trends. So opening of borders is an essential element of this response, and further trade liberalization must be pursued in the WTO and under the FTAA. Contrary to views that policy directions will change due to economic downturns, financial crises or natural disasters, the trends toward integrated global economies are expected to persist. Indeed more open economies, trade, and investment flows provide part of needed responses to such potential set-backs.

A second question is whether agriculture should be treated in the same manner as other traded goods, or can exceptional treatment persist as has been the case in the past. The greatest result of the Uruguay Round for agriculture was its success in taking a major step to bring the sector more fully under the multilateral trade rules. But it was only a first step. The WTO members are committed to begin negotiations in 1999 to continue the process of agricultural trade reform.

Increasingly agriculture is being brought fully into regional trade agreements although some exceptional treatment is continuing. Experience in NAFTA is that sectors or issues partially set aside in the trade agreement often lead to problems. It is important that negotiations include in all sectors. Given the changing trade environment, it will be very difficult, and probably counter-productive, to continue special treatment beyond a transitional period. If there is to be differential treatment there is a consensus that it should be temporary, and only on a country by country, sector by sector or product by product basis. Over time agriculture and all of its parts will need to adjust to operate within, or together with, modern commercial markets. It is necessary to diversify, specialize, seek niche market opportunities, develop complementary activities in rural areas, or do whatever is appropriate in each specific region to compete. The alternative is to shrink in the face of competition. While the hardships of adjustment must also be addressed, delay is likely to prove costly in terms of less investment, slower restructuring and less value added to production and to sales.

A third consideration is the importance of working to develop affective trade rules for agriculture through both the WTO and the FTAA. The WTO

negotiations should proceed and make progress on reducing agricultural tariffs, particularly peak tariffs, improving access through TRQs, or removing or restraining the TRQ system, abolishing export subsidies by an agreed date, dealing with other forms of export competition mechanisms, and strengthening and clarifying the rules on domestic subsidies and dispute settlement. But this will not produce free trade, and experiences with regional trade agreements show that it is necessary to go further in several aspects to reduce problems, and produce the benefits of more open trade. Not only must the FTAA go further, it must do so in a manner consistent with the WTO, or its policy directions. Progress will best be achieved by treating agriculture and other goods together in the negotiations. This should help to make progress both in the WTO and in the FTAA.

It is important to ensure that progress be made in the negotiations on agricultural tariffs, technical standards, export subsidies and other subsidies comparable to that achieved for other goods in the main negotiating groups. This should yield the greatest results for agriculture in moving toward free access and the removal of subsidies that distort trade. The issues for sensitive sectors would need to be addressed through transitional arrangements, including timing and safeguards. This does not mean that sub-groups on agriculture are not needed. As the WTO work programs shows, careful analysis and discussion by those familiar with agriculture is needed to develop a basis for trade liberalization. But the best scenario would be to use the FTAA negotiations to move issues in the WTO as far as possible, and to agree among the countries of the Americas on how to best achieve conditions of free trade within the region, while other regions catch up. This offers the best strategy taking advantage of the strengths and opportunities for agriculture and food processing in the Western Hemisphere, and in meeting global competition.

It is also important to make progress on the additional issues affecting competition where it is necessary to go further in an FTAA than can be anticipated from the WTO Round. Trade liberalization influences domestic farm and food policies to move toward greater convergence and to reduce trade conflicts across open borders. Despite the proven benefits of increased competition through improving efficiencies, lowering costs, speeding the adaptation to market trends, and expanding opportunities to export, many do not want to compete, and look for ways to restrict imports and limit competition.

Freer trade and the emergence of integrated markets places greater pressure on governments to strengthen competition policies, and to enforce them. The WTO and some Free Trade Agreements include several provisions relating to competition in services, investment and intellectual prop-

erty rights. There is a working party in the WTO on the interaction between trade and competition policy, and this may lead to further multilateral negotiations. Competition policy is also part of the FTAA working group activity. Progress in dealing with anti-competitive behavior, whether it arises from corporate activities, state trading or para-state trading, needs to be achieved for agriculture and other trade. These issues are related to concerns over subsidies, dumping and countervail, and unfair pricing, which are also part of the work program. The use of trade remedy laws and domestic competition legislation is the only avenue open to governments if they cannot get agreement on subsidy disciplines and pricing practices. There is a great need to make progress in these areas in the negotiations to avoid future difficulties, and to include agriculture fully in the discussions. This is a sensitive and complex area, independent research and analysis can be very useful. It is an area where the FTAA negotiators must go further than has yet been possible in the WTO, or elsewhere, to develop effective and enforceable rules to underpin and smooth the way toward free trade in the Americas.

The countries of the Americas have an opportunity to advance their interests in agriculture and the agri-food industries through pursuing free trade among themselves, and trade liberalization on a multilateral basis. They can benefit from working together in FTAA negotiations and in the WTO to develop a strong rules-based system to maintain and expand this vital sector of their economies.

ALCA, COMPETITIVIDAD AGRICOLA Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

José Manuel Pérez

Tradicionalmente se ha visto a la competitividad y el manejo de los recursos naturales como dos factores contrapuestos; esto es una gran falacia, particularmente en el sector agropecuario.

El objetivo de la presentación es plantear un marco analítico de sostenibilidad ambiental para el sector agropecuario que hemos venido desarrollando en el Centro para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de INCAE, presentar algunos de los hallazgos del estudio centroamericano hechos hasta la fecha y señalar algunas de las barreras institucionales para la competitividad y el desarrollo sostenible del agro.

Para empezar se utilizó el Marco del Desempeño Ambiental y Transferencias de la Figura 1, para lo cual se puede tomar cualquiera industria, cualquier sector productivo dentro del agro y analizar cuáles son los impactos "río arriba" y "río abajo" (descripción figurativa para establecer el orden de las relaciones). Se analizan los impactos sobre aspectos de bioproductividad (suelo, agua, elementos que afecten los recursos costeros, la parte de hábitat y definitivamente el impacto sobre la calidad de vida), y a su vez se trata de analizar cuáles efectos puede estar generando esta industria a otras industrias y si se dan consecuencias o externalidades se estaría hablando de una disminución de la competitividad o de la capacidad de ese sector.

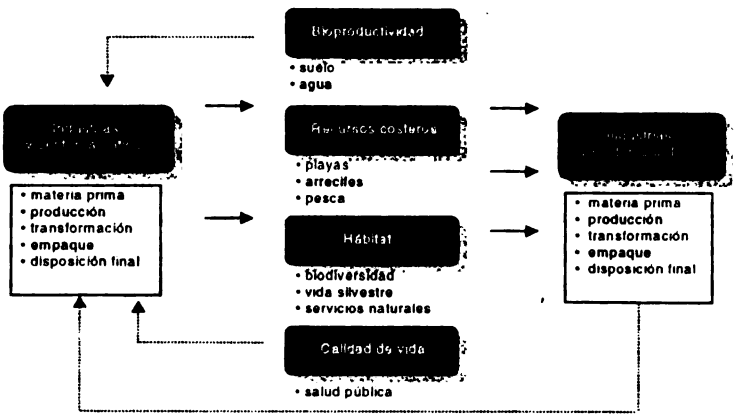


Figura 1. Análisis del desempeño ambiental y transferencias

Luego se analiza el marco institucional para ver qué sucede con el marco de legislación y reglamentación ambiental que puede estar creando las condiciones propicias o adversas para la sostenibilidad. Se analizan las políticas y tácticas financieras, como los plazos y condiciones, también vemos el marco de las políticas y prácticas fiscales mediante los impuestos y aranceles y por último se analiza quiénes son los tomadores de decisiones y cómo es que realmente se están realizando las actividades en el país. Todo eso con el objetivo de generar, el menor número de consecuencias o transferencias negativas a los activos naturales que son la base de la producción agropecuaria. Si se logra esto se crea un ambiente de competitividad que va ampliar el acceso a los mercados, promover la inversión extranjera directa y proteger la ventaja competitiva.

¿Qué debe ser competitividad para el sector agropecuario? Cuando se habla de llevar al mercado productos con un mayor valor agregado, el objetivo es que dejemos de ser exclusivamente productores de *commodities* que van a los centros industriales mundiales, para luego regresar a nuestras manos con una transformación que multiplica con creces el valor original. El mejor ejemplo es el caso del cacao y su transformación por los suizos para surtir al mundo de chocolates finos y exquisitos.

Cuando se habla de competitividad se debe enfocar el proceso desde la granja y semilla hasta el empaque y el consumidor. Esto exige abrir el compás de análisis a herramientas como el Diamante Porteriano (Fig. 2) donde se analiza los Factores de Producción, las Condiciones de la Demanda, las Industrias Relacionadas y de Apoyo, y la Estrategia de las Empresas, su Estructura y Rivalidad.

Competitividad también implica una transición del modelo agropecuario de las economías de planificación hacia las economías de mercado internacional. Dejar de controlar la producción, dejar de ordenar lo qué se debe sembrar y en cuántas hectáreas de dicho rubro, etc. Estas decisiones deben ser del sector privado sobre la base de las señales del mercado mundial. Cuando hablamos del mercado internacional no estamos dejando por fuera el mercado nacional, éste debe fortalecerse pero con los estándares internacionales, ya sea si el producto se destina al consumo local o a la exportación. Lo importante es estar preparado de antemano para ser competitivo a nivel internacional, fomentando una fuerte posición nacional, que prepare para insertarse rápidamente dentro de la economía internacional.

Competitividad significa transformar productos agropecuarios para un mayor valor agregado que deje una contribución neta positiva en la economía; no se pueden aceptar transferencias negativas que perjudiquen

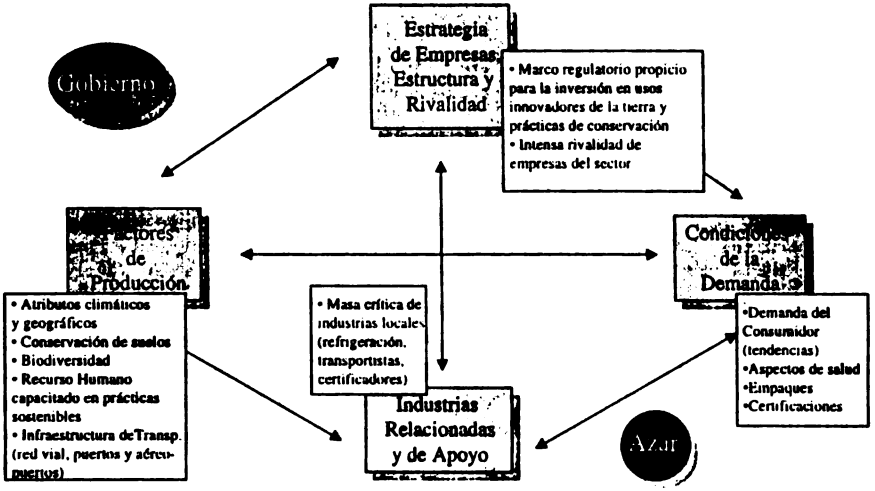


Figura 2. Determinantes de la competitividad agropecuaria.

la posición de otros subsectores agropecuarios (por ejemplo, camarones y bananeras en Ecuador) u otros sectores de la economía, en pocas palabras se busca crear valor y no ganar plata.

La innovación es un punto crítico de la competitividad, ya que sólo a través de ella se pueden superar las ventajas comparativas para crear ventajas competitivas que sean difícilmente imitables. Aquí se hace crítico el papel de la investigación y aplicación de tecnología aplicada a las realidades de nuestras condiciones agroecológicas que son distintas a los países donde tradicionalmente se hace la mayoría de la investigación. No debemos subestimar la capacidad y el potencial de nuestros investigadores pero es necesario crear las condiciones apropiadas para valorar y apoyar la investigación local.

La rentabilidad económica de los cultivos en contraposición con el volumen de producción de los cultivos debe ser un punto de reflexión en el sector agropecuario. En pocas palabras no estamos hablando de un *máximo rendimiento,* sino que estamos hablando de un *óptimo rendimiento*

que busca crear las condiciones de balance y equilibrio. La sobreproducción de cultivos abarrota el mercado, deprime los precios, presiona y agota los recursos naturales, fomenta la pérdida de cosecha por falta de instalaciones apropiadas de conservación y al final de la jornada el agricultor no queda en una posición económica más solvente, ya que los métodos de producción son intensivos en insumos y capital.

Hay que llamar la atención a las condiciones de la demanda; realmente esto es un factor clave al cual el sector agropecuario debe abocarse. El productor va a tener que enfatizar las necesidades del mercado y dejar de existir únicamente en ese vacío productivo, al cual tradicionalmente se ha visto limitado. Tendrá que ver su producto como algo que va a trascender y llegar a un consumidor final, para lo cual tendrá que adaptar y hacer los cambios necesarios para condicionar su producción a esas necesidades.

Del marco analítico presentado se hicieron más de una docena de estudios de variados sectores productivos en Centroamérica, con el objetivo de obtener una idea del estado de sostenibilidad y competitividad del agro en la región. A continuación se presentan algunos aspectos relevantes que surgieron a lo largo de la investigación de acuerdo al marco institucional y sus componentes.

Estructura legal

Las leyes centroamericanas que ayudan a regular los impactos negativos de la actividad comercial no van muy lejos en cuanto a lograr un desarrollo sostenible. Sólo enfatizan asuntos marginales. Por ejemplo, en el sector agropecuario, esencialmente no hay leyes con respecto a un uso apropiado de suelos, plaguicidas o fertilizantes. Tampoco hay leyes apropiadas que enfoquen los problemas de erosión, compactación de suelos o desechos del procesamiento agrícola.

Donde existen leyes ambientales usualmente no se cumplen, ya que son ambiguas y carecen de regulaciones de implementación. También dependen de mecanismos y agencias gubernamentales no existentes o subequipadas para llevar adelante su misión. Además muchas de las leyes ambientales son contradictorias. Existen una serie de instituciones públicas que tienen injerencia sobre un mismo recurso, como es el hídrico, y muchas veces hay contradicciones dentro de la aplicación y la primacía que tiene cada una de estas instituciones.

Estructuras fiscales

Las políticas fiscales en general son un obstáculo serio para el desarrollo sostenible y la competitividad de Centroamérica. Los impuestos, aranceles

y subsidios están todavía diseñados para economías planificadas en vez de economías de mercado.

Ejemplo de ello son los subsidios de tierras y uso de aguas que estimulan el uso no sostenible de estos recursos, drenan fondos de Hacienda e impiden la verdadera competitividad del sector agropecuario. En el caso de Honduras, el cargo de arrendamiento que se le paga al gobierno por una hectárea de albinas para explotación de camarones es de US $5. Esto, definitivamente, lejos de propiciar un uso eficiente, estimula el uso de grandes áreas de cultivos de forma extensiva por su bajo costo.

Las estructuras arancelarias promueven la agricultura intensiva en insumos (o industrializada) sobre otros enfoques de producción agrícola. En la medida que los plaguicidas sean libres de impuesto y sin aranceles, baja artificialmente el costo de producción con estos métodos, lo que impide aflorar otras prácticas menos intensivas y más amigables con el medio ambiente.

Los aranceles e impuestos sobre activos fijos desestimulan la inversión en tecnología moderna y limpia lo que impide una reconversión industrial que llevaría hacia una mayor eficiencia y rentabilidad del sector. Las políticas fiscales que fijan o subsidian utilidades (soporte artificial de precios) no ofrecen alicientes a la toma de riesgos y al empresarialismo, ya que genera más bien un amarre de los productos y procesos.

Estructura financiera

Las políticas y prácticas financieras en la región no están cumpliendo con las necesidades del desarrollo sostenible ni de competitividad. El financiamiento sigue siendo mayormente un brazo de la política fiscal para proveer financiamiento de programas e iniciativas gubernamentales especialmente en el sector agropecuario. Además, los programas de condonación de deuda de bancos nacionales del Estado sirven de subsidios a industrias favorecidas. Las tasas de interés y términos son fijadas por políticas del Banco Central y no por el riesgo y otras características financieras, lo que distorsiona la verdadera rentabilidad de los proyectos. A los equipos de control y prevención de contaminación se le cargan tasas más altas lo que desestimula la inversión en la reconversión industrial.

Las prácticas de prestamos agropecuarios impiden la innovación o métodos alternos de cultivo ya que sólo las prácticas "tradicionales" reciben financiamiento. Esto condiciona el préstamo a un amarre tecnológico que perpetúa los paquetes tecnológicos intensivos en agroquímicos. Existe una falta de financiamiento a largo plazo (más de tres años) que conlleva a una

concentración y énfasis en proyectos de desarrollo de corto plazo. Esto impide la inversión en actividades de conservación de los recursos naturales que son la base de la actividad productiva agropecuaria, poniendo en peligro la sostenibilidad del sector. Los procesos naturales de restauración y conservación son por lo general lentos y no restringidos al espectro del tiempo financiero.

Estructura de mercado y toma de decisiones

Existe una variedad de costumbres o comportamientos tradicionales que llevan a un desempeño subóptimo y falta de sostenibilidad. Hay estructuras y mecanismos dentro de las industrias tradicionales, que impiden el desarrollo sostenible y la competitividad, como es el caso de la industria cafetalera costarricense que a través de su esquema de precios al productor, penaliza a aquellos que producen café de alta calidad. Los sistemas de repartición del mercado interno del azúcar en Guatemala desestimulan la competitividad entre los ingenios.

Las compañías en su gran mayoría no están usando las mejores prácticas o *benchmarks* de la industria, la norma sigue siendo las prácticas tradicionales de la Revolución Verde, altamente intensivas en insumos como agroquímicos y fertilizantes, sin buscar nuevas técnicas de producción más sostenibles. Las empresas subvaloran las inversiones en reducción de desechos lo que se refuerza por la ausencia de regulaciones de contaminación efectivas.

La estructura empresarial predominante en el sector es un tanto rígida, lo que impide el flujo de ideas y expectativas internamente, limitando la dinámica y flexibilidad de estas empresas a responder a los cambios y tendencias del mercado consumidor. Las medianas y pequeñas empresas (PYMES) están fuera de la corriente o flujo de información lo que les impide mantenerse al día de las tendencias del sector.

Participantes del sector agropecuario y barreras institucionales que impiden la competitividad y la sostenibilidad

Los principales participantes del sector agropecuario por esferas de acción (Finanzas, Tecnificación Productiva y Políticas y Comercio Internacional) y por niveles de acción (internacional, nacional y local) sirven

para explicar las relaciones que se dan entre ellos y que facilitan o dificultan la competitividad y la sostenibilidad del sector.

Dentro de este esquema se plantean diferentes flujos de recursos ya sean económicos, técnicos y de política comercial, que afectan el sector y que se entrelazan para determinar su desempeño, bajo las premisas de competitividad y sostenibilidad. A continuación se presentan algunos de los aspectos más relevantes en estas tres esferas de acción que venimos analizando.

Flujo de recursos económicos

Existe una falta de criterios de sostenibilidad ambiental integrados a las políticas de crédito de muchas de las instituciones financieras. Si existen, no siempre son compartidas en todos los estamentos de la institución lo que conlleva a incongruencias entre lo que se dice y lo que se hace.

Hay una escasa preparación de los formuladores de decisiones de las instituciones financieras, en materia de desarrollo sostenible y su interrelación con la parte económica. Muchas veces los encargados de llevar adelante estas nuevas tendencias en las instituciones financieras son banqueros de tradición que no han sido preparados en estas nuevas corrientes o no pueden romper con el viejo paradigma; hay casos muy particulares en Centroamérica de bancos que han invertido en proyectos que, de manera aislada, pueden ser rentables, pero en un mismo contexto geográfico, presentan sinergias devastadoras. La falta de comprensión del impacto ambiental que tienen los proyectos en su conjunto los llevó a hacer inversiones que luego han resultado en préstamos no recuperados.

Falta mayor preparación en asuntos administrativos por parte de los productores del agro, lo que se refleja en una alta morosidad de la cartera de préstamos. La administración es una herramienta vital en toda actividad productiva y el productor necesita de capacitación en esta área para presentar proyectos "bancables" y manejarse dentro del sistema crediticio con mayor agilidad para asegurar el éxito de su actividad productiva. Hay ausencia en muchos países de seguros agropecuarios efectivos lo que aumenta el riesgo en los préstamos al sector.

Las instituciones especializadas en crédito agropecuario muchas veces manejan carteras de préstamos con criterios más políticos que financieros y además no ofrecen toda la gama de servicios bancarios que capten ahorros y pueda servir al sector rural como una verdadera institución bancaria. Son importantes las necesidades de instituciones de crédito, ya sean privadas o públicas, que respondan a las necesidades particulares del sector agrope-

cuario. Se requiere conocer el negocio, las exigencias muy particulares de crédito disponible a tiempo para la siembra, las dificultades de flujo de efectivo, los ciclos de la actividad, etc. que lo hace muy singular en comparación con otros sectores productivos.

Flujo de recursos técnicos

En cuanto a los flujos de recursos técnicos tiende a existir un enfoque bastante unidimensional de la problemática agropecuaria, sesgada hacia los máximos rendimientos como el mecanismo de solución a los problemas del sector. Esto es netamente un enfoque productivista.

Persiste el paradigma de la agricultura basada en altos niveles de insumos y reforzado por muchas instituciones de enseñanza que profundizan en la tecnología como único mecanismo de solución del sector, esto dificulta el desarrollo de prácticas alternas más benignas con el medio ambiente.

La asesoría técnica por parte del Ministerio de Agricultura no está coordinada y hasta totalmente aislada de los esfuerzos que pueden existir con otros ministerios como el del Ambiente, por ejemplo en materia de conservación de suelos, ordenamiento territorial, etc. y los del Ministerio de Comercio que muchas veces no comprende bien las limitantes y las variables que afectan al sector agropecuario para la promoción de exportaciones y apertura de mercados.

Existe un deficiente extensionismo de prácticas agropecuarias que emplean tendencias de arriba hacia abajo, existe limitada experiencia en la extensión de abajo hacia arriba y del concepto de agricultor a agricultor.

Se requiere una profunda revisión curricular de las carreras de las ciencias agropecuarias para que reflejen las necesidades de capacitación que exige el entorno actual. En este campo es importante destacar el avance que lleva el IICA mediante un programa latinoamericano para la revisión curricular en el ámbito de todas las universidades del continente. En la nueva revisión es vital incorporar principios agroecológicos y prácticas sostenibles de producción agropecuaria a los programas de estudio, para alcanzar una masa crítica de egresados que incorporen estos conceptos a la toma de decisiones.

Los centros de investigación de cada país necesitan estar más en sintonía con las necesidades del sector productivo y menos apegados a sus propias agendas de investigación. En pocas palabras, una demanda de investigación impulsada por el mercado. Este papel lo pueden cumplir tanto los centros de investigación agropecuaria como los centros universitarios que cuentan con equipo y personal capacitado que muchas veces están subutilizados.

Flujo de políticas comerciales

Las políticas comerciales impactan directamente los ministerios de agricultura en cuanto a su política alimentaria nacional y el apoyo a los productores, impactan al ministerio de ambiente colocando presión sobre la base de la agricultura, que son los recursos naturales y su internalización de costos asociados a la actividad para no generar una transferencia de bienes naturales a bienes manufacturados. Impactan al ministerio de comercio, demandando una capacidad de apoyo e información de comercialización para la expansión de los mercados, tanto nacionales, como internacionales basados en la competitividad.

Todo esto a su vez ejerce una presión sobre los sectores productivos organizados y tecnificados del país, imponiendo demandas según las nuevas reglas del juego, que no están capacitados para cumplir. Esta sensación abrumadora de dificultades que provienen de diferentes frentes a la vez hace que el sector agropecuario se cuestione su supervivencia en un mundo de cambio.

Conclusiones

Centroamérica está aun lejos de una agricultura sostenible y competitiva. Hay una lenta transición de una economía planificada hacia una de mercado, el sector privado se debe enfocar más en las señales de mercado que en las gubernamentales y el sector público debe examinar todas las estructuras institucionales y remover desincentivos para la utilización racional de los recursos naturales en el sector agropecuario. El sector agropecuario tiene graves problemas de enlace entre las tres esferas de acción definidas anteriormente, lo que dificulta llevar adelante una agenda de desarrollo sostenible para el sector, y los problemas de enlace se fundamentan en la visión lineal o un sesgo unidimensional, que cada sector desarrolla según su esfera de acción, lo cual hace vital una mayor acción conjunta de las instituciones que operan dentro de las tres esferas para desarrollar un enfoque más holístico.

ARMONIZACION DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS (MSF) PARA LA INTEGRACION HEMISFERICA

Miguel Rojas Rodríguez
María del Pilar Fernández

Desde la década de los ochenta los países de América Latina y el Caribe se han abocado a procesos de reforma de sus economías, que han incluido reducciones de sus aranceles, en algunos casos severas. Las reducciones en los niveles de protección arancelaria no se han limitado al sector manufacturero, y el sector agrícola ha debido confrontar una creciente competencia.

En estas circunstancias se amplifica el potencial proteccionista de las medidas fitozoosanitarias al comercio. En la medida en que se reducen las barreras arancelarias al comercio se manifiestan tendencias a utilizar las medidas sanitarias y fitosanitarias, como un mecanismo de protección de la producción interna. Esta tendencia, por supuesto, no se presenta únicamente en los países que recientemente se han adherido a la OMC, o que han pasado por procesos recientes de reforma de sus economías. Narrod (1997) citando a Kotschwar *et al.* (1993) señala que "Mientras las barreras al comercio están declinando y haciéndose más transparentes, muchos gobiernos han descubierto que pueden continuar obteniendo ganancias políticas en el corto plazo sobre la base de barreras al comercio menos visibles tales como medidas técnicas que incluyen regulaciones concernientes a la salud, seguridad, o características ambientales de los productos, su contenido y etiquetado". De hecho, de acuerdo con la OMC, "Una restricción sanitaria o fitosanitaria que no esté realmente justificada por motivos pertinentes puede ser un instrumento proteccionista muy eficaz y debido a su complejidad técnica, un obstáculo particularmente engañoso y difícil de impugnar" (OMC 1997). Este potencial limitante del comercio internacional de productos agrícolas se puede ver potenciado, debido a requerimientos sobre calidad y clasificación (*grading*) de productos agrícolas, entremezclados con MSF, cuya separación podría ser difícil en casos concretos. Ese tipo de medidas podrían tener asimismo una intencionalidad proteccionista, con el consiguiente daño al comercio.

Existe dentro de los Acuerdos de la Ronda Uruguay el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, dirigido a permitir que los gobiernos garanticen la protección sanitaria y fitosanitaria apropiada para garantizar la salud de las personas y de los animales y la situación sanitaria y fitosanitaria en el territorio de todos los Miembros. El Acuerdo constituye un marco multilateral de normas y disciplinas que sirven de guía

en la elaboración, adopción y observancia de las medidas sanitarias y fitosanitarias para reducir al mínimo sus efectos negativos en el comercio.

En el contexto concreto de la creación de ALCA destaca la necesidad de armonizar la normatividad sanitaria y fitosanitaria y facilitar el flujo de información entre los servicios de sanidad agropecuaria , si se quiere garantizar la salud de las personas y animales y la preservación de los ecosistemas, sin que se impida innecesariamente el comercio dentro de los países integrantes de ALCA.

La armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) para facilitar el comercio seguro de productos agropecuarios, se ve facilitada por los desarrollos a nivel multilateral, alcanzados en el marco de la OMC y a nivel del ALCA. Se trata de una faceta del comercio que evidencia las posibles sinergias positivas entre los desarrollos a nivel multilateral (OMC) y a nivel subregional (creación de ALCA, en nuestro caso), pese a que a menudo se presentan los avances en integración subregional como contrapuestos a la multilateralidad.

En el contexto de ALCA se estableció (como fase previa a la creación de grupos de negociación) el Grupo de Trabajo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (GTMSF), con el propósito de facilitar la armonización de este tipo de medidas en el Hemisferio, de cara a la construcción del ALCA. Para ello el Grupo se propuso utilizar como guía el Acuerdo sobre MSF de la OMC, por lo cual vale la pena presentar de una manera muy sintética las principales características de ese Acuerdo.

El Acuerdo establece que las MSF deberán estar basadas en principios científicos, i. e. no podrán ser arbitrarias y deberán responder a la evaluación de riesgo; se reconoce la posibilidad de que dentro de un país se establezcan zonas libres de plagas y/o enfermedades, o de una baja prevalencia, de manera que se permita la exportación de productos provenientes de esas zonas hacia mercados libres de esos problemas. Se promueve la participación de los miembros en las organizaciones que establecen los estándares internacionales (Codex Alimentarius, OIE y CIPF); se reconocen tratamientos equivalentes y prácticas cuarentenarias para facilitar el comercio y un proceso de resolución de controversias que comienza con consultas técnicas y procede, si ello es necesario, con el uso de un sistema formal de disputas (Narrod 1997).

Es importante agregar una reflexión en torno al tema de los tratamientos equivalentes. El Acuerdo MSF (y los desarrollos que se lleguen a dar en esta materia en el contexto de ALCA) no pretenden que los países *homogenicen* sus normativas relacionadas con las medidas sanitarias y fitosanitarias. De hecho, el Acuerdo sobre MSF establece claramente la posibilidad de que la legislación y prácticas de los países tomen en cuenta la adaptación a las circunstancias, tomando en cuenta las diferencias en cuanto al clima, las

plagas y/o enfermedades existentes en cada país. De manera que el reto que tienen los futuros países miembros del ALCA apuntan al reconocimiento mutuo de normas como equivalentes. Obviamente, cuando se dice equivalentes, se excluyen las medidas sin fundamento científico y destinadas a impedir el libre flujo de comercio, es decir que sirven como mecanismos proteccionistas encubiertos.

La armonización de MSF brinda un considerable potencial para el incremento del comercio hemisférico. El Departamento de Agricultura de los EE.UU. (USDA) estima que aproximadamente US $ 434 millones de la participación de ese país en los mercados centro y suramericano se encuentran amenazados, o incluso se niega el acceso a ellos, debido a requerimientos fitosanitarios cuestionables (Narrod, *op. cit.*, p. 5). El daño innecesario que se infringe al comercio se ve magnificado por posibles reacciones de naturaleza política, mediante las cuales un país afectado por la aplicación de MSF que estima que son de origen proteccionista, puede imponer a su vez medidas sanitarias o fitosanitarias sobre bienes agrícolas o pecuarios a su socio. El caso de bloqueo a la importación de cierto tipo de cerezas por parte de México en 1992, en un momento de disputas con los EE.UU., debido a la negativa de este último a permitir la entrada en su territorio de aguacates Hass, producidos en México, sobre la base de supuestos riesgos fitosanitarios, ilustra el potencial limitante del comercio de las MSF que los países no perciben como justificadas en razones técnico-científicas comprobables. Es importante acotar que oficialmente el gobierno mexicano no vinculó sus decisiones en torno a las cerezas con la disputa relativa a los aguacates (Narrod, *op. cit.*, p.24).

Retos de la armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias en el contexto de ALCA

En los países de ALC, en cuyas economías en muchos casos la agricultura juega un papel primordial para la generación de empleos o exportaciones, la armonización de MSF en el contexto de la OMC y de la creación de ALCA trae aparejados importantes beneficios. No obstante, como es usual, las oportunidades vienen acompañadas asimismo de retos importantes. Seguidamente se discuten algunos de estos retos; la lista no pretende ser exhaustiva.

En primer lugar, sobresale la membresía a los organizaciones encargadas por la OMC de fijar los estándares que permitirán armonizar las MSF de los países miembros. Estas organizaciones son: la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), encargada de elaborar los estándares rela-

cionados con las medidas fitosanitarias; la Organización Internacional de Epizootias (OIE), creada en 1924 y responsable de elaborar la normativa relacionada con aspectos sanitarios del comercio internacional y la Comisión del Codex Alimentarius, que opera dentro de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la cual deberá elaborar los lineamientos referentes a la seguridad de los alimentos.

Hacia finales de 1997 Narrod (1997) encontró que de 34 países del Hemisferio cubiertos en su estudio, todos miembros de la OMC, la totalidad eran miembros asimismo de la CIPF, pero sólo 19 eran miembros de la OIE y apenas 11 participaban en la Comisión del Codex Alimentarius.

Dado que estas organizaciones no sólo fijan estándares, sino que se espera que participen en solución de disputas derivadas de la aplicación de MSF, la participación dentro de ellas puede constituirse en un elemento crucial para garantizar que se tomen en cuenta los intereses del Hemisferio, particularmente los de países de menor desarrollo, en la definición de estándares y eventualmente, en la solución de disputas. Esta participación por cierto, puede llegar a tener un costo considerable, en términos de personal altamente cualificado dedicada a monitorear y representar a los países ante este tipo de organismos. Esto es particularmente relevante en el caso de los países pequeños. Un elemento interesante, que recién se empieza a explorar se relaciona con la posibilidad de que algunos países se convierten en portavoces de otros, o de grupos de otros, o bien que sean en alguna medida representados por agencias de cooperación regionales.

Es importante recalcar que si bien el Acuerdo sobre MSF de la OMC establece la necesidad de basar las MSF en principios científicos, las metodologías para ello, por ejemplo Análisis de Riesgo y Control de Puntos Críticos (HACCP, por sus siglas en inglés), distan de estar completamente construidas. Si bien el desarrollo de estas metodologías tiene lugar mayormente en los centros de investigación de los países y grupos de países industrializados con importantes intereses agrícolas (tales como Canadá, Estados Unidos, Australia o la Unión Europea), es importante que los países de América Latina y el Caribe absorban aceleradamente estas técnicas y metodologías, a efectos de que puedan defender sus intereses en las negociaciones para la armonización de las MSF en el marco de ALCA y sobre todo, en la solución de posibles disputas por aplicación de MSF en el contexto de ALCA.

La transparencia de las MSF es una función directa de la difusión de estándares y la comunicación entre servicios de sanidad agropecuaria de los miembros de ALC. La transparencia se puede beneficiar considerablemente con las nuevas tecnologías de información. En la era de la información, el acceso rápido a ella definirá de manera creciente la ventaja competitiva de las naciones. Dentro de los recursos más importantes de información

actualizada sobresale Internet. De hecho algunos organismos de cooperación del sistema interamericano, como el IICA, han empezado a utilizar esta herramienta para difundir información sobre agricultura. La experiencia personal de los autores, sin embargo, los motiva a afirmar que para poder tener acceso a los beneficios que pueda aportar Internet (y en general las nuevas tecnologías de comunicación e información), será necesaria una inversión sustancial en equipo y capacitación de los recursos humanos de los servicios de sanidad agropecuario de ALC. Ello es aún más evidente si se comparan con los niveles alcanzados por otros posibles socios del ALCA, como EE.UU. y Canadá.

La emergencia de nuevas temáticas referentes al comercio seguro de productos agrícolas y pecuarios, a las que se debe dar cabida dentro de la normativa MSF, tales como las temáticas de seguridad de productos transgénicos e inocuidad de alimentos, constituyen áreas que se espera demanden iniciativas de parte de los países de ALC, con el propósito de desarrollar capacidades, de cara a la armonización futura dentro del ALCA.

A nivel global y de ALC, la liberación de cultivos transgénicos ha crecido exponencialmente. En el mundo como un todo, en 1996 se dedicaron 1.7 millones de hectáreas a los cultivos transgénicos. Para finales de 1998 se esperaba una cifra superior a los 25 millones millones de hectáreas, excluida China continental (Lehman, comunicación personal). Los expertos en el tema esperan que esa tendencia se mantenga en los próximos años. Resulta interesante resaltar que dos países de ALC— Argentina, sobre todo, y México— cultivan de manera comercial importantes volúmenes de cultivos transgénicos. En otras subregiones, la utilización comercial de cultivos transgénicos es aún incipiente, pero se podría esperar que tal situación cambie en los próximos años. Es el caso de los países del Istmo centroamericano, donde se han dado numerosas liberaciones de plantas transgénicas, aunque básicamente ligadas a investigación aplicada por parte de compañías multinacionales, lo cual crea el fundamento para su uso comercial en los próximos años.

El desarrollo de normativa reguladora en esta materia, y sobre todo de capacidades institucionales es incipiente en ALC. No sorprendentemente, Argentina, un país con una larga trayectoria de agricultura comercial, ha desarrollado considerables capacidades en la materia. En la subregión centroamericana sobresale el desarrollo institucional de Costa Rica en materia de bioseguridad. Otros países y subregiones deberán implementar importantes esfuerzos, sin embargo, para incrementar sus capacidades institucionales, de manera que puedan aprovechar los beneficios potenciales de este tipo de productos (incluido el acceso a nuevos mercados), y evitar daños a las personas, animales y ecosistemas. Las disputas entre los EE.UU. y la

Unión Europea en torno al comercio de maíz y soya transgénica y uso de hormonas para la producción de leche, resalta el potencial limitante para el comercio de productos agrícolas, derivado de preocupaciones de consumidores (y de su posible manipulación política).

El tema de la inocuidad de alimentos, plantea asimismo retos importantes. En primer lugar, en buena parte de ALC no se han definido claramente los vínculos entre las instituciones que se pueden hacer cargo de la fijación y aplicación de estándares. La naturaleza multidisciplinaria y sobre todo, el hecho de ser una temática que involucra a diversas instituciones de cada país, plantea la necesidad de desarrollar modelos institucionales y normativos capaces de garantizar la inocuidad, y consecuentemente, el acceso de la producción de ALC a mercados internacionales y a la vez, facilitar una oferta de productos sanos a los consumidores domésticos. Aquí, de nuevo, se dan importantes asimetrías entre la experiencia acumulada por los socios más industrializados de ALCA y ALC. Por ejemplo, Canadá unificó en una sola agencia, denominada Canadian Food Inspection Agency, el cumplimiento de su normativa referente a sanidad y fitosanidad, así como inocuidad de alimentos. ALCA puede brindar el marco (y quizás un importante incentivo) para la transferencia de este tipo de experiencias a los socios latinoamericanos y del Caribe.

Bibliografía

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (1997). Apoyando la construcción de ALCA 2005. Primer Informe del IICA al Grupo de Trabajo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Serie de Avances de Trabajos Técnicos No. 100.

Lehman, Volker. Editor, Biotechnology and Development Monitor.

Narrod, Claire (1997). Potential impact of phytosanitary barriers on trade for the Americas. Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA), Work in Progress Series No. 106.

Organización Mundial de Comercio (1997). Explicacion del Acuerdo de la Organización Mundial de Comercio sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Mimeo, 17 pp.

———; s.f. Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Mimeo, 15 pp.

AGRICULTURA BIMODAL Y APERTURA COMERCIAL

Rafael A. Trejos

Cuando hablamos de agricultura bimodal e iniciativas para el libre comercio, pensamos en los procesos de ajuste y de apertura que están experimentando nuestros países, sus implicaciones sobre diferentes actores en la agricultura y cómo estas políticas puedan afectar de manera distinta a los diferentes actores. Seguidamente, cinco reflexiones sobre el tema.

La primera reflexión se refiere a que en estos procesos, siempre hay ganadores y perdedores. En general con cualquier política que se pone en práctica e involucre a todos los sectores, siempre el proceso arroja un salto de ganadores y perdedores.

En nuestro caso particular, los países de América Latina vienen abandonando un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. Este modelo tenía como elemento central a un Estado muy interventor, con sus políticas activas que afectaban claramente y muchas veces artificialmente, las rentabilidades relativas de los diferentes sectores, e incluso de diferentes actividades dentro del mismo sector. Estamos abandonando este modelo y tratando de construir un nuevo modelo. Este nuevo modelo en construcción otorga el mayor papel al sector privado, al tiempo que se observa una disminución de la presencia activa del Estado, y el mercado pasa a ser la institución que determina los precios y rentabilidades relativas de los diferentes sectores.

Los resultados de este proceso, según la experiencia reciente de la agricultura en América Latina, nos indican que algunas actividades están respondiendo muy positivamente a este cambio en las estrategias de desarrollo y en las políticas, mientras otras actividades denotan un saldo negativo. Es, en general, la agricultura de exportación no tradicional, la que ha respondido favorablemente a los cambios, a los nuevos incentivos y está creciendo con bastante dinamismo. En tanto, otra gran parte de la agricultura, la que tiene que ver fundamentalmente con la producción orientada al abastecimiento en el mercado local, a la que no les está yendo muy bien con este proceso. Por añadidura, es en esta última, donde usualmente hay una alta participación y presencia de los pequeños y medianos productores en América Latina.

Paradójicamente, se suponía que el modelo anterior presentaba un sesgo antiexportador que afectaba a la agricultura y que al cambiar el mismo el sector iba a reaccionar positivamente. Sin embargo, se observa un desaliento

en la producción orientada hacia el mercado local en casi todos los países de América Latina. Dada la gran presencia de pequeños y medianos productores en este tipo de producción agrícola, que ahora enfrenta problemas de competencia de las importaciones en el mercado doméstico, se ha producido un aumento y profundización de la heterogeneidad estructural.

En síntesis, se puede afirmar que hay algunos sectores pequeños en la agricultura que están aprovechando del nuevo entorno de políticas y están reaccionando favorablemente, pero la gran mayoría de los actores sociales en la agricultura en América Latina, están quedándose en una posición de postración y se está profundizando la pobreza rural.

A este fenómeno se le ha calificado de construcción de islas de modernidad (en referencia a los sectores exportadores no tradicionales) en medio de mares de pobreza (ruralidad ligada a la agricultura tradicional).

El fenómeno antes referido nos lleva a la segunda reflexión: existen diversas clases de actores en la agricultura, que presentan características disímiles frente a la apertura comercial y el reto de la competitividad y, por lo tanto, requieren un tratamiento diferente por parte de las políticas del Estado.

En efecto, podemos clasificar a los actores sociales de la agricultura en tres grandes categorías, de acuerdo con su aptitud para hacer frente a la apertura y la competencia. En primer término, tenemos aquellos conformados por unidades económicas que son competitivas y que evidencian su condición por su participación en los mercados, tanto internacionales como nacionales. En segundo término, tenemos a las unidades, generalmente asociadas con la mediana y pequeña agricultura, que potencialmente puede ser competitivas, pero que presentan limitaciones estructurales que les impiden serlo.

Hay un tercer sector o grupo de actores en la agricultura, generalmente pequeños agricultores y campesinos, que tienen tales limitaciones estructurales, que no pueden llegar a ser competitivos en lo que están haciendo. En este último grupo estamos hablando, por ejemplo, de los agricultores de maíz en ecosistemas frágiles en México, de laderas en Centroamérica o en el altiplano andino. Esto productores, por más que le dirijan políticas estatales de fomento, tales como créditos subsidiados, asistencia técnica gratuita, etc., difícilmente pueden superar sus limitaciones estructurales y llegar a ser competitivos en un mercado abierto o globalizado.

Esta diferenciación de actores plantea que se requieren diferentes insumos, diferentes políticas y servicios estatales, para tratar de mantener o cambiar su condición. Por ejemplo, para los primeros, los agricultores competitivos, probablemente las políticas estatales se van a limitar a proveerles información, a garantizarles acceso a información para la toma de decisiones y dejar

que adquieran los servicios que ellos requieren para producir y exportar en el mercado. Para aquellos otros grupos de la agricultura que son potencialmente competitivos, pero no lo son en el momento actual o pueden ver amenazada su posición competitiva en razón de diferentes limitaciones que enfrentan, probablemente, además de suministrarles información, hay que pensar en diseñarles políticas específicas para que se modernicen productivamente, puedan superar sus obstáculos estructurales y se desempeñen con éxito en el mercado abierto.

Sin embargo, con el tercer grupo, por más que se le hagan reformas, difícilmente se podrán tornar en competitivos en lo que actualmente están haciendo. Entonces, las políticas van a tener que ser de otra índole, de otra naturaleza. Las políticas probablemente van a ser más de corte social, de apoyo a los ingresos y sustentadas en los presupuestos de los Estados, siempre y cuando no distorsionen a los precios en el mercado; o políticas que tiendan a modificarle la ocupación, a trasladarlos de la agricultura no competitiva, a hacer otras cosas dentro del mismo sector o en otros sectores del sistema económico. !Hay que reconocer que, tal vez la solución para este grupo no pase precisamente por la agricultura¡

La tercera reflexión se refiere a las posibilidades reales de poner en práctica los denominados programas de reconversión productiva. En efecto, si tomamos a los dos últimos grupos: los "potencialmente competitivos" y los "no competitivos", observamos que los primeros requieren políticas de transformación que les permitan —entre otras cosas —, modernizarse tecnológicamente. Por su parte, los que no son competitivos requieren otro tipo de políticas, que pasan más por su reconversión ocupacional o pasarlos definitivamente al soporte—vía transferencias— de las tesorerías nacionales. El problema que usualmente presentan estos grupos en América Latina, es la baja capacidad de respuesta a las señales de mercados, al tiempo de que, con el ajuste estructural y la reforma del Estado, se han reducido los servicios gratuitos que éste último brindaba. Ello les ha limitado su acceso a los servicios para la agricultura.

También se ha reducido la inversión pública en áreas básicas como en la infraestructura, en investigación y desarrollo tecnológico, que son factores básicos para poder ser competitivos en el mundo moderno. Lo mismo se aprecia con el financiamiento para la agricultura que se ha reducido en casi todos los países de América Latina, a raíz del desmantelamiento de la banca de fomento agropecuaria. Hay que reconocer que ésta última tenía sus grandes limitaciones y sus grandes pecados, sin embargo, la ausencia de respuesta para sustituir la acción del Estado en este campo, ha producido un serio vacío institucional.

Al contabilizar estos elementos, más las restricciones presupuestales que padecen en casi todos los países de América Latina, se hace difícil pensar en la viabilidad de políticas de reconversión que tiendan a modificar la situación de esos grupos que requieren cambiar para ajustarse a las nuevas condiciones de mercados abiertos. Entonces allí salta una pregunta importante que es ¿cuáles deberían ser esas políticas de apoyo del Estado y cuál debería ser la naturaleza de esos programas de reconversión productiva? Al respecto, hay que recordar que ahora, además, lo que puede hacer el Estado de acuerdo con sus posibilidades presupuestales, su accionar está regulado y limitado por los compromisos que se están adoptando en el marco de la nueva institucionalidad internacional, de lo que permite hacer la Organización Mundial de Comercio. De acuerdo con ésta, muchas de las políticas de anteriormente que se usaban para promover el desarrollo de estos grupos, no operan en la actualidad o están prohibidas y sólo pueden emplearse los instrumentos y políticas de la llamada "caja verde", contenidas en el Acuerdo de la Ronda Uruguay.

La cuarta reflexión que quisiera hacer es sobre las capacidades para participar de los actores de la agricultura en un proceso de negociación como es del ALCA. Al respecto, cabe preguntarse: ¿Cuáles organizaciones participan en las negociaciones de los grupos relacionados con la agricultura y con qué capacidades?; ¿Cómo pueden hacer valer sus puntos de vista y sus intereses? Hay que recordar que los que negocian en estos procesos, en primer lugar son los gobiernos, es el sector público, y en segundo lugar, dentro de éste, son normalmente los ministerios encargados de comercio exterior. La agricultura y en general los ministerios de agricultura, no sólo tienen una participación muy reducida en las negociaciones, sino que además, presentan capacidades técnicas disminuidas por los procesos de ajuste, lo que no les permite participar eficientemente en estos procesos.

Una segunda inquietud con respecto a este punto es: ¿Cómo y quiénes participan por parte del sector privado? Y entonces lo que se observa en América Latina y en negociaciones recientes, es que sólo participan los grupos mejor organizados, los grupos generalmente más fuertes y de mayor influencia dentro de la economía de nuestros países. Los que participan en el famoso "cuarto de al lado" de las negociaciones, son las cámaras de los grupos de productores, los gremios más fuertes. Por su parte, los pequeños productores, los que necesitan de mayores políticas de apoyo porque están convirtiéndose en perdedores en este proceso, no tienen representación, carecen de una organización adecuada como para poder acceder, y no tienen capacidad técnica y financiera para participar en las negociaciones.

La quinta y última reflexión se deriva de las anteriores y se refiere al desafío que se nos plantea, y cuál debería ser la participación de la academia en generar contribuciones para su respuesta. Particularmente veo la

necesidad de que las universidades y centros de investigación superior deben tener una participación importante en la generación de pensamiento crítico sobre los alcances e implicaciones de las políticas que se plantean, en cómo afectan a los diferentes grupos, especialmente a los que se perfilan como menos favorecidos en el proceso. Asimismo, les corresponde el papel de brindar soluciones en cuanto a la formación del capital humano que demanda el proceso. Y, adicionalmente, buscando las respuestas a las interrogantes de: ¿Cómo promover la organización de los pequeños para participar adecuadamente en el proceso de apertura? ¿Con qué mecanismos pueden participar para defender sus intereses y para poder para acceder a los beneficios derivados de unos mercados operando más abiertos y más competitivos.

UNA MEZCLA NECESARIA: COMERCIO-AMBIENTE

Olman Segura Bonilla

La tendencia de mayor protección ambiental no sólo tiene lógica para los consumidores, que quieren proteger su salud y la de las futuras generaciones, sino que tiene una enorme racionalidad para los mismos productores, que quieren continuar produciendo en el futuro y que con gran acierto visualizan que la mejor forma de lograrlo es mediante ***mayor competitividad y a través de la producción sostenible.*** Lamentablemente no son muchos los actores que se inscriben en este marco de consciencia.

Será imposible alcanzar el desarrollo sostenible si tenemos degradación ambiental y destrucción de los recursos naturales renovables, pero será igualmente inalcanzable si no creamos mayor equidad, mayores oportunidades y al mismo tiempo aumentamos las posibilidades de participación para nuestros pobladores, en la economía y los mercados internacionales. Una fórmula adecuada entre equidad, sostenibilidad y competitividad es lo que nos puede garantizar el desarrollo futuro.

Lamentablemente, la relación ahora casi incuestionable, entre comercio y ambiente, no ha sido interiorizada enteramente por los profesionales y políticos que tienen a su cargo los destinos de las naciones y de las empresas. Esta afirmación se puede respaldar, no sólo con una revisión de los impactos ambientales que las políticas de desarrollo causan en cada país y especialmente en los países latinoamericanos, en las que existe poca consideración ambiental; sino también con las señales que a diario se manifiestan en las negociaciones existentes para la creación de un mercado de comercio libre para las tres Américas (ALCA), donde el tema de la relación comercio-ambiente-desarrollo pasa a ser un tema muy brevemente tratado en las discusiones internacionales.

Desde luego la retórica de un enfoque integral de la economía que tome en cuenta los aspectos ambientales y los recursos naturales se mantiene. Pero las presiones a veces internas en los países y a veces externas entre las naciones, hacen que el tema ambiental se rezague cada día más. A mi juicio este es un tema para discusión de gran importancia que debemos abordar con prontitud aprovechando el marco de las negociaciones del ALCA, sin embargo, no lo trataré aquí.

En este documento trataré de concentrarme en apuntar los beneficios para las empresas que incluyen consideraciones de sostenibilidad de los recursos naturales-aun en forma unilateral- y por medio de las innovaciones en los procesos productivos logran alcanzar mayor competitividad para

penetrar los mercados internacionales. Desde luego NO estamos hablando de una competitividad espuria basada en bajos salarios, largas jornadas de trabajo, devaluaciones de la moneda o proteccionismo arancelario. Nos referimos más bien a una competitividad real, basada justamente en las innovaciones y que en muchos casos se puede relacionar con el mejor uso de los recursos naturales.

Repasemos brevemente el significado de la palabra innovación en el contexto económico de la competitividad. Las innovaciones no son sólo algo nuevo, hasta cierto momento desconocido, sino que son el producto de un proceso interactivo y social y la culminación de un proceso de aprendizaje de la sociedad, que nos permite acumular un mayor grado de conocimiento. Generalmente las innovaciones aparecen como hechos aislados o como un nuevo producto o invención, pero son la acumulación de conocimiento quizás de cientos de años y la sumatoria de muchas etapas intermedias de aprovechamiento y aprendizaje.

Ahora bien, si tomamos en cuenta que las innovaciones pueden estar presentes en los procesos productivos, en los productos, en las organizaciones, en el marco institucional y en la tecnología, entonces podemos entender que es posible cambiar las costumbres, prácticas y rutinas con las que nos relacionamos entre nosotros y nosotros con la naturaleza. Este cambio parece fácil, pero requiere de toda una transformación mental sobre la lógica del funcionamiento institucional en que estamos inmersos. La competitividad sustentada en esta nueva visión de futuro debe ser compatible con la sostenibilidad del ambiente y los recursos naturales, y para esto se requerirá un cambio institucional profundo.

Tenemos que construir un sistema de innovación acorde con las necesidades del nuevo milenio y de la globalización. Los sistemas de innovación son las redes de interacción entre instituciones, personas y organizaciones. Estas son finalmente las que nos permiten articular de diferentes maneras la información, el conocimiento, las destrezas y los recursos de forma tal que podamos obtener nuevos descubrimientos y nuevas formas de funcionamiento. Recordemos además que la globalización no sólo se refiere a los crecientes movimientos de capitales, de inversión y a la era de los sistemas de información computarizada, sino también -inevitablemente- globalización se refiere al calentamiento global, a la congestión de tránsito urbano, a la deforestación global y en fin a una serie de problemas de deterioro ambiental y de recursos naturales. En este marco, si logramos transformar el sistema de innovación imperante en nuestra sociedad, del cual sobra decir que no toma en cuenta los cambios que requieren la sostenibilidad de los recursos naturales, entonces tendremos algún día la posibilidad de entender que el comercio y el ambiente son una mezcla necesaria.

En lo que sigue trataré de desarrollar la lógica de los beneficios económicos y ecológicos de una relación más estrecha entre comercio y ambiente. Para ilustrar estas ventanas de oportunidad que en general se abren al considerar el comercio y el aumento de competitividad basado en mayores cuidados para los recursos naturales, en cada caso utilizaré al sector forestal y la producción de madera como ejemplo, pero debe tenerse en cuenta que mucha de la producción agropecuaria podría seguir estos mismos patrones de conducta.

Las empresas que trabajan con los recursos forestales y particularmente con madera han sido cuestionadas -en muchos casos con sobrada razón- por los impactos negativos ambientales, sociales y económicos en varios países del mundo. Algunos de los impactos negativos son la impresionante reducción de la cobertura boscosa, las intervenciones silvícolas mal planificadas y ejecutadas, la sobreexplotación del bosque y sus repercusiones en la diversidad biológica, el empobrecimiento de las comunidades locales alrededor de los bosques, el cambio climático, la degradación y contaminación de los suelos, la alteración del ciclo hidrológico, etc. Esta situación está cambiando, entre otras razones por la creciente consciencia de la importancia de los beneficios ambientales que proporcionan los bosques. Una de las manifestaciones de dicho cambio es la **certificación forestal** a la que muchas empresas están dispuestas a someterse voluntariamente.

La certificación forestal es una de las iniciativas no gubernamentales para el manejo de los bosques y la generación de estándares que surge a raíz de la reunión de 1992 en Río de Janeiro, bajo la tutela del Consejo de Manejo Forestal (*Forest Stewardship Council*, FSC). El FSC ha orientado su labor a emitir los Principios y Criterios para el Manejo de Bosques y acreditar a las empresas u organizaciones certificadoras con el objetivo de garantizar que tales empresas cumplan con estándares técnicos, socioeconómicos y ambientales asegurando a los consumidores, que la madera que adquieren proviene de bosques manejados en forma sostenible y dándole credibilidad al sistema.

La lógica del por qué las empresas están interesadas en la Certificación Forestal a nivel internacional como un mecanismo que asegure a productores y consumidores que el manejo de los bosques no afecta al recurso, se puede explicar de la siguiente manera:

Las ventajas competitivas no residen únicamente en la diferenciación de los productos, sino también en la diferenciación de los procesos productivos, y las empresas pueden obtener dichas ventajas al introducir cambios en la tecnología de producción y aprovechamiento certificadas.

La demanda de madera certificada es creciente. No sólo está claro que se pueden accesar nichos de mercado internacionales importantes di-

ferenciando los tradicionales con estos nuevos procesos, sino además, contrario a lo que algunos manifiestan, el mercado de estos productos está en franco crecimiento. Esta situación también crearía mayor competencia, por lo que las nuevas técnicas de producción tienden a ser mucho más eficientes, reduciendo los costos de producción y aumentando los beneficios ambientales. Un ejemplo del aumento en la demanda es el *UK WWF 95 Plus Group*, el cual fue iniciado por WWF en 1991 en el Reino Unido. Este grupo cuenta con 76 miembros (hasta 1996) que en total compran 11 millones de metros cúbicos de madera por año de aproximadamente 76 países del mundo y han establecido como norma que la madera que compran debe poseer la certificación de buen manejo forestal.

Es mayor el precio que pagan y que están dispuestos a pagar los consumidores de productos certificados, si lo comparamos con los productos de producción tradicional; por lo tanto las expectativas para ingresar en este tipo de mercado son muy atractivas. Además la erosión que dicho sobreprecio pueda sufrir estará compensada con la creciente demanda de madera certificada y en última instancia si los precios de ambos tipos de productos se llegaran a igualar en el larguísimo plazo, tendríamos como resultado la eliminación de los principales impactos ambientales de la producción y un mercado único de productos certificados que deberá competir abiertamente con mejoras e innovaciones tecnológicas.

Los costos inmediatos de las reformas y ajustes en los procesos productivos deben entenderse como inversiones y no como costos. Aunque puede ser cierto que en el plazo inmediato existen algunos "costos", también es cierto que la empresa se encuentra invirtiendo para aumentar y lo que es más importante, mantener los mercados y la producción para el mediano y largo plazo.

Una reducción en la extracción de madera en el presente podría dar mayores posibilidades de producción en el futuro. Si en vez de talar totalmente, más bien se maneja el bosque y se realizan rotaciones de aprovechamiento, se obtendrá una permanente restauración de dicha masa forestal por medio de los procesos naturales biológicos que le permitirán al productor mantener y en algunos casos aumentar las posibilidades de producción en el futuro.

La oferta de madera certificada es todavía escasa. De acuerdo con World Wildlife Fund 17 millones de hectáreas de bosque desaparecen anualmente, y sólo existían aproximadamente 3 millones de hectáreas certificadas en todo el mundo en junio de 1997.

Hasta julio de 1997 el FSC había acreditado a cinco empresas certificadoras a nivel mundial: Soil Association, Rain Forest Alliance, Scientific Certification System, Societé Generale de Surveillance y Skal. Pero en este

momento existen seis empresas más en proceso de acreditación, siendo una de ellas la empresa Recursos Naturales Tropicales S.A., de Costa Rica. Adicionalmente, de los 10 proyectos forestales certificados que existen en Latinoamérica, dos están en México, uno en Honduras, otro en Panamá y seis en Costa Rica. Ellos son: Flora y Fauna, FUNDECOR, PORTICO, Ston Forestal, American Tree Farm y Fundación TUVA.

Situación de la Certificación en el sistema FSC al 30 de junio de 1997

Región	Número de UMF	Superficie Total (ha)
Europa	15	1 941 583.6
Asia	16	16 393.0
África	6	83 632.0
EE.UU.	12	620 905.6
América Latina	10	311 597.0
Total	59	2 974 111.2

Fuente: De Camino y Alfaro (1997).

Tanto los consumidores de los países industrializados, como las instituciones internacionales aumentarán sus demandas por calidad ambiental y producciones limpias. Organismos tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo vinculan cada día más los nuevos créditos y operaciones a condiciones cada vez más estrictas relacionadas con el ambiente. Pero además otras instituciones como la Organización Mundial del Comercio también empiezan a preocuparse más por la relación comercio-ambiente, e incluso creó desde 1994 un comité encargado de revisar estas relaciones. No debemos olvidar que también existen normas voluntarias de calidad, tales como las ISO 14000, a las que se someten voluntariamente las empresas y empiezan a ganar mucho reconocimiento.

En síntesis, los empresarios al igual que los gobernantes deben saber buscar y encontrar oportunidades en el mismo reto del desarrollo sostenible. No les debe atemorizar tratar los temas comercio-ambiente, pues con seguridad encontrarán en ellos, como en el caso de la certificación forestal, muchas oportunidades para aprovechar nuevos mercados, mejores precios, mayor producción futura, mayor adelanto tecnológico e innovación, en una sola palabra mayor competitividad.

Bibliografía

De Camino, Ronnie y Marielos Alfaro (1997) La Certificación Forestal en Centroamérica. Ponencia presentada al III Congreso Forestal Centroamericano. San José, 15, 16 y 17 de setiembre de 1997.

Segura, Olman y Marielos Alfaro (1997) Las Empresas Forestales y su Responsabilidad Ambiental en Centroamérica. Ponencia presentada en el Taller "Business Responsibility for Environmental Protection in Developing Countries." UNRISD/CINPE/CAMBIOS, September, 1997. Heredia, Costa Rica.

POTENTIAL ENTRY OF CHILE INTO NAFTA: LESSONS FROM U.S./MEXICAN FRUIT AND VEGETABLE TRADE

Julie Stanton

Introduction

Two significant agreements were forged at the 1994 Summit of the Americas. In the broader one, the presidents of nearly all Western Hemispheric nations agreed to begin efforts to construct a "Free Trade Area of the Americas" (FTAA) – by the year 2005 – with comprehensive trade and investment elements. In the more focused agreement, the NAFTA partners (the U.S., Canada and Mexico) agreed to invite Chile to negotiate its entry. Both agreements imply the opening of U.S. borders to additional trade, a prospect not welcomed by many U.S. horticultural producers. Indeed, U.S. trade with Mexico in fruits and vegetables has followed a somewhat bumpy road since NAFTA's implementation, leading in some cases to official disputes.

Nevertheless, it is becoming increasingly apparent that free trade of one degree or another will be established among Western Hemispheric nations in the near future – with or without the U.S. – and that initial resistance in the U.S. to opening trade to a relatively small trading partner is likely to diminish possibilities for a U.S.-led design of the FTAA.

Mexico/U.S. Horticultural Trade under NAFTA

Total U.S. agricultural imports from Mexico reached over $3.8 billion in 1995. With total agricultural exports to Mexico amounting to $3.5 billion, 1995 became one of the first years that the farm trade surplus normally enjoyed by the U.S. reversed itself (USDA 1997a). Moreover, each is a key trading partner for the other in agriculture: the U.S. contributed 76 percent of all Mexican agricultural imports in 1995, and Mexico averaged an 82.5 percent share of U.S. horticultural imports between 1990 and 1995[1]. Of total Mexican agricultural exports to the U.S., some 50 percent have been horticultural products in recent years.

1 Schwentesius and Gómez (1996).

Of course, the freeing of agricultural trade under NAFTA was not immediate; time periods of up to 15 years were negotiated on some products. Further, provisions for tariff-rate quotas[2] and "snap-back" rights[3] were made, particularly for the horticultural sector. Each partner is also permitted to adopt sanitary and phyto-sanitary measures to protect its domestic industry from pest infestations[4], but only when these restrictions are based on scientific evidence, are non-discriminatory and used sparingly. In addition, for some products, tariff liberalization is limited to certain times of the year, primarily when the domestic industry is not in harvest.

These caveats to "free trade" imply that horticultural producers in each country were not necessarily suddenly faced with an unmanageable influx of foreign products. Nevertheless, in certain commodities, significant growth of Mexican exports to the U.S. caused great alarm among domestic producers. Of all U.S. imports of fresh vegetables, five crops comprise about 80 percent: tomatoes, onions, cucumbers, squash and bell peppers. In addition, oranges, especially processed as juice, are an important Mexican export, and one which continues to face considerable trade barriers. Avocados and asparagus also receive considerable attention in trade.

Figures for growth in trade in recent years demonstrate that trade between the U.S. and Mexico has been exceptionally dynamic since 1990. U.S. imports of fresh vegetables grew at rates ranging from 30 to over 500 percent between 1990 and 1995, and even more strongly in the first full production season after NAFTA began. So the influx of imports was quite noteworthy in some crops.

However, because the timing of NAFTA and Mexico's peso crisis were so close, it is inappropriate to ascribe all changes in trade volumes to trade liberalization. A few economic analyses have attempted to differentiate the effects of NAFTA from the wrenching peso devaluation of 1994. Malaga *et al.* (1996) estimate that the strong performance in 1996 is largely due to the effects of the devaluation, attributing to it a 30 percent growth rate in imports, compared to only about 3 percent for NAFTA tariff changes. Indeed, for one of the more contested horticultural products, NFAPP (1996) found that 42 percent of the increase in Mexican tomato shipments from

2 See Robinson and Thierfelder (1996), Schwentesius and Gómez (1996), Malaga, Williams and Fuller (1996) for more description of the tariff-rate quotas. However, only in tomatoes, eggplants and onions were the quotas actually reached in 1995, indicating that they are not binding for many crops (de Janvry, 1996).

3 Wahl and O'Rourke (1996) report such action for U.S. tomato and bell pepper imports from Mexico.

4 See Knowles and Fox (1996), and Orden and Romano (1996).

1995 to 1996 could be attributed to the peso devaluation and another 31 percent to higher U.S. prices – a full 73 percent explained by factors other than trade liberalization. Turning to U.S. exports, de Janvry (1996) finds that without NAFTA U.S. exports of all agricultural commodities would have been stagnant in 1994, but that they in fact increased by 18 percent. For 1995, he estimates that, instead of the observed drop of 14 percent, exports would have fallen by 28 percent in the absence of NAFTA.

Implications for Chile's Entry into NAFTA

Lessons from Mexico

Clearly there is an important distinction to be made in these arguments – between U.S. horticultural producers and U.S. firms who trade, contract grow and process horticultural products. The implication of free trade is different for each. Therefore, the prospect of widening NAFTA to include Chile has been received with both strong opposition and optimism. Opponents decry results in particular sectors, and see the U.S. as having lost considerably in employment and trade. Thus they conclude that NAFTA, with Mexico, has been a failed experiment at free trade between countries of vastly different resources and economic levels and thus should not be compounded further with a new entry such as Chile[5].

Indeed, there have been problem areas in horticultural trade between NAFTA partners, beyond the specific crops discussed above. Packaging standards that undermine bulk shipments; the imposition of plant inspection fees; minimum prices on fresh fruit; complicated storage protocols; a problematic transportation network; "voluntary" trade restraints; retaliatory use of phyto-sanitary restrictions; and questions of application of existing U.S. law all arose as general areas of dispute. It is likely that similar issues will arise if Chile is formally included in the free trade agreement. The disputes over specific crops, e.g. tomatoes, arose from a rapid decline in U.S. market shares, leading to concern about the pace of tariff liberalization as well.

Of course, the question as to whether NAFTA's results offer lessons for the impending negotiations with Chile must consider two additional factors: first, there are many who consider NAFTA a success in creating jobs and exports for the U.S. and attribute many of the negative patterns to the peso

5 See U.S. Government Printing Office (1995) for testimony of industry experts and Congressional representatives.

devaluation, and second, only a few years have passed since NAFTA's implementation and many of the lasting benefits to the U.S. will be apparent only in the long-run. For those reasons, it will be difficult to adjust the negotiating strategy for Chile using lessons other than those concerning procedural issues and the length of liberalization periods for sensitive crops.

Trade with Chile

Another aspect of the debate concerns the suitability of Chile as a partner. Indeed, many have agreed that Chile might have made a better candidate for NAFTA than Mexico, due to a longer, more stable history of democratization and privatization. Mexico's actions to remove substantial government presence in markets has been only recent, while Chile has fostered the growth of private markets, including financial markets which are considered relatively strong.

Chile is also already an important market for the U.S. Trade in 1994 resulted in $2.3 billion of Chilean exports to the U.S., while the U.S. contributed 23 percent of total Chilean imports. While Chile's population is only about one-sixth that of Mexico, U.S. exports to Chile in 1994 were actually more than all exports to India, a country of nearly 1 billion people. Also, average tariff rates show that the relative advantage to the U.S. is greater with free trade with Chile than it was with Mexico. Chilean tariffs average 11 percent on U.S. exports, and the U.S. only 1 percent on Chilean exports. Prior to NAFTA, the ratio was 10 to 4 for Mexican tariffs to U.S.

Indeed, for particular fruits and vegetables, Chile has been quite a significant trade partner to the U.S. In recent years, Chile has supplied about two-thirds of all U.S. imports of avocados[6], and is the third-largest supplier of fresh asparagus[7]. The U.S. also imports about three-quarters of all strawberries that Chile exports (McNeil 1993).

The question for policymakers is whether these characteristics of Chile and its existing trade patterns with the U.S. would result in a different outcome under free trade than has NAFTA with Mexico. Clearly the crop mix of most trade importance is somewhat different. Besides the avocados, asparagus and strawberries mentioned above, Chile is a significant producer of fresh table grapes and wine, products that are well-ensconced in

6 Plunkett (1997).

7 Calvin and Cook (1997).

Californian agriculture and therefore likely to draw long tariff liberalization periods.[8] In fact, table grapes and apples are Chile's most important crops, but increasingly other tree fruits are important export items as well.

The U.S. was Chile's principal export market for many of these crops. In 1996, the U.S. imported more than $400 million in fresh fruits, aided by Chile's use of USDA's Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS) experts who help maintain its quarantine preclearance program (USDA, 1997b). In many respects, Chile has modern production, processing, packing, storage, transportation, and inspection practices, particularly for its export crops.[9] Indeed, its ability to compete with Washington State apple growers, for example, is strong, although the U.S. growers have greater marketing experience and storage technology.[10] Chilean exporters are assisted by an export association and their relatively tight hold on the sector. Only about 30 private companies are involved in the export of Chilean fruits and vegetables, and are considerably integrated into the production, packing and processing sectors (O'Rourke and Youmans 1993).

Should the U.S. be interested in free trade with Chile?

Bilateral Trade

Because horticultural trade between the U.S. and Chile is somewhat lop-sided,[11] the U.S. stands to gain considerably with preferential trade terms. Except for raspberries, no U.S. fresh fruit or vegetable has been permitted entry into Chile in recent years due to very strict phyto-sanitary

---

8 Interestingly, the case of wine illustrates a possible complication arising from inclusion of Chile in a free trade agreement that already includes Mexico. Chilean wines have been accorded preferential tariff treatment by Mexico, at rates below the tariff applied to U.S. wine exports. Even though NAFTA eliminates Mexican tariffs on U.S. wines completely over 10 years, those placed on Chilean wines are already lower and expected to phased out sooner. (Hayes, 1996).

9 O'Rourke and Youmans (1993)

10 It will be interesting to see whether the higher transportation costs that Chilean exports face in reaching the North American market play a significant role in becoming a stronger competitor for the U.S. market. These costs must be compared to the generally higher labor costs incurred by U.S. growers to determine relative competitiveness.

11 In recent years, Chilean agricultural exports to the U.S. have outnumbered imports by a factor of 7 to 1 (Muchnik and Figueroa, 1994).

regulations.[12] Products that do enter are subject to an 11 percent tariff and must meet quality requirements as specified in the Sanitary Food Regulations (USDA, 1997c). In contrast, the U.S. averages only 1 percent tariff on Chilean horticultural exports[13] and cooperates with Chilean producers via its APHIS experts. Chile has successfully exported over 130 horticultural items to the U.S. in recent years.

Where the U.S. has made in-roads into the Chilean market is in processed fruits and vegetables. While strong growth in consumer demand for high-value food products will ultimately benefit U.S. exporters even without trade liberalization, the lowering of Chile's 11 percent tariff would help the U.S. maintain a competitive position against other regional suppliers. The possibilities inherent in this growth are tremendous. Chilean supermarket sales, which reached US$2.7 billion in 1996, doubled between 1992 and 1997 and continue to grow in response to income-led growth in demand for a wider variety of products (USDA, 1997c). While the supermarket chains are still domestically owned, Chilean producers cannot supply the volume and variety of high-value food products now desired. U.S. agribusiness has the production and marketing experience needed to meet this demand, but may be at a disadvantage, without free trade, due to tariffs and standards.

Further, beside greater direct access to Chile's market, trade liberalization would also help keep the U.S. from losing competitive ground to other countries. Chile has been very active in negotiating bilateral trade agreements – with Canada, Mexico, Venezuela, Colombia and Bolivia – as well as observer status in Mercosur, the Southern Common Market.[14] In each case, Chile's 11 percent tariff has been negotiated to decline over time for imports from those countries. The U.S. would still face the 11 percent tariff without a corresponding agreement.

Finally, U.S.-led global efforts to private markets and promote private enterprise could be strengthened through the "seal of approval" to the Chilean economy that a free trade agreement with the U.S. would bring (Patrick, 1997). Privatization in Chile has extended to land, banking, com-

---

12 In fact, strict phyto-sanitary barriers have been applied to a wide range of U.S. agricultural products, including beef and poultry (USTR, 1998). Nevertheless, this winter, the first boxes of apples from selected growing areas of the U.S. Northwest were permitted to enter Chile and be delivered directly to Santiago supermarkets.

13 U.S. GPO (1995).

14 Mercosur consists of Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay. Chile has also become the only non-Asian member of the Asia Pacific Economic Forum (Patrick, 1997).

munications and other economic functions, bringing an economic and political stability to Chile that reduces the risk of doing business (USDA, 1997b). With the experience of NAFTA and the Mexican peso crisis, it became clear that the free trade agreement afforded a degree of protection to U.S. investment interests by preventing a back-sliding of Mexican market reforms (Gantz, 1997). Chile's efforts at market reform are not new, but the forces of free trade can help cement them in place. Thus, for purposes of global relations, there is also an advantage to free trade with Chile.

Hemispheric Trade

More than 30 bi- or multilateral trade agreements are currently in effect in the Western Hemisphere, and the U.S. is directly affected by only one – NAFTA (Trostle, 1997). One of the most prominent is Mercosur which has a 201 million person, $1 trillion market as yet unexploited by the U.S. Mercosur has extended an open invitation to the U.S. to expand its trade and investment in member countries,[15] and has readily welcomed the possibility of the FTAA. However, many fear that the slow pace with which the U.S. is pursuing free trade with Chile is a poor sign of the commitment in the U.S. to the concept of the FTAA (Gantz, 1997). More seriously that perception is held among hemispheric leaders, the greater the likelihood that the current momentum toward the FTAA will not be led by the U.S. but instead by a Brazil-dominated Mercosur. Particularly for perishable horticultural commodities, the U.S. could be at a further disadvantage in expanding trade in the hemisphere. In this respect, the extension of NAFTA or a more limited free trade agreement to Chile is critical in demonstrating U.S. interest in the region.

Conclusions

Although the experience of U.S. fruit and vegetable producers in the post-NAFTA period has been an unhappy one, there are still several doubts as to the real implications of NAFTA for the sector. First, NAFTA is still young, with only short-run effects observable – a limitation recognized by most economic studies awaiting long-run results. Second, even the appar-

15 Waterfield (1998).

ent short-run effects are not fully attributable to free trade, as the Mexican peso crisis tilted the playing field after the agreements had been reached. Third, the U.S. horticultural sector is comprised of both producers of raw products – for whom imports are competition – and the processors/distributors – for whom imports are a source of needed inputs. The dynamics of global markets imply that higher value food products are quickly becoming an essential component of horticultural trade. U.S. experience, technology and negotiating power could afford a competitive advantage in capturing this market.

Further, the necessity for an evolution in product focus is underscored by the powerful potential of the Mexican agricultural sector to supply raw horticultural products. From the massive investment in technology among current producers to the medium- to long-term productivity gains expected among associations of small producers, the Mexican horticultural sector is likely to explode, capitalizing on climate and wage differences. This tremendous potential of the sector should be anticipated.

To include Chile into NAFTA should therefore be only one component of the larger strategy of competitive positioning of the U.S. horticultural sector. Chilean fruit and vegetable producers are largely complementary in product and season with Mexican producers, and thus compete with a different component of the U.S. sector. However, even with freed trade in the fruits typically exported by Chile, differences in technology, marketing experience and distance to market should not immediately place U.S. producers at a disadvantage. Because of Chilean import barriers, the balance of trade should shift toward the U.S., not the reverse.

Finally, the political and industrial forces at work in the U.S. to discourage the negotiation of free trade with Chile should recognize that the momentum in the Western Hemisphere is toward a more comprehensive trade zone that could end up excluding the U.S. With rising incomes in most Central and South American countries comes an increase in demand for all goods, including a greater variety in food products. The U.S. advantage in producing high value food products could be exploited in the markets of the rest of the hemisphere.

For all these reasons, the current resistance to initiating negotiations with Chile – for which the fast-track authority requested by the Clinton administration is needed – is not only unwarranted in the perspective of potential U.S. gains, but could prove quite costly to U.S. interests in hemispheric trade more generally.

References

Burnham, J.C. and J.E. Epperson (1996) "A Profile of Foreign Direct Investment by The U.S. Fruit and Vegetable Industry," paper presented at the Tri-National Research Symposium entitled "NAFTA and Agriculture: Is the Experiment Working?", San Antonio, TX, November.

Calvin, Linda and Roberta Cook (1997) "Exporters Target U.S. Asparagus Market," Agricultural Outlook, USDA, Economic Research Service, April, pp. 20-23.

Conley, Paul (1998) "Mexican Avocados: First season wins some fans," The Packer, CV:8, February 23, p. 1-2A.

de Janvry, Alain (1996) "NAFTA and Agriculture: An Early Assessment," keynote address at the Tri-National Research Symposium entitled "NAFTA and Agriculture: Is the Experiment Working?", San Antonio, TX, November.

de Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet and Gustavo Gordillo de Anda (1995) "NAFTA and Mexico's Maize Producers," World Development, vol. 23, no. 8, pp. 1349-1362.

Gantz, David A. (1997) "The United States and the Expansion of Western Hemispheric Free Trade: Participant or Observer?," Arizona Journal of International and Comparative Law, 14:2, 381-410.

Garcia, Roberto J. (1996) "Structural Changes in Mexico: Implications for the Agricultural Sector," Journal of International Food and Agribusiness Marketing, vol. 8, no. 1, pp. 55-73.

Hayes, Sue Eileen (1996) "The California Wine Industry and NAFTA," paper presented at the Tri-National Research Symposium entitled "NAFTA and Agriculture: Is the Experiment Working?", San Antonio, TX, November.

Heath, John Richard (1992) "Evaluating the Impact of Mexico's Land Reform on Agricultural Productivity," World Development, vol. 20, no. 5, pp. 605-711.

Knowles, William R. and Roger W. Fox (1996) "Impacts of NAFTA on the Valencia Orange Industries of Arizona and Sonora, Mexico," paper presented at the Tri-National Research Symposium entitled "NAFTA and Agriculture: Is the Experiment Working?", San Antonio, TX, November.

Malaga, Jaime E., Gary W. Williams, and Stephen W. Fuller (1996a) "Forecasting U.S.-Mexico Fresh Vegetable Trade under Alternative Scenarios: A Simulation Analysis," paper presented at the Tri-National Research Symposium entitled "NAFTA and Agriculture: Is the Experiment Working?", San Antonio, TX, November.

Marsh, Robin R. and David Runsten (1996) "The Potential for Small-Holder Fruit and Vegetable Production in Mexico: Barriers, Opportunities, and an Alternative Model," paper presented at the Tri-National Research Symposium entitled "NAFTA and Agriculture: Is the Experiment Working?", San Antonio, TX, November.

McNeil, Emanuel (1993) "Strawberry Trade Situation in Selected Countries," Horticultural Products Review, June, pp. 16-20.

Muchnik, Eugenia and Eugenio Figueroa (1994) "Chilean Agriculture and Agroindustry in the Face of a Free Trade Agreement with the U.S.A.," in Effects of Liberalized Trade on Agriculture in the Western Hemisphere, Final Report, Cooperative State Research Service, USDA and Agricultural Trade Policy Center, University of Maryland, 217-251.

National Food and Agricultural Policy Project (NFAPP) (1996) "Economic Analysis of the Mexico/Florida Fresh Winter Tomato Dispute," Arizona State University, Policy Briefing Paper # 96-3.

O'Rourke, A. Desmond and David Youmans (1993) "Chilean Fruit: Formidable Competitor," International Marketing Program for Agricultural Commodities and Trade (IMPACT), Washington State University, Information Series #63.

Orden, David and Eduardo Romano (1996) "The Avocado Dispute and Other Technical Barriers to Agricultural Trade Under NAFTA," paper presented at the Tri-National Research Symposium entitled "NAFTA and Agriculture: Is the Experiment Working?", San Antonio, TX, November.

Plunkett, Daniel (1997) "U.S. & Mexican Avocado Sectors: A Comparison," Agricultural Outlook, USDA, Economic Research Service, June, pp. 22-23.

Robinson, Sherman and Karen Thierfelder (1996) "The Effects of NAFTA in a Changing Environment," paper presented at the Tri-National Research Symposium entitled "NAFTA and Agriculture: Is the Experiment Working?", San Antonio, TX, November.

Rosenzweig Pichardo, Andrés (1996) "The Mexico Agriculture in the Context of NAFTA," paper presented at the Tri-National Research Symposium entitled "NAFTA and Agriculture: Is the Experiment Working?", San Antonio, TX, November.

Schwentesius Rindermann, Rita and Manuel A. Gómez Cruz (1996) "El Impacto del TLC sobre las exportaciones de hortalizas frescas de invierno de México a EUA," paper presented at the Tri-National Research Symposium entitled "NAFTA and Agriculture: Is the Experiment Working?", San Antonio, TX, November.

Spreen, Thomas H., Mark G. Brown and Jonq-Ying Lee (1996) "The Impact of NAFTA on U.S. Imports of Mexican Orange Juice," paper presented at the Tri-National Research Symposium entitled "NAFTA and Agriculture: Is the Experiment Working?", San Antonio, TX, November.

Trostle, Ronald G. (1997) "Fast-Track Authority: Issues for U.S. Agriculture," Agricultural Outlook, November, 14-17.

U.S. Department of Agriculture (1997a) "Implementation of Agricultural Provisions of NAFTA", Office of Inspector General - Audit, Evaluation Report No. 50801-4-At, March.

U.S. Department of Agriculture (1997b) "Hot Prospects, High Stakes in Chile Market: An interview with U.S. Agricultural Counselor in Chile, Richard Blabey," AgExporter, IX:4.

U.S. Department of Agriculture (1997c) "Chile's New Supermarkets Open Aisles of Opportunity," AgExporter, IX:4.

U.S. Department of Commerce (1996) "Notice: Suspension of Antidumping Investigation: Fresh Tomatoes from Mexico," Federal Register, October 28.

U.S. Government Printing Office (1996) "Status of the Florida Tomato Industry," Hearing before the Subcommittee on Risk Management and Specialty Crops of the Committee on Agriculture, House of Representatives, 104th Congress, Lake Worth, Florida, March 12, 1996.

U.S. Government Printing Office (1995) "Trade Issues Regarding Chile and Other Latin American Countries in Light of the NAFTA Experience," Hearing before the Subcommittees on International Economic Policy and Trade, and The Western Hemisphere of the Committee on International Relations, House of Representatives, 104th Congress, Washington, DC, October 25, 1995.

U.S. International Trade Commission (1996) "Fresh Tomatoes and Bell Peppers," Federal Register, August 16, p. 42652.

U.S. Trade Representative (1998) "1996 National Trade Estimate", found at web-site www.ustr.gov/reports/nte/1996/chile.html.

Wahl, Thomas I., and A. Desmond O'Rourke (1996) "Trade in High-Valued Food Products Under NAFTA: Implications for the PNW," paper presented at the Tri-National Research Symposium entitled "NAFTA and Agriculture: Is the Experiment Working?, San Antonio, TX, November.

Waterfield, Larry (1998) "Trade bloc touts growing market," The Packer, CV:8, Feb. 28, 3A.

BI-MODAL ACADEMIC AND ECONOMIC ISSUES FROM THE SUMMIT OF THE AMERICAS

Eric Thor

The academic, government and political leaders' challenges

One advantage of the Summit of the Americas was that it brought together educational leaders on many critical educational areas as the recorded efforts reflect. The documents, signed by the thirty-four democratically elected leaders of the Hemisphere, included a Plan of Action with twenty-three initiatives. Several of these principles and plans focused on critical parts of education including: Invigorating society; Strengthening democracy; Improving cultural values; Assisting microenterprise.

Education constitutes an indispensable element to attain better levels of development, starting with the conviction that the real wealth of a country is based on the qualities of its people. It is the capabilities of women and men that define the limits and the possibilities of the economic and social well being of a nation. The hemispheric society must respond to the needs of cooperation to manage and design new educational alternatives that correspond to the challenges of the new millennium.

At the Summit of the Americas, the heads of government of the participating countries ratified their commitment and political will to assist education. The document guarantees universal access to quality primary education. The stated goal for the year 2010 is a rate of 100 percent completion of primary school for all people and a minimum rate of 75 percent completion of secondary schools. In addition, the goal is to eradicate illiteracy, to prevent unjustifiable scholastic absenteeism and to improve the capabilities of human resources, as stipulated by the Declaration of Principles of the Summit.

In response to the goal of achieving universal access to education for the year 2010, it is proposed to give priority to basic education and to the education of adults. Each nation possesses its own identity and is faced with natural needs and problems and distinct dimensions, but there is a shared level that permits us to think about certain common priorities, adaptable to the nuances and variables that are present in each of the nations of the area.

Educational challenges facing the hemisphere

Access to basic education has improved in the hemisphere in recent decades; primary education has increased significantly. For example, the access of minors to primary schools surpasses 90 percent today. In the 1960's, this figure was 60 percent. Educators need to integrate the most vulnerable groups that live in greater conditions of poverty and marginalization and this requires all our commitment. Estimates effected by the Economic Commission of Latin America (CEPAL) and the Latin American Center of Demographics (CELADE) indicate a worsening in the incidence of poverty: by the year 2000, the number of persons in Latin America in conditions of poverty will ascend to 312 million. This represents a huge challenge to combat illiteracy and achieve greater educational equity in our peoples.

Illiteracy continues to be a challenge in the hemisphere, in Latin America and the Caribbean alone, it is calculated that there exist 42.5 million illiterate people. This is primarily concentrated in eight countries, in some groups of the indigenous populations of four countries and in those over 40 years of age in nearly all the countries of the region. Overcoming absolute illiteracy is associated with the increase in the rates of access to the primary school; therefore it shall be necessary to increase efforts to achieve the universal access to basic education, especially in those areas with high levels of illiteracy. Equally, it is necessary to redouble efforts to attend to women and to indigenous groups. Regional investigations sustain the hypothesis that overcoming functional illiteracy requires the citizens to exercise and participate in the process of technological and social change.

Educating mothers has been demonstrated to be the determinant factor in reducing the rates of fertility, morbidity and infant and maternal mortality, as well as in stimulating the education and the development of the children. In spite of this, in the last two decades an increase has been observed in the percentage of female illiteracy associated with the process of motherhood. This inequity results, in part, from the lack of equal rights among men and women to education and other resources.

In the majority of the countries of the region, there exist national systems of technical education that offer services of occupational training in the formal and informal sectors. Thus, education does answer the needs of adults in the productive and service sectors, as well as in the improvement of their living conditions.

Business and agribusiness challenges that impact education

Education, business, government, and agribusiness are linked in the hemisphere. These are exciting major focal points for the Americas. While many feel that agribusiness is only basic and not exciting or contemporary, they need to face today's facts. If education is to be successful, then business must be successful to generate revenue and employment opportunities for those attending academic institutions. In relation to business, education remains a major financial commitment for every individual, family, country and region within the globe. It always will. Mistakes and inefficiencies in agribusiness negatively affect many other areas. Indeed, hemispheric business interests expressed several objectives at the Summit, including: Heightening education and training; Redirecting toward "value added" markets; Improving balance of payments; Creating jobs and income; Enhancing infrastructure including: irrigation, land, and water management; Enriching environmental responsibility and awareness; Increasing profitability of companies; Reducing poverty and enriching nutrition.

The educational focus is impacting the policies and business climate of the hemisphere in many ways. First, private and public sector projects today are integrating and strengthening agribusiness and natural resource infrastructure. Second, agribusiness refocusing is enhancing trade to assist balance of payment concerns. The Asian financial crisis has highlighted this concern for all of the Americas. Agribusinesses are also improving the marketing of value added products. This effort requires creation of agribusiness entrepreneurship throughout the Americas. "Privatization" and "re-engineering" are notable trends and policies in most countries in the hemisphere. Companies, cooperatives and even government-owned enterprises are finding agribusiness revitalization important for both domestic and hemispheric reasons.

In contrast, some countries in the hemisphere without broad-based education lack the ability to feed their growing population without importing food or exporting value added food and fiber products. This structural weakness has serious balance of payment implications and economic consequences. At the center of these changes is agribusiness -- the business of food and fiber. This is a segment which the consumer uses every day. Agribusiness consumers total over 700 million every day in this hemisphere. If the forecasts at the Cairo Population Conference are correct, **by the year 2020 over 11 billion consumers will be part of the global educational system**. Additionally, in many countries, over 40 percent of the population are directly employed in production, processing, transportation, or marketing food and/or fiber products.

The economic climate of the hemisphere

For the Western Hemisphere, creating a new educational climate, and improving trade and economic performance are the new challenges in the Americas' efforts to move ahead toward a "world-class" agribusiness system. For all countries in the Americas, domestic agricultural systems are being influenced by several megatrends. Let's review these in light of the current economic and financial developments.

Current projections show several important trends. First, the economic climate of the Americas is improving. Fortunately for the Americas, the Northern and Southern trading areas are collectively experiencing stronger population and income growth than many other regions in the world. Economists are forecasting that growth in the Americas will average 4.6 percent in 1998 and over 4.2 percent in 1999. Forecasted trends into the next century suggest that the Americas' economy and agribusiness can continue to expand to meet a growing population and employment needs.

Second, with the passage of NAFTA and passage of the Uruguay Round of GATT and the first steps of the WTO, the Americas are experiencing stronger trade and income growth. The International Economic Institute estimates that the full implementation of NAFTA and GATT could add imports of over $170 billion for Latin America and $130 billion in exports (See Farm Financial Conditions Review, Nov. 1997, page 20). These agreements will change the way consumers, bankers, farmers, cooperative leaders and ranchers deal with each other and the world markets.

Third, we must remember that 65 percent of the hemispheric population by the year 2000 will live in the Southern part of the Hemisphere. We will have a population of 843 million people by the turn of the century. By the middle of the next century we are forecasted to be a 1 billion-person hemisphere – one of the world's largest market places.

The megatrends affecting education and academics

The megatrends raise a number of issues facing education, business, and government institutions in all of the 35 countries in the Western Hemisphere. Without a fully functioning and competitive education strategy, the Americas will have difficulties competing and functioning in the emerging global education marketplace. Each of these trends will affect education and the organizations throughout the hemisphere.

Technology and the Internet for Education

The changes in communication, transportation, and computers require a refocusing for educational institutions, individuals, businesses, and coun-

tries to be competitive for teaching, research and service. Today's new technology includes CD-ROMs, Multi-Media, use of INTERNET and distance learning. This allows students to learn at different rates in different locations. Today a student can get a degree without leaving his local area. As the range of programming increases, the options for degrees and additional training increases.

Hemispheric Integration of Education, Finance, Credit, and Trade

The Americas must look at the issues of integrating education, trade, and infrastructure systems currently in use for education. For example at Arizona State University we have over 100 countries and over 46 states represented by our students, faculty, and staffs. Spanish is the first language of many. Students will take courses at several universities in their studies. In the Americas, educators, government officials, and the international organizations all must be part of the solution. While educators believe each country's set of institutions is uniquely designed to fit an individual country's markets and funding profiles, students know a multi-country degree is highly prized by industry. We are an increasing part of the global system.

Renewed Focus to Assist the Alleviation of Poverty

A third trend is the renewed focus to assist in the alleviation of poverty and its side effects including underemployment and unemployment, poor nutrition, meager quality of life, unsafe housing and water and transportation systems. The Americas must look at the issues of effective social and infrastructure systems currently serving agriculture and agribusiness. Privatization and private cooperative organizations can help in the diverse needs of each country and peoples. Managing these systems in the future can take several directions including privatization of water district management, cooperative banking and independent trade systems. Additionally, private cooperatives can assist where private ownership may not be possible. Providing additional jobs, income and economic enhanced futures for all income groups will be important for the future.

Changes in Regulation, Aid, and Government Legal Structures

The changes in regulation, aid, and government lending is a trend to implement gains in the trade and financial agribusiness institutions. In each

country, government has an important role in education. For education, one must remember that the new economic realities mean that there is less direct government financial support in the future. For example, the U.S. government has cut its direct financial support to education every year since 1988. The pressure on the budget suggests that further cuts will have to be made in direct educational support. Nevertheless, government is very important for education. Social and political systems are tied to education and government is a partner. It plays an important role in every country in the Americas.

Globally the education debate continues as WTO stirs controversy surrounding its impact on sovereignty. We will have to stay tuned for the "fast track" authority debate in Washington and GATT's full effects.

Educational Global Partnering

This megatrend of educational global partnering is positively assisting countries in developing better agribusiness systems and organizations. For example, U.S.--Mexican partners are developing many NAFTA options. One should look at Mexico's agribusinesses and their alternatives. In Mexico, the global partners like PEPSICO, also serve farmers, ranchers, producers, irrigation systems, and agribusinesses.

In the Americas, one area of great dynamic change is occurring in agribusiness and agricultural credit due principally to challenges in public and private credit institutions. These credit institutions do not effectively provide trade finance, production credit, land loans, loans for irrigation systems, rural infrastructure, and their credit worthiness and functioning systems for all countries in this hemisphere. Again, these challenges are not unique to any country.

The trends of privatization, and the focus on agribusiness, agricultural credit, and high interest rates are now part of the Americas and force us to look at partnering. Partial credit privatization began in the early 1990s. This process has not been without controversy, but economic and financial reports have indicated that progress continues. A major step can be taken with expansion of education in the rural areas of the Americas. These can assist the education and individual attainment and other issues.

Sustainable and Environmentally Focused Education

The Rio Summit in our hemisphere reiterated the need to focus on the environmental and sustainable impact of education. This is a major ques-

tion for the future. The recent history of pesticide use, soil erosion, unsafe water, and degradation of the world's resources suggest that there are major sustainability and environmental areas where educators and agribusiness need to focus. While not all countries have followed the U.S. and European environmental standards, it is clear that the impact on the environment will be an increasingly important issue. In the U.S., we are increasingly focusing on water, air and recycling issues that impact the production, marketing, distribution, packaging and financing of agribusiness as it impacts our environment. Laws and customers' demands are increasingly focused on environmental degradation caused by man. Our industry must look at its impact on the food system as a whole. One can see that by the middle of the next century all nations will be focused on improving the environmental management of the planet primarily through education.

Other issues

Hemispheric academics, government officials, agribusiness leaders, bankers and farmers will have to help convert structural and policy changes into positive results for trade, income and employment for their institutions and countries. For educational institutions so far little change has come from the summit. Funding continues to be cut "across the board" forcing changes which are weakening—not strengthening the hemispheric education infrastructure. Test scores and other majors do not confirm gains discussed in 1994. Furthermore, policy makers have not come up with ways to help the institutions reform and restructure with the education system. Furthermore, funding issues have overridden other key discussions. Policy has changed, but educational change lags behind in 1998. In the U.S. we have developed a new set of policies which is called the "Freedom to Farm" approach. This will move producers toward world markets and best practices. We continue to debate with Congress, and the Clinton administration and what it means fór the research agenda for American colleges, universities and technical school. The Megatrends of education, agribusiness and technology will assist in many ways. Some of these will provide challenges to our institutions and the education system of the hemisphere. Hopefully, with trends such as increasing support for research, income, job creation, revamping of irrigation systems, natural resource finance projects and alleviating poverty in the Americas. This will assist the transformations will set the competitive positions of the hemispheric's agricultural companies, associations, and banks for the next millennium.

SUGERENCIAS PARA EL ESTUDIO DE LOS IMPACTOS DE LA APERTURA EN LAS AGRICULTURAS HETEROGENEAS DE LATINOAMERICA Y EL CARIBE

Antonio Yúnez-Naude

Introducción

Con esta breve exposición pretendo sugerir algunas líneas de investigación para el estudio de los posibles impactos de las reformas económicas y de la apertura comercial en los sectores agropecuarios de los países latinoamericanos y caribeños.

Las expectativas de la apertura

Las expectativas generales de los gobiernos de las naciones de América Latina y el Caribe en cuanto a los impactos de la liberalización e integración se aplican a las que se tienen en cuanto al sector agropecuario.

Los gobiernos prevén que tales reformas conducirán al logro de una mayor eficiencia productiva, promoverán el cambio tecnológico, la competitividad y la modernización y atraerán mayores montos de inversión extranjera. Con todo ello se espera la creación de empleos remunerativos y una mejor distribución del ingreso.

Por supuesto, los gobiernos son concientes de que, en el corto plazo, con el cambio estructural promovido por las reformas económicas y por la apertura comercial en particular, habrá perdedores y ganadores.

Propuestas de análisis

Con el fin de guiar el proceso de negociación de los gobiernos de ALC es necesario realizar estudios cuantitativos sobre los impactos de las reformas. Un poderoso instrumento de análisis cuantitativo de impactos son los Modelos de Equilibrio General Aplicados (MEGA).

Los MEGA nacionales y multinacionales

Características y relevancia

Son modelos de simulación multisectoriales que abarcan al conjunto de la economía de un país o de un grupo de países; que consideran las

interrelaciones dentro y entre sus componentes (producción sectorial y consumo); que incluyen aspectos macroeconómicos y financieros, así como las relaciones económicas con otros países, otros bloques de países y con el resto del mundo.

Son la base para calcular los posibles impactos de cambios de políticas alternativas, como los de la liberalización comercial bilateral, frente a la regional o a la multilateral. El análisis de impactos incluye, entre otros, los efectos del cambio de políticas en la producción y empleo sectoriales, en la disribución del ingreso, en la migración rural-urbana y hacia el exterior y en el comercio exterior.

Así pues, los análisis de impactos a partir de MEGA aportan, por ejemplo, información sobre los componentes competitivos y no competitivos del sector agropecuario del país o grupo de países en cuestión, o lo que es lo mismo, sobre los ganadores y perdedores. Con ello, los resultados de los MEGA dan elementos para la adopción de estrategias en las negociaciones comerciales; la definición de las etapas más convenientes en los procesos de apertura; y para el diseño de medidas de transición encaminadas al logro de la competitividad de aquellos subsectores agropecuarios con potencial competitivo.

Acaba de concluirse un esfuerzo multinacional de diseño de varios MEGA para los países centroamericanos y para la República Dominicana en un proyecto de investigación financiado por la Fundación Ford. (El Colegio de México publicará los resultados en un libro editado por Raúl Hinojosa y Antonio Yúnez-Naude).

Principales limitaciones de los MEGA nacionales

Por lo general, la base de datos que se usa para alimentar a este tipo de modelos son las matrices de contabilidad social, inexistentes en la gran mayoría de los países de ALC. La elaboración de los MEGA nacionales requiere entonces de un esfuerzo adicional de acopio de datos.

Los MEGA nacionales no capturan algunas especificidades de la estructura agropecuaria de una gran cantidad de países de ALC. Al suponer que hay separabilidad entre las decisiones entre la producción y el consumo, los MEGA nacionales no incluyen al fenómeno de la permanencia de unidades familiares campesinas de producción y consumo, con actividades diversificadas y distintas fuentes de ingreso. En otros términos, en los MEGA nacionales se supone que hay mercados completos en el medio rural. Con ello ignoran que las unidades familiares típicas de la región producen bienes agrícolas, pecuarios, artesanales y otros para el consumo propio y para el mercado, usando trabajo familiar y asalariado. También ignoran al trabajo fuera del predio de algunos miembros de la familia (en la región, en el resto del país o en otro país) para completar el ingreso familiar.

Los MEGA en las poblaciones campesinas

Características

Los hogares de las comunidades rurales son una de las unidades básicas de análisis.

Combinan la metodología de los MEGA nacionales con los modelos microeconómicos de las decisiones de los hogares campesinos.

Consideran la simultaneidad en las decisiones de producción y consumo de éste tipo de agentes económicos y la diversificación en las fuentes de ingreso de las unidades familiares, así como sus relaciones económicas con el resto de la región, del país y del mundo.

Principales limitaciones

Es necesario el levantamiento de encuestas representativas a los hogares del pueblo estudiado para elaborar su matriz de contabilidad social

La heterogeneidad de los pueblos rurales de pequeños productores en los países de ALC hace necesario elaborar estudios de impactos de varias poblaciones típicas para poder hacer generalizaciones sobre los posibles impactos de las reformas económicas en el componente campesino de los países de la región.

Comparación entre resultados de MEGA para el caso de México y el TLC

Los impactos calculados a partir de MEGA nacionales de la igualación del precio doméstico del maíz con el internacional (es decir, de la liberalización del precio de garantía del maíz en México), aunque en la misma dirección, son considerablemente mayores a los estimados a partir de MEGA a poblaciones rurales de pequeños productores. Por ejemplo, el impacto estimado por este último tipo de modelos es menor en cuanto a la reducción de la oferta de maíz en México y al aumento en la emigración de los habitantes del agro mexicano a las ciudades y a los EE.UU.

Las diferencias en los resultados se debe, principalmente, a que los MEGA aplicados a poblaciones rurales consideran la producción para el consumo propio y las alternativas de fuentes de ingreso que tienen los hogares campesinos.

La relevancia de los MEGA en poblaciones campesinas

Los pequeños productores rurales son el componente de más bajos ingresos y el más pobre en los países de la región. Son además los que producen alimentos básicos para el consumo doméstico haciendo uso de un importante componente de los recursos naturales de los países.

Los resultados reportados por MEGA a poblaciones rurales que muestran que los impactos de la liberalización en la economía campesina son más leves y menores a los reportados por estudios que ignoran sus especificidades, no significan que deba ignorarse a este componente del sector agropecuario en el estudio de los impactos de las políticas de cambio estructural.

El aislamiento de los productores campesinos debido a factores como la ausencia de infraestructura para las comunicaciones hace que su participación en algunos mercados sea parcial y que en otros esté, de plano, ausente. En consecuencia, las fluctuaciones de los mercados los afectan menos o sólo indirectamente. En éste contexto, me parece que la aplicación de la noción de competitividad a la producción campesina resulta forzada.

Por lo anterior también es difícil esperar que, por sí mismos, los procesos de liberalización logren la modernización de la producción campesina y mejoren las condiciones de vida de las familias rurales pobres.

Además de la cuantificación de los posibles impactos de la apertura, los MEGA a poblaciones de pequeños productores agropecuarios aportan elementos para el diseño de medidas de política encaminadas a su modernización (como las que tienen que ver con la inversión en capital humano, la adopción del cambio tecnológico y con la creación de infraestructura para su integración a los mercados).

En consecuencia, es de fundamental importancia hacer estudios empíricos al respecto y tomar en cuenta a la economía campesina en las negociaciones de liberalización del comercio. La propuesta adquiere especial relevancia cuando se considera que la apertura va por lo general acompañada de cambios en materia de política doméstica y, en especial, de modificaciones en los programas de apoyo al sector agropecuario.

Conclusión

Es necesaria y urgente la elaboración de MEGA nacionales, multinacionales y a poblaciones rurales de América Latina y el Caribe para que sus gobiernos cuenten con elementos de información precisos en sus negociaciones de apertura comercial. Además, al poder incorporar estimaciones sobre los impactos de otras reformas, los resultados de los MEGA serían relevantes en la formulación de medidas para el desarrollo rural y para el combate a la pobreza.

ECONOMIA POLITICA DEL ALCA

MEMORANDUM ON THE POLITICS OF TRADE AND FAST TRACK IN THE UNITED STATES

Claude Barfield

Opinion among trade policy experts in the United States is unanimous that fast track legislation is dead for this year; and indeed, the likelihood is that fast track authority will not be granted again by Congress until the next president comes into office in 2001. This memorandum will present three reasons why the United States finds itself in this situation: political and interest group maneuvering in both parties, but particularly among Democrats and their constituencies; the failure of presidential leadership since 1994; and finally, the existence of honest and unbridgeable differences over the content and future direction of trade policy for the United States--specifically on the question of whether labor and environmental regulations must be included in all future U.S. trade agreements.

Party and Interest Group Shifts

The best means of tracking changes in the pro- and anti- free trade coalitions can be found in analysis of the decline in support for fast track in Congress--or more specifically in the U. S. House of Representatives which presents a more accurate barometer of political divisions in the two parties and in the country as a whole.

In 1993, there were 257 Democrats, 177 Republicans and 1 Independent in the House of Representatives. In the vote on NAFTA that year, 108 Democrats (42 per cent) and 126 (70 percent) of the Republicans vote "yea." In 1994, the Republicans took control of the House; and in the 1996 elections they retained control, though with a reduced majority. In the new 1997 Congress, the composition of the House included 203 Democrats, 237 Republicans and 1 Independent.

If in the 1997 Congress, the percentage of support in each party for Fast Track had remained the same as it had been for NAFTA, Fast Track would have passed by a margin of 65 votes. With the same percentage distribution of "yea" and "nay" votes, 253 (85 Democrats and 168 Republicans) would have voted to extend Fast Track, and 188 (118 Democrats and 69 Republicans) would have voted to deny the President this authority.

Though an actual vote never occurred on Fast Track in 1997, a poll of House members was conducted by the magazine, National Journal. The results of this poll, combined with additional information on members'

intentions from outside sources, indicates that only 43 Democrats (21 percent of all Democrats) and 160-170 Republicans (68-72 percent of all Republicans) or a total of between 202-212 House members would have voted for Fast Track in 1997. News reports at the time confirm that poll counters estimated by the House would have failed by 6 to 16 votes to achieve the 218 votes needed for passage.

The most significant factor behind the dramatic loss of support for trade liberalization from NAFTA to Fast Track was the striking decline in the support of House Democrats. The percentage of House Democrats backing further free trade agreements fell by half, from 42 percent to 21 percent of all House Democrats. Support from Republicans remained constant at about 70 percent.

There are several reasons for the change in Democratic voting patterns. First, the composition of the House Democratic party changed substantially from 1993 to 1997, with Democrats who opposed NAFTA and Fast Track more likely to survive Republicans onslaughts than those who supported NAFTA and Fast Track. Thus, 54 percent of the Democrats who were in the House in 1993 but no longer in the House in 1997 voted for NAFTA, only 30 percent of the Democrats who were House members in both 1993 and 1997 voted for NAFTA. Support for additional free trade treaties also eroded among Democrats who were in the House in 1993 and 1997. Only 20 percent of Democrats who were members of the House in both 1993 and 1997 would have voted for Fast Track, a drop of 10 percent compared with their support for NAFTA. In addition, only 23 percent of new Democratic members, that is members who were members in 1997 but not in 1993, planned to vote for Fast Track (For a more detailed empirical analysis of the party voting patterns, see Robert E. Baldwin and Christopher S. Magee, "Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills," National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 6376, January 1998).

What explains this change in Democratic support for trade liberalization (Note that there was never a majority for trade liberalization but even the minority got smaller)? First, the losses the Democrats sustained in 1994 tended to be in the South and in northern and western suburbs, or in districts where because of income levels, education, and constituent attitudes toward trade, Democratic representatives had been more receptive to new trade initiatives. Democrats who survived in 1994 and 1996 were more likely to come from core districts in the inner cities with heavy minority makeup and/or from labor-dominated districts. Both labor leaders and many minority--particularly black--leaders opposed more trade agreements. In addition, clearly after the NAFTA agreement, the stance of

the AFL-CIO and of key environmental groups substantially hardened--and both Democratic constituencies increased their activity against further trade liberalization.

For their part, Republicans also contributed to the flagging drive for further trade liberalization advances by repeatedly pursuing the byway of unilateral sanctions for a myriad of extraneous political, social, moral and security issues. In the post-Cold War world of the 1990s, when the use of military force seems less palatable, sanctions rapidly have become the weapon of choice. To many political leaders, they seem to be an inexpensive means of venting moral or political outrage. According to figures recently compiled by the U.S. National Association of Manufacturers, from 1993 through 1996, the U.S. imposed some 61 unilateral economic sanctions against 35 different countries--22 in 1996 alone. Currently 42 percent of the world's population lives in countries under some U.S. trade sanctions, and these countries account for about 20 percent of world exports markets.

While Democrats have also often supported unilateral sanctions, it is Republicans who are associated with the more aggressive use of such sanctions and with the imposition of the two most egregious trade-disrupting legislative acts: the Helms-Burton Act against Cuba, which sooner or later seems likely to cause a major conflict with the European Union and which will complicate further FTAA expansion; and the 1996 Iran-Libya Sanctions Act, which also may well provoke a trade war and ultimately undermine the authority of the World Trade Organization.

Presidential Leadership

History may record that President Clinton's finest achievements came early in his administration with the skillful and determined fight he waged for the ratification of the NAFTA agreement and later for implementation of the results of the Uruguay Round. Unfortunately, since 1994, the president's achievements in the trade area and his willingness to take on protectionist interests and elements of his own party have been virtually nonexistent.

Certainly it is true that President Clinton came out of the NAFTA fight with a divided party and with two key Democratic constituencies—labor unions and the environmentalists—bitter and in revolt against the administration's trade policies. It is also fair to argue that at least until his reelection was accomplished, the politically wise course for the president to follow was to lie low on trade.

The real onus of the charge of failed leadership stems from the president's failure since November 1996 to expend any meaningful resources or

political capital to advance trade liberalization. His support for the regional agreements, APEC and the FTAA, has become proforma and perfunctory; and he has not developed a vision for future U.S. leadership in a new round of multilateral negotiations—the "Millennium Round" that WTO Director Renato Ruggiero and others have called for.

Once again, the central symbol of these leadership failures has been the handling of renewal of Fast Track authority. Given the continuing divisions in his own party, logic dictated that the president act promptly after his overwhelming reelection in November 1996. And at first it seemed that the administration would respond to this challenge. The President gave some prominence to Fast Track renewal in the 1997 State of the Union address, and both Speaker of the House Newt Gingrich and Senate Majority Leader Trent Lott voiced support for quick passage of the new authority and for compromise on labor and environmental issues.

But in the end the administration repeatedly postponed even sending up Fast Track renewal legislation--first promising such legislation by April, then June and finally effectively killing the measure by postponing an administration proposal until September 1997 (the administration excuse was that the president needed to devote much of his time to China MFN renewal).

The same pattern of events has unfolded in 1998. After once again calling for a drive for Fast Track renewal in his 1998 State of the Union address, the president has backtracked and now argues that until Congress deals with the Asian crisis through the passage of legislation granting more funds to the IMF, the administration will not send up legislation for new Fast Track authority.

Some old and some new political factors are at work. First, the AFL-CIO has made defeat of Fast Track legislation a number one priority and is heavily lobbying Democratic representatives. In addition, though the 2000 presidential election is more than two years away, Democratic presidential politics is already a complicating factor. House Minority Democratic Leader Richard Gephardt will almost certainly challenge Vice President Al Gore for the Democratic presidential nomination—and he has made the issue of Fast Track and the addition of labor sanctions a central element of his campaign to gain labor union support. In turn, Vice President Gore will remain wary of any stance that will alienate his labor and environmental support, and thus would also prefer that new trade authority be put off until after the next presidential election.

Looking beyond 1998, the prospects for Fast Track passage are even dimmer. After the midterm elections, both parties will assume a full battle mode for the presidential contest, and both will have reason to postpone

action in the trade area: the Republicans will not want to give Clinton the opportunity to enhance his place in history with more trade agreements, and the Democrats will not want to risk a corrosive internal debate on trade that could cripple their candidate for the presidency in the year 2000.

Real Issues

It is always fascinating to focus on the intricacies of political maneuvering and presidential politics, but these moves and countermoves should not disguise the fact that over and above such machinations far-reaching issues are at stake: put simply, the United States must decide whether in the future the inclusion of labor and environmental standards and sanctions will become preconditions to further trade liberalization.

The issue was presented candidly by Rep. Gephardt in a speech in March 1997. He stated bluntly: "Labor and environmental provisions must be fully enforceable with access to trade sanctions where necessary. We need to recognize that further upward harmonization is necessary in labor and the environment in order to further our interests in these important areas." He further demanded that such provisions be fully integrated into the agreements themselves and not be placed in side agreements as had occurred in NAFTA.

There are two reasons why Republicans (and at least a few Democrats) will likely stand firm against such proposals. The first is that capitulation to the Democrats and labor would overturn the most important principles on which Republicans have defended free trade since the 1950s. Going back to President Eisenhower, the Republicans' case for trade liberalization has been built on the party's domestic principles—that is, removing barriers to trade is simply an extension to the international arena of the domestic goals of deregulation, privatization, and downsizing government.

Republicans have argued that "free trade is its own reward" and government regulations and bureaucracies should not be reintroduced in the name of labor or environmental upgrading.

A second reason that Republicans are likely to hold the line against new trade-related social or environmental charters is that they have the great preponderance of economic evidence solidly behind them. It is for this reason that in October 1997, 50 leading U.S. international trade economists signed a statement strongly backing fast track but condemning attempts to link trade with social and environmental sanctions.

Economic research has produced a reasonable consensus on the conclusion that wages and working conditions in developing countries in

general are in line with productivity and are not artificially depressed as has been charged. Moreover, there is scant evidence that low-labor standard countries enjoy a better export performance than high-standard countries; indeed, there is some evidence that changes in technology and international competition are leading many developing countries to race upward for product quality rather than downward for price.

Contrary to popular opinion, multinational firms are not locating primarily in low-standard countries, and labor standards and wages in general are not large determinants of location decisions. It is true that over the past several decades a growing wage inequality has characterized the U.S. labor market. But economists attribute most of this disparity in the wages of skilled and unskilled laborers to revolutionary technological changes (there simply are not enough computer nerds and software design geeks) that have occurred in the U.S. economy. President Clinton's own economic council states that recent research indicates that only 10 to 15 percent of the increase in wage inequality in the 1980s can be traced back to the effects of international trade.

Further, again in contradiction to popular perception, a surge of imports from low-wage countries is also not the culprit behind wage inequality. Over the past 40 years, trade with countries whose average wage is less than half of the U.S. avenge has increased only slightly, from 2.2 percent to 2.8 percent of U.S. Gross Domestic Product.

The case against top-down environmental trade regulations is equally strong. In general, the evidence demonstrates that, as incomes rise through trade and investment, the level and sophistication of environmental regulations also rise. Moreover, there is little evidence that multinational firms favor countries with low environmental standards. On the contrary, they usually adopt higher environmental standards than local companies.

It is true that, unlike labor issues which are entirely domestic in content, some environmental problems such as air and water pollution may spill over one or many borders. Here there are legitimate challenges that must be met in integrating trade rules to existing or proposed international conventions such as the Montreal Protocol to reduce CFCs or the Basel Convention on hazardous waste trade. Even in these cases, sanctions would be a last resort, imposed only after achieving a multilateral consensus.

In sum, an objective review of the research completed to date leads to the conclusion that the arguments in favor of new sanctions-based trade rules for labor and the environment fail to meet serious economic tests. This indeed, is the judgment of a team of University of Michigan economists who, after an exhaustive and comprehensive review of the economic literature, state that "the weight of the theoretical and empirical evidence

does not justify taking an activist position to enforce harmonized environmental and labor standards across different countries." (Robert Stern, Alan Deardorff, and Drusilla Brown "Issues of Environmental and Labor Standards in the Global Trading System," Research Seminar in International Economics, University of Michigan, Discussion Paper No. 398). Given this judgment, leaders from Asian and South American countries have good reason to fear that calls for new labor and environmental standards are stalking horses for protectionists interests in the developed world.

Finally, whatever the outcome of the political maneuvering, it is high time that the U.S. Congress and the American public debated these questions openly and candidly–because as this paper has pointed out, the outcome of this debate is central to determining the course of U.S.–, and ultimately world– international trade and investment policy in the 21st century.

THE STOLPER-SAMUELSON THEOREM: EVIDENCE FROM CONGRESSIONAL VOTING PATTERNS ON CUSTA, NAFTA, AND GATT *

Eugene Beaulieu

Introduction

This paper addresses three important questions of US trade policy that are relevant to Latin American countries. First, does the political economy of trade policy unfold differently when it involves trade between two similar countries, as opposed to two differently endowed countries? Second, is the political economy of multilateral trade policy different from the political economy of regional trade agreements? Third, are the economic interests represented by legislative voting patterns independent of constituent industrial composition and therefore consistent with the Stolper-Samuelson Theorem? The Stolper-Samuelson Theorem predicts that the economic interests of trade policy are independent of industry and depend only on the type of factor ownership (i.e. skilled and unskilled labor, capital, and land). These questions are addressed by empirically examining congressional roll-call voting patterns on the CUSTA, NAFTA and GATT implementing legislation. This paper analyses the cross-sectional voting patterns and financial contributions of congressional representatives merged with census data on constituent characteristics to examine whether the representative's voting decision reflects the economic interests of constituents. Although there have been several studies examining the determinants of congressional voting patterns on various trade bills, there have been no attempts to examine whether voting patterns on trade legislation observed on the floor of the United States congress reflect political cleavages predicted by the Stolper-Samuelson Theorem.

The constituents' economic interests help determine a representative's voting behavior on international trade issues. It is found that both the industry and factor composition of electoral districts helped determine the voting patterns on CUSTA and NAFTA. This is consistent with the "partial factor mobility" version of the Stolper-Samuelson Theorem. Unlike the

* This paper is based on Chapter 3 of my Ph.D. dissertation. This research benefited a great deal from discussions with Jagdish Bhagwati, Shubham Chaudhuri, Michael Cragg, Ann Harrison, Kim Johnson, Philip Lane, and Dan O'Flaherty.

votes on CUSTA and NAFTA, neither the factor nor the industrial composition of the labor force had an important impact on House voting decisions with respect to GATT. The result that the skill and industry compositions mattered for preferential trading agreements but not for the multilateral agreement is consistent with political economy theory which predicts that free rider problems associated with more disperse and poorly defined returns to trade policy imply little ability to affect policy. The parties most affected by CUSTA and NAFTA were more concentrated and easily identifiable than the groups affected by GATT. The final result is that trade policy with a similar country is much less divisive than trade policy very a differently endowed country. This result is consistent with the theoretical political economy literature.

Several authors have looked at political cleavages to examine the empirical validity of the Stolper-Samuelson Theorem. Magee (1980) examines lobby positions; Rogowksi (1987) examines historical episodes of transportation revolutions (which are equivalent in effect of lowering tariffs); Irwin (1994, 1996) examines county voting patterns on an election about trade policy; and Beaulieu (1997) examines individual positions on a trade policy issue determined in a general election. Another literature examines the determinants of roll-call voting patterns on trade policy issues following Baldwin (1985). In fact, analyzing congressional roll-call voting patterns has been widely used in the public choice literature. However, there have been no attempts to empirically examine whether the political cleavages predicted by the Stolper-Samuelson Theorem are reflected in the voting patterns on trade legislation observed on the floor of the United States congress.

The testable hypotheses

The common thread in political-economy models of trade policy is that political "cleavages" are determined by the distributional consequences of trade policy, which in turn depend on the underlying model of international trade. In the standard Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS), Stolper and Samuelson (1941) showed that an import tariff will increase or decrease the real return to each factor of production across all sectors depending on the country's relative factor endowments. The Stolper-Samuelson Theorem predicts, therefore, that distributional effects of tariff changes depend entirely on the type of factor ownership, not on the industry of employment. Political cleavages are formed along factor lines. This is known as the factor-industry detachment corollary (Leamer and Leivnsohn 1995).

The opposite model is the all-factor-specific model where factors are completely immobile between sectors of the economy.[1] If factors are specific to the sector in which they are employed, the real return to a factor increases (decreases) in sectors that are positively (negatively) affected by trade policy. The expected distributional consequences of tariff changes depend entirely on the industry of employment, not on the type of factor ownership. Political cleavages are formed along industry (sector) lines.

The two alternative hypotheses are tested. In the empirical analysis the only observable factors are different endowments of human capital. Therefore, the null hypothesis is that the probability of supporting a free trade agreement is only a function of human capital, or skill:

$$1. \qquad H_0\text{: } P\,(\text{support}) = \sum_{i=1}^{I} \alpha'_i \, skill_i + u_0 \qquad u_0 \sim IN\,(0, \sigma_0^2)$$

"Support" is an indicator variable for voting in favor of the agreement (support=1). Skill_i is the proportion of a district's population with skill-type i. In the empirical examination, skill is measured in two different ways: by education level attained and by occupation (i.e. high- versus low-skill occupations).

If factors are sector-specific, the probability of supporting the FTA is only a function of industry:

$$1. \qquad H_1\text{: } P\,(\text{support}) = \sum_{j=1}^{J} \alpha'_j \, ind_j + u_1 \qquad u_1 \sim IN\,(0, \sigma_1^2)$$

Ind_j is the proportion of a district's population employed industry j.

These two models are examined separately and then the Davidson and MacKinnon J-test procedure is performed to test the non-nested hypotheses: H_0 against H_1, i.e., the hypothesis that voting patterns are determined solely by skill against the hypotheses that only industry employment determines positions on free trade[2]. The analogous model allows a test of H_1 against

1 Bhagwati and Srinivasan (1984, Ch. 8) provide an excellent summary of the literature on factor mobility and coin the term "all-factor-specific."

2 See Davidson and MacKinnon (1981).

H_0 where H_1 is the maintained hypothesis. The problem with this approach is that it can reject or fail to reject both hypotheses. If both models are rejected, there is no conclusion. If neither model is rejected, we will want to consider a comprehensive model of positions on free trade, which includes both factors and sectors.

The two alternative hypotheses examined are that congressional voting behavior on CUSTA, NAFTA and GATT are determined by the skill composition of the district and that the votes are determined by the industrial composition. Other researchers have shown that the unemployment rate, PAC contributions from different groups, committee membership, regional location, the representative's party, and the representative's "ideology" may have a role to play in determining roll-call voting decisions on trade policy. These factors are also examined and controlled for and the results on the factor and sector models are examined for robustness.

Nollen and Quinn (1994) (and sources cited by them) point out that Congress plays less of a role in forming US trade policy than the executive does. However, Congress exerts authority through the committee system and decisions of members of congressional trade subcommittees influence final congressional outcomes. Representatives on these committees are generally considered nationally oriented and are less responsive to narrow constituent interests[3]. An alternative hypothesis is that representatives seek committee assignments to protect important constituent interests. However, it is not possible to include membership on any of the three main House committees that examine trade policy as independent variables explaining congressional voting patterns on CUSTA because membership on any of these committees perfectly predicts a vote in favor of the CUSTA. That is, all 11 members of the Foreign Affairs Subcommittee, 15 members of the Banking Subcommittee and 15 members of the Ways and Means Subcommittee voted in favor of the legislation.

A Summary of Voting Patterns on CUSTA, NAFTA and the GATT

CUSTA

It is difficult to identify coalitions for the vote on CUSTA because of the overall general support for the agreement. The House overwhelmingly

3 Nollen and Quinn (1994), p. 504.

approved the treaty (368-40) on August 9, 1988 (100th Congress) and the Senate passed the implementing legislation by a similarly large majority (83-9) (see Table 1). In fact, approximately 90 percent of representatives who voted, supported the agreement in both chambers. This is in contrast to the votes on NAFTA and GATT where, proportionately the support was much stronger in the Senate.

NAFTA and GATT

Both chambers of the 103rd Congress (1993-94) voted on, and passed, bills implementing the NAFTA and the Uruguay Round GATT treaties. As Table 1 shows, the House narrowly approved the NAFTA implementing legislation (234-200) on November 17, 1993 and on November 20 the Senate voted 61-38 in favor of the bill[4]. The legislation implementing the GATT passed in the House (246-188) and in the Senate on December 1, 1994 (76-24). Notice that the House votes on both bills were closer than the Senate votes. This difference was more dramatic in the NAFTA vote, where 54 percent of the House (who voted) were in favor of the bill, versus 62 percent in the Senate.

An interesting aspect of the House voting patterns on GATT and NAFTA is that congressional representatives who voted in favor of NAFTA were very likely to support GATT (85 percent of those voting in favor of NAFTA voted in favor of GATT). This was not the case for those opposing NAFTA. Forty five percent of those who voted against NAFTA voted in favor of the GATT.

The vote on NAFTA was highly visible and contentious and generated a large amount of public debate and pressures from all sides. It was what Mayhew (1974, pp. 67) called **a showdown vote**: a rare single roll-call vote that achieves a high salience among the public. Kalt and Zupan (1985) argue that the legislative constraints affect legislator voting primarily on bundles of issues, not specific votes. However, for prominent issues, like NAFTA, political constraints can be more important at the time of the vote.

---

4 Note that four congressional districts changed representatives between the two votes on NAFTA and GATT. Natcher, a Democrat from Kentucky in 1993 opposed NAFTA was replaced by Lewis, a Republican who opposed GATT; Henry, a Republican from Michigan did not vote on NAFTA and was replaced by another Republican (Ehlers) who supported GATT; Inhofe, a Republican from Oklahoma voted against NAFTA was replaced by another Republican (Largent) who opposed GATT; and English, a Democrat from Oklahoma who supported NAFTA was replaced by a Republican (Lucas) who opposed GATT.

For this reason, we may find a stronger effect of constituent interests on congressional voting decisions with respect to NAFTA than for the votes on GATT (or CUSTA).

Nollen and Iglarsh (1990) examine determinants of Senate voting patterns on two types of trade legislation: generic protectionism and commodity-specific interests. They find that ideology is a more important determinant of voting patterns for legislation on generic protectionism and that constituent interests are more important for commodity-specific issues. It seems likely that economic interests from a preferential trade agreement are more concentrated and easier to identify than a multilateral trade agreement. Therefore, we may find the constituent interests more important in the CUSTA and NAFTA votes than in the GATT vote.

Organized labor opposed both NAFTA and GATT. The opposition to NAFTA was based on the threat of US manufacturing operations moving to Mexico (i.e. investment location decisions). Whereas opposition to GATT was based primarily on the threat of increased imports from "unfair" trading partners. The AFL-CIO's opposition to NAFTA was primarily based on the argument that throughout the 1980s a growing number of American manufacturing firms began closing plants located in the US and setting up new plants in Mexico. The NAFTA was expected to give greater protection to investments American firms had already made in Mexico and "eliminated or reduced tariffs and duties on products made in Mexico (and Canada), giving US firms an even larger incentive to ship their jobs to Mexico."[5]

The AFL-CIO had three major problems with the GATT. First, they were concerned about the employment effects of the agreement. They projected the loss of tens of thousands of textile and apparel industry jobs as a result of the GATT. Second, they argued that the GATT weakens US trade laws designed to combat unfair trade practices. Third, they opposed the subjugation of US trade policy and some US laws to decisions of the World Trade Organization (WTO). Moreover, they argued that the negotiated GATT agreement would not alleviate the enormous US trade deficit and therefore limits the US government to adopt policies designed to relieve growing trade deficits. They argued that "for many Americans, the agreements will mean enormous economic disruption and job loss."[6]

---

5 AFL-CIO Report on Congress: 1993.

6 AFL-CIO Report on Congress: 1994, p. 4.

Empirical Results

It is not possible to econometrically examine the Senate voting patterns on the CUSTA implementing legislation because only nine Senators opposed the agreement. Therefore, only the House voting patterns are examined in this paper.

The factor model

The factor model was analyzed using two different measures of relative skill endowment. An occupation-based definition of skill defined those employed in management, professional, technological, sales and clerical occupations as white-collar (high-skilled) workers. An education-based definition of skill was also used. In this case, those with a university degree are considered skilled workers. The results from estimating the factor model of House roll-call votes using the different measures of skill are similar and are reported in Table 2 (occupation-based model) and Table 3 (education-based model). The tables report two specifications of each model: one with only the skill variable explaining roll-call votes and the other including control variables as well.

CUSTA

There are three striking results in Table 2. First, it appears that the skill composition of districts does have some affect on the House voting patterns on CUSTA. Representatives from districts with a high proportion of skilled workers were more likely to support the legislation. There are large and statistically significant coefficients on the proportion of high-skilled (white-collar) workers in both specifications of the model.

The coefficient estimates are from the logit regression. Therefore, the coefficient of 14 on the white-collar variable means that a one percent increase in the share of the district's population engaged in white-collar employment will increase the predicted log odds of voting "Yea" on CUSTA by 0.14.[7] Or equivalently, a one percent increase in the share of the district's population engaged in white-collar employment multiplied predicted odds of voting "Yea" by 1.14.

---

7 The dependent variables on share of population are not in percent terms, but as a share. To convert to marginal effects in terms of percent changes, divide the coefficient by 100 (to get the proper units).

The second striking result from the results reported in Table 2 is that the factor model by itself does a poor job of explaining the House voting patterns (the pseudo R-squared is only 0.06). When the controls are included, the explanatory power of the model increases substantially (the pseudo R-squared increases to 0.15). The third result is that the skill composition of the district continues to be an important determinant of the voting patterns, even when controlling for the other factors -- which increase the explanatory value of the model substantially. Note that all three of these results hold when skill is defined by education level (Table 3) except that the coefficient on the skill endowment is no longer significant at the 90 percent level (it is at the 89 percent level).

Before examining the results for votes on NAFTA and GATT, consider the other important determinants of the House votes on CUSTA. As mentioned, the addition of the control variables increased the explanatory value of the model substantially. The key variables that affected the vote on CUSTA were the western states (opposed to the agreement), the southern states (supported the agreement), and the share of campaign contributions from labor PACs (Political Action Committee). The level of unemployment, the party, and share of corporate PAC contributions did not affect the vote on CUSTA.

The opposition to the agreement in the western states likely reflects the industrial composition of that geographic region. The western states were concerned about increased exposure to imports of agricultural and primary products from Canada. This threat had led to a number of trade actions brought to the United States Trade Commission in the early 1980s on behalf of different timber and agricultural groups.

The education-based factor model has similar results (Table 3). The magnitudes of the coefficient estimates are similar but the statistical significance of individual coefficients is weaker. Note however that the overall explanatory power of the model is almost as strong as the occupation-based factor model. And the chi-square test fails to reject the null hypothesis that all coefficients are jointly zero. Moreover, although the coefficients skilled labor, west, and labor PAC are not significant at the 90 percent level they are significant at the 89, 87 and 88 percent levels respectively.

NAFTA and GATT

The most striking result from this model is how poorly it explains the House vote on GATT. The fit for the NAFTA model is similar to that in the CUSTA case: the explanatory power is low without the controls and

improves considerably after controlling for unemployment, regions, party and campaign finance. Although the control variables add to the explanatory value for the GATT vote, it still has a poor fit.

Representatives from districts with a high proportion of skilled workers supported NAFTA whether skill is based on occupation or education and whether control variables are included or not. This is consistent with the Stolper-Samuelson Theorem which would predict increased real wages for skilled workers and a decrease for unskilled workers from expanding trade with low-skilled labor abundant Mexico. The skill composition helps explain the voting pattern on GATT when the control variables are not included but does not help explain the voting pattern when the control variables are included. The higher the proportion of skilled workers, the more likely that the representative supported GATT.

As in the CUSTA vote, organized labor opposed the trade agreements. But the labor PACs were much more effective in altering the voting pattern on GATT and even more so on NAFTA than they were for the vote on CUSTA. The coefficient estimate on labor PAC contributions was orders of magnitude smaller for the vote on CUSTA than the votes on NAFTA and GATT. Moreover, the coefficient was marginally significant in the CUSTA case and highly significant in the NAFTA and GATT cases. The effect of labor PAC contributions was stronger for NAFTA vote than it was for the GATT vote. Also, unlike the CUSTA vote, the corporate PAC contributions systematically increased the probability of supported NAFTA. The corporate PAC contributions did not affect voting on GATT.

As with CUSTA, the south supported NAFTA and contrary to CUSTA, the west supported NAFTA. Also, unlike the CUSTA vote, the representative's party systematically affected his/her vote on NAFTA and GATT. Republican representatives were more likely to support NAFTA, but opposed GATT. Higher unemployment lowered the probability that a representative will vote for GATT but did not affect the NAFTA (or CUSTA) voting decision.

The sector model

CUSTA

The results from the sector model are reported in Table 4. A striking result from estimating the sector model is the large, statistically significant negative effect of the proportion of primary employment (those employed in agriculture, mining, forestry and fishing) on the voting decision. Table 4

confirms the speculation from the factor model results, that the negative coefficient on the western region likely reflects the concentration of primary industries in that area. In the sector model, regions no longer affect voting pattern on CUSTA. Another striking result in Table 4 is that, as in the factor model, adding the control variables significantly improves the fit of the model. The estimation results for the sector model are not significantly altered with the inclusion of the control variables.

As in the factor model, the labor PAC contribution has a statistically significant negative impact on supporting the CUSTA. Contrary to the factor model, domestic corporate PAC contributions had a statistically significant negative effect on support for CUSTA. None of the other control variables are individually significant. In particular, there is not a strong party effect or a strong effect of unemployment. There was also no significant impact of ADA scores on voting patterns on CUSTA.[8]

NAFTA and GATT

In stark contrast to CUSTA, districts with a large proportion of primary industry workers supported the NAFTA. This result likely reflects the large expected gains in US exports to Mexico of field crops (corn, wheat, and soybeans) and processed food.[9] There was no similar effect of primary industry interests in the GATT vote.

As in the factor model, however, the model does not do a very good job of explaining the vote on GATT. Notice that districts with a high proportion of construction workers were more likely to support NAFTA. The direction of the construction influence was the same for the vote on CUSTA, but was not significant. This is a fascinating result. It was found in Beaulieu (1997) that Canadian construction workers were among the strongest supporters of CUSTA. This result is consistent with the idea that a change in the trade regime was expected to lead to a large amount of adjustment, which is good for the construction industry. The most surprising result is the large influence that the proportion of workers in the retail and wholesale trade industries had on voting patterns.

The strong positive effect of southern districts is present in the sector model. This means that being in the south increased support for NAFTA, independent of its industrial composition. Regional location did not affect

8 The ADA score was tried in other specifications not reported here.

9 See Hufbauer and Schott (1992).

voting patterns on GATT, but did affect voting patterns on NAFTA and CUSTA. Perhaps there are some border effects, as would be predicted by gravity models of trade. Unemployment did not affect the probability of supporting NAFTA, but as in the factor model, it did lower the probability of supporting GATT.

Nonnested tests

Recall that the J-test will test the nonnested hypotheses: 1) the factor model is the correct model; 2) the sector model is the correct one. The results from these tests are that for CUSTA and NAFTA, neither model is rejected. For GATT, the industry model cannot be rejected but the factor model is rejected.

Conclusion

The results reported here provide additional support that constituents' economic interests help determine a representative's voting behavior on international trade issues. It is not clear from the results, however, whether the underlying model is the sector (Stolper-Samuelson), or factor model. Both the skill and industry composition of districts help determine House voting patterns on CUSTA and NAFTA. The nonnested J-test was not able to reject either model for CUSTA or NAFTA, but it did reject the factor model for the GATT vote. The CUSTA and NAFTA result is consistent with a partial factor mobility model of trade.

Neither the factor or sector models do a very good job of fully explaining House voting patterns on CUSTA, NAFTA and GATT. On the other hand, both the skill composition and the industrial composition of the labor force had an important impact on House voting decisions with respect to CUSTA and NAFTA. The share of white-collar workers increased the probability of supporting GATT, but the educational attainment composition did not have an effect. The result that the factor and sector models help explain House voting patterns on preferential trading agreements but not votes on the multilateral agreement is consistent with political economy theory. Theory predicts that free rider problems associated with more disperse and poorly defined returns to trade policy imply little ability to affect policy. The parties most affected by CUSTA and NAFTA were more concentrated and easily identifiable than the groups affected by GATT.

References

Baldwin, Robert E. (1985) The Political Economy of U.S. Import Policy. (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press).

Beaulieu, Eugene (1997) The Political Economy of Trade Policy in the United States and Canada: Political Cleavages and the Labor Market. Dissertation, Columbia University.

Bhagwati, Jagdish and Srinivasan, T.N. (1984) Lectures on International Trade. (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press).

Coughlin, Cletus C. (1985) "Domestic Content Legislation: House Voting and the Economic Theory of Regulation." Economic Inquiry. July, pp. 437-48.

Davidson, R. and J. G. MacKinnon (1981) "Several Tests for Model Specification in the Presence of Alternative Hypotheses," Econometrica. Vol. 49, pp. 781-93.

Hill, John K. and Jose A. Mendez (1983) "Factor Mobility and the General Equilibrium Model of Production," Journal of International Economics. 15, pp. 19-25.

Hufbauer, Gary Clyde and Jeffrey J. Schott (1992) North American Free Trade: Issues and Recommendations. Institute for International Economics, Washington, DC.

Irwin, Douglas A. (1994) "The Political Economy of Free Trade." Journal of Law and Economics. April. pp. 75-108.

Irwin, Douglas A. (1996) "Industry or Class Cleavages over Trade Policy? Evidence from the British General Election of 1923." Feenstra, Robert C., Gene M. Grossman and Douglas A. Irwin (1996) The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honor of Jagdish Bhagwati. (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press).

Kahane, L.H. (1994) "Senate Voting Patterns on the 1991 Extension of the Fast-Track Trade Procedures: Prelude to NAFTA," Public Choice, 87. pp. 35-53.

Kahane, L.H. (1996) "Congressional Voting Patterns on NAFTA: An Empirical Analysis," The American Journal of Economics and Sociology. Vol. 55. October. pp. 395-411.

Kalt, Joseph P. and Mark A. Zupan (1984) "Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics," American Economic Review. Vol. 74 No. 3, pp. 279-300.

Krueger, Alan B. (1996) "Observations on International Labor Standards and Trade," mimeo, Princeton University, May 1996.

Leamer, Edward E. and James Levinsohn (1995) "International Trade Theory: The Evidence," in Handbook of International Economics: Volume 3, editors: Gene M. Grossman and Kenneth Rogoff. Chapter 26, pp. 1339-1390. (Elsevier Science B.V., Amsterdam).

Magee, Stephen P. (1980) "Three Simple Tests of the Stolper-Samuelson Theorem," in Peter Oppenheimer (ed.), Issues in International Economics. (Stockfield, England: Oriel Press). Re-printed in Alan V. Deardorff and Robert M. Stern, eds. (1994), The Stolper-Samuelson Theorem: A Golden Jubilee. (Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press). Chapter 11, pp. 185-204.

Mayhew, David (1974) Congress: The Electoral Connection. New Haven: Yale University Press.

McArthur, John and Stephen V. Marks (1988) "Constituent Interest vs. Legislator Ideology: The Role of Political Opportunity Cost," Economic Inquiry. pp. 461-470.

Nollen, Stanley D. and Harvey J. Iglarsh (1990) "Explanations of Protectionism in International Trade Votes," Public Choice. Vol. 66, pp. 137-153.

Nollen, Stanley D. and Dennis P. Quinn (1994) "Free Trade, Fair Trade, Strategic Trade, and Protectionism in the U.S. Congress, 1987-88," International Organization. 48 (Summer 1994), pp. 491-525.

Rogowski, Ronald (1987) "Political Cleavages and Changing Exposure to Trade," American Political Science Review. Vol. 81, pp. 1122-37.

Stolper, Wolfgang F. and Paul A. Samuelson (1941) "Protection and Real Wages," Review of Economic Studies. Vol. 9. November, 1941. pp. 58-73.

Tosini, Suzanne C. And Edward Tower (1987) "The Textile Bill of 1985: The Determinants of Congressional Voting Patterns," Public Choice, 54, pp. 19-25.

Table 1: Summary of House Rollcall Votes on CUSTA, NAFTA AND GATT

	The Distribution of Votes in the House of Representatives.					
	CUSTA		NAFTA		GATT	
Votes	Number	Percent	Number	Percent	Number	Percent
Nay	40	9.8	200	46.08	146	33.64
Yea	368	90.2	234	53.92	288	66.36
Total	408		434		434	
	The Distribution of Votes in the Senate.					
Nay	9	9.8	38	38.4	24	24.0
Yea	83	90.2	61	61.6	76	76.0
Total	92		99		100	

Table 2: The Occupation-based Factor Model: House Roll-calll Votes on CUSTA, NAFTA and GATT

	CUSTA		NAFTA		GATT	
Skilled labor (White-collar workers)	14.11 ***	17.90 ***	4.06 ***	3.70 *	4.81 ***	2.78
	(3.951)	(5.653)	(1.234)	(1.968)	(1.353)	(1.799)
Unemployment		0.01		-2.60		-9.13 **
		(0.090)		(5.689)		(4.949)
South		1.10 *		0.52 *		-0.24
		(0.616)		(0.316)		(0.295)
Northeast		-0.18		-0.57 *		0.17
		(0.480)		(0.335)		(0.310)
West		-0.89 *		0.80 **		-0.04
		(0.485)		(0.344)		(0.314)
Republican		0.02		0.34 ***		-0.84 ***
		(0.598)		(0.326)		(0.310)
Corporate PAC				3.59 ***		1.75
				(1.247)		(1.153)
International Corp. PAC		-0.11				
		(0.134)				
Domestic Corp. PAC		-0.02				
		(0.028)				
Labor PAC		-0.03 *		-8.20 ***		-4.30 ***
		(0.018)		(1.677)		(1.377)
Constant	-0.80	-0.08	-1.25 ***	-0.99	-0.97 **	0.95
	(0.801)	(1.901)	(0.438)	(1.059)	(0.469)	(0.951)
N	396	396	434	434	434	434
Log Likelihood	-114.93	-110.37	-293.87	-230.02	-270.43	-260.67
Chi2	16.41	38.48	11.24	138.94	13.46	32.99
Pseudo R-squared	0.06	0.15	0.02	0.23	0.02	0.06

Table 3: The Education-based Factor Model: : House Roll-call Votes on CUSTA, NAFTA and GATT

	CUSTA		NAFTA	
Skilled labor (University degree)	31.72 ***	20.90	9.98 ***	8.13
	(10.78)	(13.03)	(2.479)	(3.673)
Unemployment		-0.11		-2.04
		(0.081)		(5.481)
South		0.82		0.46
		(0.602)		(0.316)
Northeast		-0.27		-0.57
		(0.477)		(0.333)
West		-0.72		0.70
		(0.478)		(0.352)
Republican		-0.01		0.33
		(0.580)		(0.326)
Corporate PAC				3.66
				(1.248)
International Corp. PAC		-0.12		
		(0.135)		
Domestic Corp. PAC		-0.01		
		(0.027)		
Labor PAC		-0.03		-8.25
		(0.017)		(1.684)
Constant	0.54	3.245 **	-0.91 ***	-0.57
	(0.543)	(1.541)	(0.278)	(0.783)
N	396	396	434	434
Log Likelihood	-124.08	-114.9	-290.71	-229.30
Chi2	11.06	29.36	17.56	140.38
Pseudo R-squared	0.04	0.11	0.03	0.23

Table 4: The Sector Model: House Roll-calll Votes on CUSTA, NAFTA and GATT

	CUSTA		NAFTA		GATT	
Primary	-23.61 **	-37.82 ***	22.10 ***	12.30	-1.48	-0.37
	(9.988)	(12.838)	(6.677)	(7.618)	(6.128)	(6.797)
Construction	36.69	-6.31	20.24 *	-20.98	-6.07	-19.78
	(27.228)	(35.653)	(11.736)	(15.255)	(11.564)	(13.828)
Manufacturing	5.20	-1.40	1.79	1.63	-1.33	-2.38
	(5.624)	(6.764)	(2.522)	(3.045)	(2.583)	(2.806)
Trans/Commun	15.28	49.42	-4.57	0.89	-9.93	-9.50
	(27.513)	(33.005)	(11.532)	(13.444)	(11.431)	(11.704)
Retail/Wholesale	20.37	-2.23	30.53 ***	28.03 ***	25.70 ***	24.19 ***
	(14.224)	(21.061)	(7.505)	(10.539)	(7.153)	(8.407)
Unemployment		-0.13		-3.91		-9.26 *
		(0.099)		(6.060)		(5.349)
South		1.02		0.84 **		-0.07
		(0.707)		(0.364)		(0.328)
Northeast		-0.57		0.08		0.54
		(0.566)		(0.375)		(0.350)
West		-0.53		1.11 ***		0.15
		(0.569)		(0.375)		(0.345)
Republican		0.22		0.20		-0.94 ***
		(0.597)		(0.335)		(0.318)
Corporate PAC				3.75 ***		2.13 *
				(1.258)		(1.176)
International Corp. PAC		-0.10				
		(0.140)				
Domestic Corp. PAC		-0.05 *				
		(0.030)				
Labor PAC		-0.05 ***		-8.36 ***		-4.56 ***
		(0.020)		(1.714)		(1.403)
Constant	-0.91	5.67 **	-4.96 ***	-3.14 *	-1.76 **	0.09
	(1.299)	(2.822)	(0.968)	(1.796)	(0.885)	(1.619)
N	396	396	434	434	434	434
Log Likelihood	-120.88	-107.69	-277.21	-226.42	-269.78	-257.62
Chi2	17.47	43.84	44.57	146.15	14.76	39.09
Pseudo R-squared	0.07	0.17	0.07	0.24	0.03	0.07

Notes: The dependent variable is an indicator varible = 1 for a Yea vote.
***denotes significance at the 1% level; **denotes significance at the 5%;
*denotes significance at the 10% level.

INSTITUTIONS, POWER RELATIONS, AND UNEQUAL INTEGRATION IN THE AMERICAS: NAFTA A DEFICIENT INSTITUTIONALITY

Ricardo Grispun
and Robert Kreklewich

Introduction

At the Summit of the Americas in Miami, December 1994, the heads of 34 nations in the Western Hemisphere, lead by President Clinton, committed themselves to establish a Free Trade Area of the Americas (FTAA) by the year 2005. They are to reconvene in Santiago, Chile in early 1998 to formally launch the FTAA negotiations. According to the documents signed by the leaders, this massive integration effort will herald a new era of equality, growth, and sustainable development. Whether it will actually do so may be questioned by looking at the experience of NAFTA, which has lead the integration process in the Americas and been set as a model for integration.

Can one reconcile current efforts toward economic integration with the goals of human sustainable development (UNDP, 1992)? If so, how? One must first move beyond narrow economic analysis, and reconceptualize what trade agreements are, and what they mean, from a more critical perspective, i.e., one that does not isolate economic variables from the larger societal context, one that does not ignore the distribution of power, wealth and income alongside efficiency gains, comparative advantage and economies of scale, and envisions alternative models of economics and society to those put forth by proponents of neoliberalism.

An ample body of research already exists promoting the benefits, as well as cautioning about the challenges, of growing economic integration in the Western Hemisphere (Hufbaur & Schott, 1994). It is largely a "functional" analysis – functional for neoliberal minded governments, business lobbyists, and the intellectual representatives of other dominant groups. It structures policy-making in a way that addresses their narrow interests. The debate on economic and trade-related costs and benefits of hemispheric integration obscures the other crucial aspects of integration, such as its institutional form and its distribution and social impacts. Ultimately, it is the latter which determine whether integration is sustainable, either socially or environmentally.

The Institutionality of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) is seriously deficient. This conclusion assumes a broad, critical meaning to "Institutionality," as explained below. We argue that NAFTA

will detrimentally impact social indicators throughout North America. It poses serious questions relating to the region's economic, social and environmental sustainability, as integration proceeds. Moreover, the models used in NAFTA have global relevance. The model applied in the World Trade Organization (WTO) for intellectual property rights is, for example, similar in its thrust to the one in the NAFTA.

Let us be clear: we do not question the potential benefits of international trade or economic integration. Integration of subregional, regional and continental economies is proceeding quite rapidly, concomitant with a broader process of globalization , wrought by a complex matrix of developments at the level of world order, the nation-state and production (Cox, 1987). The primary issue is how to integrate or more specifically, what form of Institutionality we are putting in place to achieve integration. We cannot answer the latter without critically inquiring as to how these processes are shaped at the local, national and global scales. In particular, we are deeply concerned about integration serving, and being shaped by dominant groups for their narrow interests, rather than being democratically institutes and amenable to the broader human needs of current and future generations.

We must look forward in our thinking. In the case of Latin America, one cannot go back to protected, closed economies. Rather, we need to mobilize social forces at local, national and international arenas to question- and change- the Institutionality of integration currently in place. To assist in this critical effort, we provide a conceptual taxonomy of the Institutionality of integration. It focuses on critical aspects of the institutional form of integration to better deconstruct the issues raised above. More importantly, it challenges us to think about alternative ways to integrate intellectual property rights.

The narrow and deficient Institutionality of NAFTA

There is little doubt that western hemispheric integration will take institutional forms that resemble, or at least be significantly modeled after, NAFTA (Haufbaur and Schott, 1994). One reason is that the United States played a central role in shaping the NAFTA according to its hegemonic needs, and its intent is to play a similar role in the FTAA. Using the conceptual taxonomy developed above, we suggest that the most salient aspects of the institutional framework of NAFTA are as follows:

1) *Scope and coverage*: Focal areas concentrated on key corporate issues, particularly market access and investment and promotion of

privatization and structural adjustment, as well as strategic areas for the United States, such as energy, financial services, and intellectual property. Marginal coverage of labor standards, labor rights, as well as environmental and social concerns. No coverage of key bilateral and trilateral issues such as drug trade, human rights and security, corruption and governability, illegal migration and political and democratic process. Thus, NAFTA has deep coverage in only a limited few areas: overall, the agreement has a very limited scope; many key areas of limited interest to large corporate capital are under-covered or without a formal cover.

2) *Regulatory framework:* NAFTA promulgates a very sophisticated, complex and powerful regulatory framework in areas of focal coverage. Briefly put, this includes: binding enforcement mechanisms for trade disputes; strong regime of investment rights, 'national treatment' rules, and intellectual property rights; expert tribunals that are undemocratic and biased toward the defense of corporate interests; and clear rules of origin. Left undefined was a uniform code of subsidies; its absence means minimal restraint on the U.S. ability to pursue aggressive unilateral trade actions. The sum total of these regulations, political and economic arrangements, enforcement and implementation mechanisms, and organizational structures, is a powerful regime that protects large transnational capital, enhances U.S. hegemony in the region, and functions as a strong conditioning framework to promote neoliberal restructuring in each country (Grinspun and Kreklewich, 1994; Ranney, 1993). In contrast, very week regimes for labor and environmental enforcement and nonexistent regimes for social structural adjustment leaves minimal or no framework for socially sustainable, equitable integration. The absence of a formal Institutionality creates the conditions for an informal Institutionality of a negative character. One sees pressures for the downgrading of the environment as an element of international competition (Daly, 1993) and downwards harmonization of social and labor standards in North America (Grinspun, 1993).

3) *Agency and power relations:* NAFTA consolidates U.S: hegemony in North America and preserves asymmetries of power relations among the three countries. It accentuates power imbalances between transnational capital and small domestic producers- a predictable outcome given the dominant role political and corporate elites played in shaping the agreement. The agreement consolidates neoliberal restructuring in Mexico and constituent groups with vested interests in such restructuring. It also enhances the role of trade experts and consultants, business lobbyists and technocrats. Finally, it restructures relations between

state and civil society in such a way that it constrains interventions on behalf of marginalized social groups.

An institutional framework that is abundantly coercive and developed in areas that are crucial for transnational capital and U.S. hegemony, yet on the other hand, so bereft when it comes to protecting the interests if marginalized groups, is transparently a "deficient Institutionality." Building the institutions of hemispheric integration on this faulty foundation will not be conducive to human sustainable development. Rather, the ongoing effort to expand and formalize this type of Institutionality is contributing to acute political, economic and social tensions across the hemisphere.

In particular, the Institutionality of economic integration is reinforcing a neoliberal, export-oriented economic model; a model that is having worrying consequences for Latin American countries: growing social costs (Devlin, 1993); growing inequalities (Altimir, 1994); rising poverty (Feres and León, 1990); a greater degree of structural heterogenity, social fragmentation and marginalization, which are barriers to genuine democratization and social cohesion (Bano, 1993); and a lack of sustainability of the process for change (Pastor and Wise, 1994).

The premise of this work is that there is an urgent need to reconceptualize the coverage and scope of western hemispheric integration, re-orient its regulatory framework, and expand the range of social groups that participate in it.

Comparing with the European Union

A comparison with the other integration efforts can be enlightening. In particular, lets look at salient aspects of the institutional framework in the European Union (EU). The *scope and coverage* of the EU is broader, with a range of focal areas beyond those of immediate interest to transnational and large corporate capital, including: migration; labor mobility; social policy; labor policy and social dumping; agriculture and supply management; structural adjustment assistance for low standard and underdeveloped southern European countries. More marginal, but still significant coverage of political democratic processes (e.g., European Parliament); juridical processes (e.g., European Court of Justice); as well as expanding coverage to nascent areas pertaining to co-ordination of fiscal policies, monetary union, and foreign affairs.

In terms of its *regulatory framework*, the EU- in the aftermath of the Single European Act (SEA) and the Maastricht Treaty- has moved closer in the direction of a federalism of European states (though this creates tensions

with the principle of subsidiarity). The Maastricht Treaty also initiated processes to address social and democratic deficits in the aftermath of regional liberalization and the promulgation of a European-wide market in the SEA. Legislative and executive authority is centralized in European Commission and Council of Ministers.[1] There is a strong role for the European Court of Justice (ECJ) to enforce compliance of member states with EU obligations; relatively broad standing to the ECJ is available (in contrast to most expert tribunals of NAFTA), depending on the subject matter at hand. European Parliament's traditional consultive and advisory role has been expanded by the Maastricht Treaty to include greater legislative powers via the principle of cooperation in select matters (mainly social policy and research) and co-decision procedures which increase Parliament's scope to propose amendments to both the Commission and Council (e.g., in areas such as environmental protection, education, public health, consumer protection, and free movement of workers). The legal status of the Social Charter remains uncertain: binding justiciable rights and obligations or declaratory, general constitutional norms to supplement interpretation of EU directives and regulations? Limited success thus far in implementing directives pursuant to the Charter; weak or non-existent regimes for EU-wide collective bargaining, minimum wages, or right-to-strike, but these may yet evolve from the limited, though important, steps taken in the Works Council Directive to promulgate company-wide, consultative and information sharing mechanisms between management and employee's representatives in larger sized, transnational corporations in Europe.

Agency and power relations: There is an accentuation of power between transnational, large, corporate capital and small domestic producers and labor (established or not), but less acute than in the North American Context. Also a contrast is that Market Liberalization is proceeding with limited, though important, steps taken to preserve the concept of social market across Europe, and by extending linkages for civil society supranationally and promulgating countervailing forces to the strict logic of market forces.[2] Possibilities are now emerging for an institutionalization of a genuine "social dialogue" between major social partners at the European level, with impetus from the Social Chapter of the Maastricht Treaty. This Treaty may yet bring forth new dynamics in labor and social policy

1 The Commission is a supra-national institution with a large bureaucracy of 15,000 staff members across 24 Directorates- General, Services or Groups.

2 For example, Works Council Directive, Social Charter and Social Chapter of Maastricht, expanded role of European Parliaments; structural adjustment assistance.

(Bercusson, 1994). Restructuring of state and civil society may progressively ensure an upwards harmonization in environmental, labor and social standards and regulations, instead of the reverse- a persistent concern in North America. A dilemma of over regulation and excessive bureaucratic centralization in Brussels continues, resulting in lack of accountability in EU decision-making.

Thus, the Europe Union presents a more balanced Institutionality, although deficient perhaps of the over-institutionalization of the bureaucracy in Brussels. The social and democratic deficits left in the wake of the ambitious liberalization project unleashed by the SEA are being seriously addressed, although the efficacy of their success remains quite questionable. One cannot expect otherwise given the massive Institutionality required to promulgate a genuine federalism of European States. In summary, European policy makers, in the context of the European Union, have recognized that economic integration requires a complex Institutionality which covers fiscal, labor, social, environmental, migration, political and other themes (Dominguez and Hettne, 1994; Bazen and Behanyoun, 1992).[3] That in itself is a significant improvement over the paucity of vision that underlies the Institutionality of NAFTA.

An example: Intellectual Property Rights

As alluded to earlier, intellectual property rights (IPRs) represent one of the "new" focal areas of coverage in the NAFTA and the integrates trader regime being pursued globally through the WTO. This is not surprising, since IPRs are vital to the new engineering, software design, telecommunications, pharmaceuticals, data processing).

The conventional wisdom is that IPRs are "technical issues" that are better left to the "experts" to resolve- a misleading, manipulative belief. In reality, IPRs beg complex issues of power: defining what is "knowledge" or "innovation"; drawing the line between what should remain in the public domain and what can be commodified and privatized; and deciding who has the right to appropriate the benefits of knowledge and for how long. Paradoxically, every protectionist new regime for IPR- whose main objective is to constrain the free flow of information- is sought through the medium

3 A comparison with MERCOSUR can be useful. The negotiation agenda in MERCOSUR is more narrow and restrictive and is more closely linked to the needs of the sub-region itself. And perhaps there is in MERCOSUR, although one should be careful with this comment, a larger or better recognition of the existing disparities between the members of its commercial association.

of "free trade agreements" such as WTO and NAFTA (Dillon, 1993; McDougal, 1996).

IPRs were for the first time, a focal part of a trade agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs) set a detailed regulatory framework including minimum standards of protection with respect to copyright, trademarks, patents, lay-out designs of integrates circuits, and undisclosed information. World Trade Organization (WTO) members must incorporate these minimal standards within their national laws and adopt free trade principles of national treatment and most-favored nation in these areas. Member states must also create enforcement mechanisms for IPR violations and provide for effective dispute settlement.

The scope and coverage of NAFTA is such that it both widens and deepens the scope of IPR protection. Chapter 17 of NAFTA extends IPR protection into several new areas, including sound recordings and satellite signals. Article 1709 (12) stipulates that NAFTA signatories "shall provide a term of protection for patents of at least 20 years from the date of filing, or 17 years from the date of grant." The overall intent of Chapter 17 is to cast a very wide net with a strong enforcement mechanism.

The new regulatory framework for IPR being created through the WTO, the NAFTA and other means, represents an ambitious attempt to harmonize IPR regimes on a global basis. This is a far reaching effort to establish a coercive regulatory framework both nationally and internationally, done with the full backing of the United States. A key element of the enforcement mechanism in the Americas and elsewhere is the application of U.S. bilateral and multilateral power to coerce enforcement. TNCs are applying lobbying efforts in many countries as part of a broad and concerted enforcement campaign.

The agency and power relations underlying this institutional framework for IPR are transparent. The IPR regime addresses narrow, commercial concerns articulated by trade consultants and industry lobbyists, manufacturers' associations, corporate lawyers and governmental experts, with very little input from broadly based community, consumer and social groups whose members' lives will be significantly impacted by those regimes, particularly in developing countries. Those who will suffer the consequences of this regime are indigenous peoples expropriated from their traditional knowledge (Posey, 1990); peasants who lose control over seeds and their means of reproduction; citizens who will have less access to health care, education, and culture in an IPR regime that promotes privatization and tiering of basic services.

The main rationale for increased IPR protection is that it provides strong incentives for research and development. The evidence in support of this

proposition is questionable and fails to consider other serious social side effects. Transnational Corporation investment decisions respond to a complex set of push and pull factors (proximity to markets, infrastructure, political stability, labor force characteristics). It is uncertain how any one factor will affect the investment decision calculus. From a developing country perspective, increased IPR protection can stifle creativity and knowledge development which might otherwise further biodiversity (Shiva, 1993). IPR protection also may act as a barrier to scientific research, particularly in areas of biotechnology, where patent rights extend to both products and processes of research. The patenting process discourages their use in research except by powerful states and commercial enterprises. Patents are also often taken out merely to be shelved to prevent the development of competing technologies in many industries.

In the case of NAFTA, one might reasonably expect the new 20-year extension of monopoly rights over patented medicines will stimulate investment by pharmaceutical companies and spur new biotechnologies and drugs. But there are also serious social costs for this added protection: a likely increase in the prices of medicines, which adds to mounting health-care costs; a deterioration of access to health care services for those in traditional sectors and impoverished groups, most of whom lack health-care insurance; and job losses in the generic drug industry. These costs are borne by those generally least able to afford them. In the absence of further Institutionality (e.g., strong watch-dog agencies to ensure pharmaceutical companies live up to their investment commitments and to monitor drug price increases), NAFTA's IPR regime will affect the health and welfare of individuals in an uneven and unfair manner.

A more likely explanation for the corporate campaign to secure more stringent IPRs is the desire to raise the profitability of capital worldwide, particularly of capital in knowledge-intensive industries. Given that the large majority of patents, trademarks, and copyrights are held by a small number of corporations in the North, such a stringent regime means flows of royalties and other payments, and thus higher profitability and more concentration of wealth in the hands of these corporations. In particular, such a regime represents a powerful mechanism to sustain the transfer of resources from the South to the North (now that the "debt crisis" has become less effective in securing that continued transfer). It also impedes the development of new competition for western corporate capital from the southern or eastern firms freely "borrowing western technology (e.g., in the way South Korean and Japanese firms have done). Thus, from a global political economy perspective this new regime constitutes a major effort to promote concentration of wealth in one extreme and marginalization and

impoverishment in the other. This effort, though, is couched for public consumption in much more appealing rationale.

A second- appealing but doubtful- rationale of IPR protection is that it will facilitate the transfer of technology to developing countries. Enterprises have greater incentive to do so because of stronger guarantees against wrongful expropriation. This rationale fails to recognize that the primary need of developing countries is to develop their own indigenous technological capacity and intensive industries which have backward and forward linkages with the local economy. Technology transfer must be more than a passive process of merely paying for and adopting existing technologies of developed countries. There is evidence to suggest that to the extent IPRs encourage a transfer of technology, it is on terms unfavorable to developing countries. Patents may block the free flow of knowledge from the formal sector of the sector of the North to the formal sector of the South. On the other hand, IPR regimes give little or no protection to, or undervalue, the informal sector of the South and the free flow of knowledge from that sector to the formal sector of the North (Shiva, 1993; Crucible Group, 1994: 54).

This raises serious issues of inequity and rightful ownership. Regions near the equator (e.g., the Amazon rain forest) posses the bulk of the world's biodiversity and genetic material. The overwhelming number of the world's most powerful transnational corporations are headquartered in the North. Most repositories of genetic knowledge and innovation remain in the public domain in the South (e.g., peasant farmers and indigenous tribes). Indigenous peoples, rural peasants and local co-operatives generally lack a conception of private property and freely share their knowledge without compensation to those who would patent it for exploitation. This asymmetric exchange of bio-technologies has subsidized heavily U.S. agricultural output for wheat, rice and beans (Shiva, 1993: 119).

IPR regimes, either by design or effect, displace developing country farmers as competitors with transnational corporations. The peasant farmer unwittingly becomes a free supplier of raw materials to transnational corporations, and is then forced to purchase patented seeds and hybrids back at monopolistic prices. This enforced dependency is a direct consequence of legal systems which draw an arbitrary distinction between what cannot be patented (the genetic material in nature- and knowledge of it) and what can be (seed and hybrids derived from such material).

The new global regime for IPRs has all the characteristics of a deficient Institutionality. It includes powerful protection for those who hold most of the patents, trademarks and copyrights (e.g., a small group of powerful corporations in the North). Almost everyone else is left unprotected: indigenous peoples who would like to maintain control over their traditional

knowledge, but do not have access to the requisite economic or legal resources to acquire IPR protection (Crucible Group, 1994: 54); peasants who want control over their means of production; citizens who want access to health care technology in the form of public services. This deficient Institutionality is not surprising. It is part of a broader Institutionality. In NAFTA and the WTO- oriented to protect the interests of very narrow but powerful economic interests.

Identifying a deficient Institutionality enables one to conceive, propose and pursue alternative institutional forms that sponsor broad, human, sustainable development. In the case of IPRs, the alternative to the deficient formal Institutionality promoted through NAFTA and the WTO is not the informal Institutionality implied by the absence of regulations and/or enforcement of IPRs (i.e., generalized piracy and absence of protection). Such informal Institutionality- particularly piracy- functions as poorly-organized, quasi-anarchic, defensive protests against onerous demands emanating from an unfair IPR regime. It is not an adequate institutional solution. An appropriate Institutionality is an enforceable regime that recognizes multiple social needs. This regime would find a better balance between the interests of producers and consumers and consumers of IPR; between north and south and the latter's development needs; and between the creators of new knowledge and the holders of traditional knowledge (Raghavan, 1990).

Conclusion

This work is part if an ongoing effort to shift the discussion from "whether to integrate?" to "how to integrate?" The focus is on the institutional framework of regional integration. We proposed a simple conceptual taxonomy of integration that focuses attention on the scope and coverage of the integration agreement, the regulatory framework that it imposes, the social actors that shape it, and the power relations that underlie it.

NAFTA is an example of deficient Institutionality. Its institutional framework addresses narrow economic interests and is not conducive to human sustainable development. Whether one studies its overall impact, or concentrates on specific areas of coverage- such as intellectual property rights in this work, or agriculture, north-south relations, labor and social aspects in other work-, there is powerful evidence for this conclusion. Moreover, as the more balanced Institutionality of the European Union demonstrates, these areas can be addressed without jeopardizing the integration project.

There is no doubt that the proposed Free Trade Area of the Americas will contribute to a new system of relations in the Western Hemisphere.

We must now address the institutional forms of hemispheric integration so that we can achieve an equitable distribution of benefits, avoid or minimize unnecessary social and environmental costs and ultimately make this hemispheric integration a sustainable process. In order to achieve these goals, we need to redefine the Institutionality of integration. This will happen only by incorporating new actors and changing the power relations vis-a-vis dominant actors. Civil organizations must find new means of empowering themselves to become more involved and influential social actors. We remain hopeful that the peoples of the Americas can and will develop an agenda and alternative vision of hemispheric integration that responds to their needs and aspirations.

References

Altimir, O. (1994). "Income Distribution and Poverty Through Crisis and Adjustment." CEPAL Review. Vol. 52.

Bano, R. (1993). "Socioeconomic Structure and Collective Behavior." CEPAL Review. Vo. 50.

Bazen, S., and Benhayoun, G. (1992). "Low pay and wage regulation in the European Community.""" British Journal of Industrial Relations, Vol. 30(4): 623-638.

Bercusson, B. (1994). "Social Policy at the Crossroads: European Labour Law after Maastricht," in R. Dehousse, (ed), Europe After Maastricht: An Ever Closer Union? Munchen: Law Books in Europe.

Cox, R. (1987). Production, Power, and World Order. New York: Columbia Press.

Crucible Group. (1994). People, Plants, and Patents: The Impact of Intellectual Property on Biodiversity, Conservation, Trade and Rural Society. Ottawa: International Development Research Centre (IDRC).

Daly, H. (1993). "The Perils of Free Trade: Economists routinely ignore its hidden costs to the environment and community." Scientific American (November): 50-57.

Devlin, R. (1993). "Privatizations and Social Welfare." CEPAL Review. Vol. 49.

Dillon, J. (1993). Intellectual Property Rights in NAFTA: Implications for Health Care and Industrial Policy in Ontario. Toronto: Ecumenical Coalition for Economic Justice.

Dominguez, E. And Hettne, B. (1994). "Regionalism: The cases of Europe and North America compared." Paper presented to 48th International Congress of Americanists, Stockholm-Uppsala.

Feres, J.C., and León, A. (1990). The Magnitude of Poverty in Latin America. CEPAL Review, No. 41.

Grinspun, R. (1993). "NAFTA and Neoconservative Transformation: The Impact on Canada and Mexico." Review of Radical Political Economics Vol. 25(4): 14-29.

Grinspun, R., and Cameron M.A. (eds). (1993). The Political Economy of North American Free Trade. New York: St. Martin's Press

Grinspun, R., and Kreklewich, R. (1994). "Consolidating the neoliberal state: Free trade as a conditioning framework", Studies in Political Economy, 43: 33-61.

Jary, D. And Jary, J. (1991). Harper Collings Dictionary of Sociology. New York: Harper Collings.

Haufbauer, G.C., and Schott, J.J.(1994). Western Hemisphere Economic Integration. Washington: Institute for International Economics.

McDougall, C.L. (1996). Intellectual Property Rights and the Biodiversity Convention: The Impact of GATT. London: Friends of the Earth.

Pastor, Jr., M., and Wise, C. (1994). "The origins and sustainability of Mexico's free trade policy," International Organization, 48(3): 459-489.

Posey, D. (1990). "Intellectual property rights and just compensation for indigenous knowledge, " Anthropology Today, 6(4): 13-16.

Raghavan, C. (1990). Recolonization: GATT, the Uruguay Round, and the Third World, London: Zed Books.

Ranney, D. (1993). "NAFTA and the New Transnational Corporate Agenda." Review of Radical Political Economics Vol. 25(4): 1-13.

Shiva, V. (1993). "Biodiversity and intellectual property rights", in Nader, R. et al, The Case Against Free Trade, San Francisco: Earth Island Press.

UNDP. (1992). Human Development Report 1992. New York: Oxford University Press.

UNRISD. (1995). "States of Disarray: The Social Effects of Globalization". UNRISD Social Development News. No. 12 (Spring/Summer).

WORKSHOP ON THE RELATIONSHIP OF ELECTORAL POLITICS AND TRADE POLICY IN THE UNITED STATES

Updated Presentation
by Stephen Lande

Six months after the Academic Colloquium and the San Jose Trade Ministerial and five months after the official Summit launch of negotiations for the Free Trade Agreement of the Americas (FTAA) at Santiago, United States negotiators still do not have fast track authority. Without such authority in place, or at least assured, the United States lacks credibility to enter into serious hemispheric negotiations. FTAA negotiations will languish since hemispheric trading partners of the United States prefer to focus their efforts on negotiations with countries which have the credibility to enter and implement trade agreements such as other hemispheric countries and the European Union. Rather than simply review the discussion at the colloquium on the relationship of domestic American electoral politics on American commercial policy, the participant in this workshop has decided to update remarks to reflect the situation existing in August, 1998 when drafts for this report are being completed.

The continued absence of fast track authority means that there will be continued emphasis on expanding free trade within the hemisphere without the participation of the United States and between some Latin American countries and the European Union.

Subregional and Extra regional Integration

Predating NAFTA (Canada, Mexico and the United States) were four subregional hemispheric integration groupings. They were the Andean Pact (Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela), the Caribbean Common Market (CARICOM), the Central American Common Market (CACM), and MERCOSUR (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay). These groups were all designed to be customs unions unlike NAFTA which is a free trade agreement (FTA).

An FTA simply means that, at a minimum duties and non-tariff barriers, are eliminated among its members . There is no common external tariff (CET); thus each country can maintain its own level of duties on imports from third countries. Origin rules are then used to assure that importers do not evade duties by importing into an FTA member with a low external duty

for transshipment to a country with a higher external duty. For a product to be eligible for duty-free or duty-preferential treatment in an FTA, origin rules require the product to contain a minimum of content added in FTA member countries. A Customs Union eliminate the needs the any origin rules since members have common external duties (CET) on third country imports and no duties on trade among its members.

FTA and Customs unions, both, can go beyond simple duty elimination. The depth of these agreements are determined by the extent to which they cover areas other than elimination of duties and other border measures. NAFTA was a particularly deep economic integration agreement since it covered many additional areas including services, intellectual property rights, investment, trade remedies, transportation, dispute settlement.

What is currently happening in the hemisphere is that these four economic units are expanding by negotiating association or free trade agreements with non-members, deepening their provisions by adopting provisions already included NAFTA and are in different stages of negotiations with the European Union.

Much attention has been devoted to expanding network of FTAs being entered into by MERCOSUR and Mexico. MERCOSUR now has association agreements with Chile and Bolivia. It hopes eventually to conclude such agreements with the remaining members of the Andean Pact, although progress has been slow. MERCOSUR and Mexico have had negotiations in the past to replace preferences under the ALADI with a bilateral agreement, but currently these negotiations are stalled.

Mexico continues its efforts to expand its network of free trade agreements beyond NAFTA involving Canada and the United States, a four country agreement with Chile, Colombia and Venezuela and separate agreements with Bolivia, Costa Rica, Ecuador and Nicaragua. If it is successful in negotiations with Panama, Peru and the Northern Tier of Central America, it will have concluded agreements with all hemispheric countries except for MERCOSUR and CARICOM, Cuba, the Dominican Republic and Haiti. However even with these countries, there is a possibility of progress. New developments affecting the aforementioned negotiations with MERCOSUR would allow for an agreement. Mexico has joined Central America, Colombia, Venezuela and Caribbean countries in a treaty framework known as the Association of Caribbean States (ACS). The ACS has the ability to negotiate free trade although for the moment, it is focussed much more on institutional building and its members have shown little inclination to use it for negotiating free trade.

Chile, Venezuela and Colombia has engaged in FTA negotiations as well with countries other than MERCOSUR and Mexico. Chile has an FTA with Canada and Colombia and Venezuela have limited FTAs with CARICOM.

The European Union is becoming more active in the region. Mexico is the most advanced of Latin American countries in negotiating free trade with the European Union. Preparatory negotiations resolved a number of contentious issues which should allow the actual free trade negotiations to proceed quickly with conclusion expected in 1999. Mexico is also the only Latin American country to be involved in extra hemispheric FTA negotiations beyond Europe being in the midst of free trade negotiations with Israel.

FTA negotiations between MERCOSUR and European Union are still in a preparatory stage. Success is not assured since Mercosur countries are competitive exporters of agricultural products. At the moment the European Union cannot deal with negotiating agriculture with MERCOSUR since it is fully occupied with other agricultural priorities. The Union is currently grappling with four major agricultural issues, namely: 1) Internal management of the Common Agricultural Policy (CAP) among its current membership; 2) accession negotiations particularly with efficient agricultural producer--Hungary and Poland; 3) political requirements to provide improved access for Ukraine as well as Eastern European countries who are not negotiating for membership and other members of the former Soviet Union and; 4) Uruguay Round obligations to liberalize multilaterally as well as to enter into a new round of agricultural negotiations sometime next year.

However, if a formula could be developed to deal with these difficulties, free trade with MERCOSUR is likely to be concluded early in the next century.

US Interests are Being Harmed

The inability of the United States to participate in these negotiations harms its interests in a number of ways. First, it means that every time, a new country associates with an existing FTA or enters into an agreement with Mexico or Canada, exports from its territory are put at an additional competitive disadvantage. Every time an agreement is deepened by including new preferential provisions, American exporters, services providers and investors can be put at a further disadvantage. When Latin American and Caribbean countries enter into preferential agreements with Europe, U.S. exporters will find themselves at a disadvantages. Of course with Mexico and Canada, such a situation would result in a loss of the preferential access U.S. exporters currently enjoy.

This also harms the United States in its ability to lead the hemisphere in trade liberalization. The United States has a strong belief that trade

agreement should embody strict legal rules. The provisions should be clear and transgressors should be subject to defined penalties if a dispute settlement panel finds a violation of a commitment. Latin America and to a certain extent, Europe believes in more flexible arrangements under which ad-hoc solution to problems can be agreed upon. The latter system is liable to predominate without fast track since the United States will not be an effective negotiator--in fact will largely be absent from the table. The absence of fast track will mean that the United States leverage coming from its size at the largest market in the hemisphere and the only remaining superpower will be cancelled out in trade negotiations.

These subregional and Extra regional (and, if they occur multilateral) negotiations mean less negotiating resources are available for FTAA work. Ministers and trade negotiators wishing to make an impact during their short time in office are all more likely to focus on subregional and extra-regional negotiations where they can expect concrete results during their tenure. Until fast track is renewed or the United States can provide some meaningful assurance that it will implement hemispheric agreements, this situation is likely to continue. Without fast track, the United States is an unreliable party with which to negotiate agreements.

Although not a subject of this exposition, it should also be pointed out that the absence of fast track also compromises the American position in multilateral negotiations. Traditionally, the United States has been able to apply its leverage in ways which assures it is net winner in multilateral trade negotiations. For example, during the Uruguay Round with the exception of being forced to phase out textile quotas by the year 2005, it made few compromises in its basic position. It avoided demands to undertake major reforms to its agricultural policy, significantly liberalize its unfair trade remedies and reduce high duties for import sensitive products. On the other hand, it succeeded in gaining significant reform from its trading partners in such areas as market access, less developed country acceptance of international obligations, compulsory dispute settlement and expansion of the coverage of the WTO to such new areas as intellectual property rights and services.

A new round of trade negotiations should allow the United States to progress on a number of issues unfinished or unaddressed in the Uruguay Round. This includes further liberalization of agricultural trade, eliminating duties in a number of sectors where the United States has a competitive advantage, more universal opening of services trade, bringing investment under the aegis of the WTO, and internationalizing American concepts of anti-trust liberalizing markets However, the absence of fast track has resulted in abdicating its traditional role of leading efforts for comprehensive

negotiations It thus has given lukewarm support to suggestions for a Millennium Round of MTN as proposed by Leon Brittan, the EU Commission for External Affairs. . Instead, it favors a very selective approach to such negotiations out of fear angering interests whose support is needed to pass fast track. Also, the United States needs to continually emphasize labor and environmental linkages to trade negotiations despite strong opposition from its trading partners.

Why No Fast Track

Why then with such overwhelming arguments in favor of hemispheric and multilateral trade negotiations does the United States not have fast track. The two major reasons are the serious disconnect between the American perception of what it gains from trade negotiations and the actual situation and the play of domestic American politics in trade policy formulation.

The American public perceives that trade negotiations cost jobs, harms the environment and only assists big business in its efforts to maximize profits, export jobs and dominate emerging economies. Extensive propaganda by NAFTA opponents has allowed the average American to be left with the view of American companies using low wage Mexican workers, deprived of labor right, to export jobs south of the border while polluting the environment and creating deleterious working and living conditions.

The view that NAFTA has been a positive factor for the United States has not been accepted by the American public. For example, one has not demonstrated to public opinion that under its provisions NAFTA saves jobs since American manufactured components remain competitive with Far East production since by undergoing labor intensive value-added processing in Mexico. The public does not credit NAFTA with allowing Mexico to quickly recover from its 1994 currency crisis while still buying record amounts of exports from the United States compared to pre-NAFTA levels. To put it simply, NAFTA is not given credit for assisting U.S. exporters to avoid the disastrous decline in sales which is currently swamping their sales to the Far East.

After mounting an expensive campaign to offset labor and environmental criticism and convince the American public of the advantages of approving NAFTA in 1993-4, public outreach by fast track supporters has virtually disappeared. This has allowed the much more numerous union and environmental advocates to dominate the public debate. Thus, any discussion of expanding NAFTA southward meets opposition from those

concerned that it will simply amplify the negative effects of NAFTA on American workers and the environment.

A second reason for the failure to pass fast track is political maneuvering in the United States. Although not central to any trade negotiations, efforts to pass fast track has floundered on partisan differences between Democrats and Republicans on the treatment of labor and the environment in such negotiations. Democrats support requiring any trade agreement brought back under fast track authority to include provisions allowing trade sanctions against trade partners which allow exporters to gain a competitive advantage by not respecting international labor rights and/or abusing the environment. Republicans insist that such provisions should be specifically excluded from any agreement brought back for approval of fast track.

Efforts to work out a compromise during fall 1997 failed. Compromise language allowing labor and environmental provisions to be included in trade agreements provided they focussed on observing existing labor and environmental conditions as opposed to upgrading such standards and could be implemented by the Administration without Congressional approval or were subject to approval outside of fast track procedures, were worked out. However, all but 45 of the 200 Congressional Democrats refused to go along and the Administration waited too long to exert political influence out of fear of angering its labor union and environmental allies. (Environmentalists were divided during the NAFTA debate with a number of key groups supporting approval in light of the inclusion of the side agreements. A string of WTO decisions against unilateral restrictions by the United States allegedly to protect the environment, meant that this time all environmental groups opposed fast track without requirements to include trade sanctions.) A number of Republicans also opposed fast track either because they feared activating labor opposition in their district to their reelection or was concerned with right wing arguments that trade negotiations resulted in a loss of American sovereignty to international dispute settlement panels and supranational institutions. The proposal was withdrawn.

Future of Fast Track Remains Unclear

There are three windows for dealing with the fast track issues.

1. In September during the conclusion of the regular session of the 105th Congress. The House has already scheduled a vote on fast track. The Finance Committee approved omnibus trade bill including provisions

on fast track as well as CBI, African trade preferences, GSP renewal and shipbuilding, could be voted upon this Congress if there is a decision to avoid a filibuster.

2. A special lame duck session of Congress after the November elections. This would allow some Democrats, who may personally favor fast track, to vote for it with less political consequences. This would be especially true for so-called lame ducks--Congressmen who retired voluntarily or were defeated in primaries or in the November elections to vote for fast track without any political consequences. There is a precedent for such a vote since the Uruguay Round implementing legislation was approved in fast track.

   A lame duck session can be convened if Congress does not formally terminate the 105th session before the election or if the President convenes a special session. With impeachment possibilities in place, a lame duck session on this matter appears a remote possibility at the time this paper is being completed.
3. Consideration and passage of fast track early in the new Congress convening in January, 1999. Early consideration would minimize the effect on the year 2000 election. Also, it would follow the precedent of fast track approval for the Tokyo Round of MTNs, which preceded the Uruguay Round. The compromise was worked out during the winter and voted upon the first day of the new Congress. This is a possible scenario, if as expected, the political makeup of the 106th Congress is similar to the 105th Congress.

There are two possible scenarios for passage of fast track. One involves the possibility of passing fast track largely as a partisan Republican bill with little Democratic support. The second way in with more of a bipartisan approach.

A Partisan Republican Vote

Republicans hold a majority in the 105th Congress which is expected to continue into the 106th Congress as well. For a number of reasons, the leadership envision the possibility of passing fast track without the support of a Democratic Administration. They argue that there should be enough Republican votes to provide a majority for fast track even if there a number of Democratic votes defections due to the lack of support of the Administration. They argue that more votes for fast track in 1998 and possibly 1999 for the following reasons.

A Bipartisan Effort

President Clinton and Republican Congressional leaders have shown an uncanny ability to make last minute agreements on legislation. This cooperation, for example, has resulted in a balanced budget for the first time in the past fifty years and such social legislation as welfare reform. Although in the wake of the Clinton scandal, partisanship is particularly rampant, one should not rule out a compromise over this issue.

Two compromise formulations remain possible. One is based on working out language which leaves open whether environmental and labor provisions can be brought back under fast track. Such a provision would leave the final decision to be worked out by the President and Congress at the time of negotiation.

A second formulation is to treat bilateral and subregional negotiations different from multilateral talks. There is both labor and right wing opposition to multilateral trade negotiations. However, it is very muted compared to the opposition to FTA talks with developing countries for three reasons: 1) Public opinion is more willing to accept agreements with developed rather than developing countries; 2) Multilateral negotiations are simply to liberalize trade not to eliminate all trade barriers. Thus, the United States need not eliminate or for that matter significantly reduce duties and eliminate other forms of border protection on politically sensitive products, and 3) the American approach to its relations with developing countries already include sanctions for labor rights violations and failure to protect the environment. The President has the right and has withdrawn CBI and Generalized System of Preferences (GSP) benefits for alleged violations of labor rights. Any FTA would replace these programs. Although far from what Labor and a number of environmental groups want, NAFTA does contain side letters on the environment and labor which does allow, after a long-drawn out process, implementation of sanctions for some violations. Thus fast track authority prohibiting sanctions for such violations would represent a retreat from current practices in these areas.

On the other hand, there is no history of including labor sanctions in multilateral agreements. Environmental sanctions are more complicated but current WTO practices make them very questionable.

A possible compromise therefore would be to include language allowing such sanctions in bilateral and subregional FTAs such s those modeled on the NAFTA. No such sanctions would be allowed in multilateral talks. At the moment, the author does not have a specific suggestion for the treatment of these sanctions.

ALCA-CUBA: PARTICIPACION O MARGINACION

Francisco León

Las reformas económicas socialistas en China y Vietnam, así como las reformas para su transición a la democracia y la economía de mercado en Hungría, Polonia, la República Checa, y otras repúblicas centro orientales europeas han permitido en los últimos años a regímenes socialistas y ex-socialistas enfrentar la participación en su bloque económico regional. Durante la presente década Cuba igualmente ha iniciado sus reformas económicas al tiempo que el proceso de integración conocía un auge extraordinario en su bloque regional latinoamericano y a partir de 1994 en una dimensión hemisférica del mismo. ¿Cuáles son las perspectivas de que el régimen y la economía isleños puedan avanzar durante el proceso de negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) hacia una participación en el mismo?

Hace cuatro años tenían lugar el lanzamiento de la propuesta del ALCA en la Cumbre Presidencial de Miami y, coincidentemente el gobierno cubano hacía cambios básicos a su programa de ajuste en respuesta a protestas populares, la crisis de los balseros y los desequilibrios económicos que llevaron al peso a su nivel histórico más bajo frente al dólar y a la economía sumergida a su mayor dimensión desde 1959. Hoy contemplamos el *impasse* de las negociaciones del ALCA por la negativa del Congreso a la solicitud de Vía Rápida (*Fast Track*) del Presidente Bill Clinton; y, en contrapartida, la expansión acelerada del comercio interamericano, de los acuerdos de integración latinoamericano y de los tratados de libre comercio entre Canadá y México con países latinoamericanos. Mientras, Cuba celebra el éxito de su programa de ajuste a la vez que comienza una nueva crisis económica, provocada por la escasez de divisas y la incapacidad de acceder al financiamiento externo en las condiciones y plazos exigidos para transformar su economía, reinsertarse en la economía internacional y comenzar un crecimiento sostenido.

Varias son las razones que hacen de la coyuntura actual una oportunidad única y altamente favorable para que Cuba inicie realmente su proceso de integración a los acuerdos subregionales emergentes entre los países de las Américas (NAFTA, MERCOSUR, CARICOM, Mercado Común Centroamericano ...). superando así, la adhesión formal (Asociación de Estados del Caribe) o, la marginación, a las que las limitaban el rechazo del actual gobierno a iniciar una transición al modelo común de democracia y la reforma económica exigida por los procesos de integración con países de economía de mercado y regímenes democráticos.

Políticamente, el gobierno y el Partido Comunista (PC), ante la creciente heterogeneidad social, de intereses de clase e ideológica de la población, está profundizando la diversificación de tendencias internas en el gobierno y el PC, autorizó las prácticas religiosas, que resulten compatibles con el mantenimiento del control político. Y pareciera que no podrá dilatar la autorización legal de organización a los grupos de interés emergentes, como los trabajadores de cuenta propia, con los cuales tienen que establecer acuerdos estables (tributarios, prácticas laborales) que reemplacen al miedo y el uso de la fuerza. No puede postergar la autorización a la oposición política interna, si desea mantener la legitimidad de los mecanismos de consulta y participación democrática, al no poder recurrir como en el pasado a la migración masiva ni a la estatización de las actividades privadas [1].

En el plano regional latinoamericano asistimos al debilitamiento de los procesos de transición democrática, asociado con el afán reeleccionista de algunos presidentes en ejercicio, la caída de la participación electoral de la población y la persistencia de los enclaves autoritarios en algunas de las democracias nacientes. Un contexto que fortalece la posición de quienes son favorables a una revisión de los supuestos de evolución lineal en que se basaron algunas transiciones democráticas y a la flexibilización de la condicionalidad política al ingreso en los acuerdos de integración subregional [2].

En lo económico, el éxito del ajuste permitiría a las autoridades cubanas optar, en un escenario externo más amigable. por un programa de cambios y de crecimiento económico de mediano y largo plazo como el requerido para la integración a uno de los acuerdos subregionales. Y, de este modo, la negociación de la deuda y el refinanciamiento externos serían más viables al existir un programa acordado con un grupo de países latinoamericanos, eximiendo a la población y al país del costo de un nuevo ajuste económico En efecto, es difícil imaginar que este o cualquier otro gobierno pueda mantenerse, si tuviera que pagar el costo social habitual de un nuevo programa de ajuste con los niveles de desigualdad y de pobreza prevalecientes, como señaló el Presidente Fidel Castro en una conferencia de prensa durante las celebraciones de la Organización Mundial del Comercio este año en Ginebra.

---

1 El puente aéreo de Camarioca (1966-67), el éxodo del Mariel (1980) y la salida autorizada de balseros (verano de 1994) han sido los eventos más importantes de migración masiva. La estatización de las actividades privadas culminó a fines de los años sesenta con la operación "timbiriche" que afectó a las pequeñas empresas urbanas.

2 La experiencia reciente de manejo de la crisis paraguaya en el seno del MERCOSUR muestra como esta flexibilización puede ir asociada a una formalización de la cláusula de condicionalidad democrática .

Internacionalmente, la opción de integrarse a uno o más de los acuerdos subregionales permitiría darle perspectiva a los tratados bilaterales de comercio con países latinoamericanos miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y con miembros del NAFTA (México y Canadá). Y, tarea más difícil a cualquier Administración y Congreso en Estados Unidos, resistir las presiones para modificar la Ley Helms Burton, favoreciendo las negociaciones de comercio y de financiamiento externos de Cuba, inclusive con los propios Estados Unidos.

Muchos argumentarán que este escenario choca para su viabilización con la obstinación del gobierno y el PC cubanos en rechazar aquellos cambios políticos que conduzcan a la democratización y, priorizar las reformas económicas que les permitan sobrevivir y preparar la recuperación del sector de empresas estatales. Es posible que algunos y el PC cubano insistan en su estrategia de postergar las oportunidades de cambio y de reinserción internacional subordinándolas a los objetivos de reafirmación socialista y de mantenimiento del poder político. Pero, esta vez, el costo interno e internacional de diferir la mejora del bienestar de la población con base en crecimiento económico sostenido, podría erosionar definitivamente la escasa legitimidad del régimen en la ciudadanía nacional y en la comunidad mundial.

Las enseñanzas de las experiencias con la integración regional de países socialistas y postsocialistas

Durante la presente década el gobierno cubano ha dado pasos importantes para su reintegración a la comunidad de naciones latinoamericanas y caribeñas, al participar en algunos de los mecanismos de formación de consensos regionales como las Cumbres Iberoamericanas, adherirse a la Asociación de Estados del Caribe, iniciar negociaciones para la participación en el CARICOM, multiplicar los acuerdos y negociaciones comerciales bilaterales con varios países de la región e, inclusive, aceptar el consenso sobre democracia de Viña del Mar (1996) y la declaración de principios- incluida la democracia- de la Asociación de Estados del Caribe. A la vez que ha sido fluctuante en su aproximación al Grupo de Río, generador de consensos y promotor de acuerdos regionales, indiferente a propuestas tendientes a su reintegración a la OEA y, pesimista sobre la viabilidad de su participación en algunos mecanismos de integración (MERCOSUR) o crítico de los resultados de acuerdos creadores de zonas específicas de libre comercio como el NAFTA y de propuestas más generales como el ALCA.

En su estrategia de reintegración regional el gobierno cubano ha reconocido, en forma similar a la de países socialistas como China y Vietnam y a los post-socialistas de Europa centro-oriental, que el éxito de la inserción global depende de la alcanzada regionalmente. Sin embargo, Cuba enfrenta limitantes a su reintegración distintas a ambos tipos de países, las que hacen más difícil el logro de ese objetivo.

China y Vietnam pudieron comenzar su participación al proceso de integración del Este y Sudeste asiáticos sin enfrentar la condicionalidad de reformar sus regímenes políticos y, dada la inexistencia de mecanismos formales de integración económica, con una gradualidad en sus reformas. China además, carecía de una deuda externa que limitase su acceso a las fuentes financieras regionales y extrarregionales; y Vietnam tuvo gracias a sus hallazgos petroleros una compensación importante a sus limitaciones previas de acceso al financiamiento internacional asociadas a su deuda externa. En ambos casos, el recurso al ahorro interno se dio al mismo tiempo que la apertura a la inversión extranjera, incluida la proveniente de las comunidades nacionales en el exterior del país. Y, al menos Vietnam, ha contado con una cooperación técnica y financiera importante y orientada a facilitar su reinserción regional e internacional de países de la región, particularmente de Japón, y extrarregionales como Noruega.

Los países europeos centro orientales, en cambio, al igual que Cuba, y las Américas tienen que enfrentar la doble condicionalidad política y económica preestablecida en la Unión Europea, facilitada sin embargo, por los acuerdos de Helsinki sobre derechos humanos, que establecieron un marco consensual sobre el sistema de libertades políticas aceptables que precedió y contribuyó al derrumbe de los socialismos reales.

Iniciada su transición y reestructuración económica los países europeos centro-orientales encontraron junto a proyectos de larga data, como el de unión europea del Atlántico a los Urales, políticas explícitas de promoción de la inversión, comercio, cooperación técnica y financiera e inclusive de moderado control de la migración europea centro oriental a los países de la Unión Europea. Igualmente, las relaciones económicas durante la vigencia del CAME, desaparecida la hegemonía soviética en la determinación de los acuerdos, fueron un factor favorable para establecer entre sus antiguos miembros mecanismos subregionales de integración funcionales al objetivo común de incorporación a la Unión Europea en el mediano plazo y de fortalecimiento en el corto plazo de los vínculos comerciales y financieros con los países de la Unión.

Aun así, es evidente la diferencia en el avance hacia la incorporación a la Unión Europea de los países que lucharon por su autonomía política de la Unión Soviética y obtuvieron en el interior del CAME posiciones eco-

nómicas más favorables a su industrialización y diversificación económica como Hungría, Polonia y la República Checa; que, aquellos cuya dependencia política y especialización económica en el campo socialista acentuaron sus dificultades de incorporación a la economía global. Esta diferencia se expresa actualmente en el distinto estatus con que han sido considerados estos países en su proceso de incorporación a la Unión Europea y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Los países de la Europa centro oriental, en muchos casos tienen comunidades nacionales en otros países europeos y en EE. UU., las cuales representan una fuente de ingresos en divisas. De igual forma los miembros de esas comunidades, aun en países donde son poco numerosos han contribuido al desarrollo de las relaciones políticas y comerciales entre los países de residencia y los de origen. Estos nexos están igualmente presentes en el caso de Vietnam, China y Cuba, pero en estos dos últimos casos las comunidades en el exterior, Taipei en el caso de China y la cubana en EE. UU. y otros países (España, Venezuela,..) han sido también la base de apoyo de importantes lobbies muy eficaces y perseverantes en influir o determinar la política de los países de residencia hacia sus países de origen. China logró superar ese escollo, Cuba espera aún hacerlo.

Para Cuba la doble condicionalidad, económica y política, de las instituciones interamericanas (OEA, BID, Junta Interamericana de Defensa...) y de los mecanismos de integración en su región de pertenencia, lejos de haber evolucionado al compás de un acuerdo como el de Helsinki, lo hicieron bajo un crescendo de hostilidad entre EE.UU. y Cuba previo a la desaparición del campo socialista y de la Unión Soviética y posteriormente de un reforzamiento del embargo económico y de los intentos de desestabilización del régimen cubano por EE. UU. con el afán de acelerar su fin. En cambio en los periodos pre y post derrumbe socialista el resto de las naciones americanas, han restablecido o fortalecido sus vínculos políticos, comerciales y de intercambio técnico y cultural con Cuba , en general, dejando en claro las diferencias de concepción económica y política, sus deseos de ver una mejoría en el respeto de los derechos humanos en la Isla y, el inicio de reformas económicas y políticas que favorezcan la plena reinserción cubana a la institucionalidad y al proceso de integración regional.

Esta relativa normalización de las relaciones interamericanas, exceptuado EE. UU. ha sido paralela a la de los países de la Unión Europea y más recientemente de Japón con quien Cuba acaba de concluir una renegociación de su deuda externa. Sin desestimar la importancia de esa relativa normalización, es claro que la misma mantiene a Cuba en una inferioridad manifiesta en sus posibilidades de integración regional y de reinserción

mundial respecto a China y Vietnam y a los países ex socialistas de Europa centro-oriental. Cuba no forma parte de FMI ni de Banco Mundial, ni cuenta con el apoyo financiero alternativo del BID, es el único país latinoamericano que no ha concluido el acuerdo de cooperación con la Unión Europea y, la cooperación que recibe de Canadá, España y algunos de los países latinoamericanos ni tiene como objetivo ni se aproxima a los niveles mínimos necesarios para iniciar la renegociación de su deuda externa ni su participación en el proceso de integración regional. Aun en el mero plano comercial, el éxito mayor exhibido por el gobierno cubano es el turismo siendo fácil comprobar que los dos millones de turistas al año que ha logrado atraer la Isla representan sólo el 10 por ciento de los 20 millones que individualmente Hungría, la República Checa y Polonia reciben anualmente con un gasto per cápita día superior al de los turistas cubanos.

Finalmente, Cuba aparece en su región como jinete solitario al carecer de otros en su condición socialista o que hayan iniciado reformas políticas y reestructuraciones económicas desde el socialismo o el postsocialismo orientadas a lograr o mejorar su inserción regional y en global. Esa situación favorece el aislamiento cubano, dado el alto costo que representa su condición de excepcionalidad, colocando la mayoría de los países el costo de la adaptación en Cuba. Tal vez esa condición solitaria explique, también, la actividad del gobierno y de las organizaciones políticas y civiles cubanos por mantener un liderazgo en organizaciones políticas y civiles del resto de los países de las Américas.

El desafío de la inserción regional cubana

La región de las Américas ha tenido un desarrollo institucional donde junto a la interamericana han continuado desarollándose institucionalidades subregionales, a menudo para generar mecanismos que permitan una mejor negociación de subconjuntos de países entre sí o del resto de los países con respecto a EE. UU., dado su carácter hegemónico en la región. Esta dinámica de desarrollo institucional permite, igualmente, que algunas instituciones generadas en contextos superados, como el mundo bipolar de la Guerra Fría, coexistan con las surgidas al margen o inclusive para superar las limitaciones de aquella bipolaridad-como fue el caso del Grupo de Contadora y el Grupo de Países de Apoyo en la crisis centroamericana, que evolucionaron para dar surgimiento al Grupo de Río- y puedan dar lugar a módulos de desarrollo institucional diversos en la misma región. En la actualidad estamos ante un momento de particular complejidad tanto del marco como de la dinámica de desarrollo institucional, dado que los países

y subconjuntos regionales no quieren perder ninguna oportunidad ni dejar a un lado mecanismos potencialmente útiles en su objetivo de reinserción regional y global.

La diversidad institucional de la región es un factor que permite a Cuba una estrategia de aproximaciones sucesivas al poder iniciar negociaciones con bloques subregionales donde la condicionalidad política no se expresa en una cláusula democrática formal y las relaciones comerciales y de cooperación técnica y económica no exigen la transformación de las reglas de funcionamiento de su economía. Esta opción es la que hace del CARICOM una buena primera opción operativa después de haber integrado la Asociación de Estados del Caribe. Y una vez iniciadas las negociaciones, la mutidimensionalidad de las relaciones en el seno de los acuerdos, favorece el tratamiento de temas de interés común: internos como los vinculados al turismo o con terceros países como los acuerdos sobre narcotráfico con EE. UU.

Al mencionar como un primer paso la negociación con el CARICOM no estoy desconociendo que, previamente, el gobierno cubano ha explorado y desarrollado acuerdos bilaterales en el marco de la ALADI, acuerdos que mantendrían su vigencia de constituirse el ALCA en el 2005 sin la participación cubana. Esto les da un valor en sí a los mismos, si bien hay que reconocer que en un momento donde las economías más importantes de la región latinoamericana están involucradas en la negociación de acuerdos en su bloque de pertenencia y con países o bloques extraregionales, la prioridad de negociar un acuerdo con una economía pequeña y aislada del proceso de integración, es un costo en recursos técnicos y en tiempo que, a menudo, impide un avance aceptable para las partes.

En cambio, para un bloque subregional como CARICOM, Cuba es una economía de gran importancia actual y potencial y una carta política de gran valor en sus negociaciones con EE.UU. y la Unión Europea. A la vez que para Cuba es la oportunidad [3] de poder introducir temas comunes que luego pueden llegar colectivamente a foros o instancias formadoras de consenso como la Asociación de Estados del Caribe.

Las islas del Caribe, sin beneficiarse de la continuidad geográfica que favorece a los países del Mercado Común Centroamericano, como es bien sabido constituye una zona de seguridad de importancia para EE.UU. y otros países de la cuenca cuyas producciones y comercio transitan por la zona, así como a nivel mundial por el comercio a través del Canal de

3 Sin tener que discutir el tema de la condicionalidad política por ser miembros de la Asociación de Estados del Caribe.

Panamá. Esta característica permitiría a Cuba convertir en un problema de seguridad caribeña y de conveniencia económica subregional su conflicto secular con EE.UU. sobre Guantánamo y los más recientes como los derivados de la planta termonuclear de Cienfuegos. Las soluciones en estos casos, podrían encontrarse en la transformación de la base militar de Guantánamo, a la manera de la zona del Canal de Panamá, en una base de recepción y distribución de contenedores, en este caso, para las islas del Caribe; y, en un acuerdo similar a los de las plantas termonucleares de la Europa centro oriental o las de Corea del Norte, donde el costo de la seguridad de esas plantas ha sido compartido con los vecinos interesados en ella.

Siendo un primer paso, la opción CARICOM, dejaría sin solución los dos principales problemas de la economía cubana: la reestructuración de su producción y de su comercio exterior y, la normalización de sus relaciones financieras internacionales incluida la renegociación de su deuda externa, para acceder al financiamiento de mediano y largo plazo requerido por la reestructuración económica. Estos problemas pueden y deben ser resueltos en estrecha relación pero no con el mismo interlocutor o contraparte, dado que el candidato natural (EE. UU.) que podría servir para solucionar ambos problemas estará incapacitado para hacerlo por algunos años, en virtud de las leyes de embargo a Cuba. Los candidatos lógicos en su reemplazo serían, algunos de los latinoamericanos en lo que refiere a la reestructuración productiva y la UE en la normalización financiera externa.

A Cuba le bastaría con ampliar a la Cuenca del Caribe la negociación con el CARICOM para encontrar un conjunto de países donde varios de sus principales prioridades para definir y lograr un desarrollo sustentable encontrarían su solución. Basta repasar los componentes más importantes en un menú de reestructuración de la producción y las exportaciones cubanas para comprobarlo, por ejemplo: la dependencia energética actual y potencial, la negociación de una alternativa a la actual participación en el mercado azucarero mundial y, la ampliación del frente de destino turístico. Aunque lógica, esta opción parece tan poco operativa actualmente y a mediano plazo que su escasa condicionalidad política y gran atractivo económico potencial no sabrían compensar la aleatoriedad de los resultados.

Excluidos México y Canadá, al ser difícil ir mas allá de las actuales favorables relaciones con la Isla en el marco del NAFTA, el candidato natural sería Mercosur, incluidos Chile y Bolivia. Y, no es de extrañar que esta opción fuera junto con la del Caribe la seleccionada por el gobierno cubano dentro de los dos estudios realizados con el SELA el año pasado. Las ventajas para Cuba de esta asociación residirían en la complementariedad productiva con países como Argentina, Chile y Uruguay, el potencial

de una alianza en materia de tecnología productiva y exportación común con Brasil y, muy particularmente, compartir la primera zona de libre comercio latinoamericana que podría concretarse a mediano plazo con Europa. El estudio con el SELA indica el peso que la doble condicionalidad– la cláusula democrática, ahora expresa, y la de transformación del sistema económico socialista– tiene en la decisión cubana de preferir continuar reforzando las relaciones económicas bilaterales ante la cuasi imposibilidad de iniciar negociaciones para la integración. .Los argumentos adicionales no expresado en ese estudio, son los atractivos políticos, de la integración de Cuba para el liderazgo regional a que aspira el Mercosur.

La normalización de los flujos financieros externos ha sido uno de los objetivos centrales de la estrategia cubana durante la presente década, utilizando para salvar escollos el mecanismo de la negociación bilateral de los diferidos (deuda externa, pago de expropiaciones, ...). El gobierno cubano no ha negociado desde la moratoria de 1986 con un club de acreedores, tal vez por la dificultad de llegar a acuerdos de pago con el conjunto y acordar un programa económico que avalase ese compromiso. Estas condiciones han cambiado con el éxito del programa de ajuste, en particular desde 1994, y la necesidad de pasar a una segunda fase de la reestructuración económica. Esta combinación de factores hace necesario un acceso a un financiamiento en monto y plazos muy superiores a los actuales y, este es mas posible de negociar gracias a la estabilización y saneamiento de la economía logrado con el ajuste

Mi hipótesis de trabajo es que el éxito de la negociación financiera sería más probable si Cuba estuviese en pleno proceso de negociación de su entrada en mecanismos de integración como los señalados anteriormente. En efecto, antes del inicio de la crisis asiática esta negociación financiera tenía en la UE y el Japón la dupla ideal, pero en el nuevo contexto agravado por los problemas actuales de Japón, la UE resulta el candidato único. Y, es ese hecho, el que da aún más fuerza al argumento, vinculando el éxito de la negociación financiera a la de la participación en mecanismos de integración.

En los últimos meses dos hechos han entrado en el escenario de las relaciones UE-Cuba,: el acuerdo UE-EE.UU. eliminando las sanciones a las inversiones en propiedades en Cuba que fueron de ciudadanos norteamericanos y la consideración de la candidatura cubana al Acuerdo de Lomé. Por el primero la UE tendría un margen importante de holgura, a pesar de la Helms- Burton para asumir un papel de socio mayor en la reinserción internacional de Cuba y, con la entrada a Lomé encontraría un mecanismo formal de tratamiento preferencial a Cuba, pero ambos hechos aisladamente no cambiarían mucho las actuales relaciones UE-Cuba, pues esta

última quedaría en el nivel actual de República Dominicana, quien está lejos de tener que enfrentar las limitaciones en su inserción internacional que tiene Cuba. Es necesario pues un cambio mayor de escenario para que la UE pueda jugar ese papel de socio mayor en la reinserción internacional de Cuba.

Ese nuevo escenario se configuraría al entrar Cuba en negociaciones de integración con los dos mecanismos subregionales preferenciales de la UE, o sea el CARICOM y el Mercosur. Al hacerlo el gobierno cubano daría una señal inequívoca de su estrategia integracionista de inserción internacional, al comprometerse en dos mecanismos subregionales con programas exigibles quedando, simultáneamente incorporado a los acuerdos entre el CARICOM y el MERCOSUR con la UE. En este nuevo escenario, Cuba se beneficiaría de acuerdos preferenciales favorables a una ampliación de sus posibilidades de producción y de comercio y, por ende, a su capacidad de contraer compromisos financieros de mediano y largo plazo como los que le exigiría la negociación de la normalización de las relaciones financieras con los países acreedores de su deuda externa en la UE y América Latina [4].

Una mirada complementaria a las relaciones EE.UU. - Cuba

Toda la argumentación desarrollada anteriormente mostraría un camino posible a la inserción de Cuba en una estrategia alternativa que los países latinoamericanos y caribeños desarrollan en forma paralela y no conflictiva con la de negociación del ALCA. Mi hipótesis es que al hacerlo Cuba puede continuar, también paralelamente, negociando la normalización de sus diferendos con EE. UU. y, en una fase más avanzada de éstas, hacer converger estas negociaciones hacia el ALCA, para lo cual tendría avanzado mucho en los mecanismos de integración subregionales americanos. Esta hipótesis puede llevarnos a un escenario deseable para muchas de las partes pero muy débil en su sustentación en los porfiados senderos de las relaciones interamericanas. La virtud de la misma, sin embargo, es de alejarnos del absurdo del inmovilismo al que conduciría el veto actual de EE. UU. a la integración regional cubana, explícito en la Ley Helms Burton.

Una mirada alternativa a las rigideces derivadas de la posición del Congreso norteamericano, de la legislación que rige las relaciones con Cu-

4 Argentina es el mayor país acreedor en nuestra región con un moto cercano a los mil millones de dólares americanos.

ba y, de la fortaleza del *lobby* cubano norteamericano liderado por la Fundación Nacional Cubano- Norteamericana. Esta consistiría en analizar las relaciones EE. UU.-Cuba como un proceso de reestructuración en marcha, más que la reversión de relaciones antagónicas, como sugiere el Consejo Atlántico. ¿Cuál sería la visión emergente de ese ejercicio?

Desde 1994 a la fecha, igualmente, el gobierno norteamericano a reestructurado sus relaciones, en especial, las de defensa, en base al reconocimiento que Cuba no es un peligro militar; migratorias, estableciendo cuotas a la inmigración legal y controlando de común acuerdo la ilegal; y, control del tráfico de narcóticos como en el resto de las islas del Caribe. Por lo que es posible afirmar que EE. UU. ha avanzado más en la reestructuración de sus relaciones con Cuba que cualquier otro país de la Américas; a la vez que, como vimos supra, tiene una influencia sin par en otros países, de dentro y fuera de la región, a través de la comunidad cubano-norteamericana.

A la luz de otras experiencias de reversión de relaciones de EE. UU. con otros países, como la analizada recientemente por el Consejo Atlántico, aparecería que la variable clave en el caso cubano consistiría en el reemplazo de la Fundación Nacional Cubano-Norteamericana como *lobby* interno dominante. Algunos intereses en USA parecieran moverse en esa dirección, sometiendo a la FNCA a un control estrecho en sus actividades desestabilizadoras del régimen cubano y favoreciendo el fortalecimiento de organizaciones políticas moderadas en la comunidad cubano norteamericana. En mi opinión esos intentos para dar frutos requerirán de un lapso tan grande como el del relevo generacional del actual grupo de interés dominante en la comunidad, formado por las generaciones más antiguas y afectadas por la expropiaciones y la represión de las dos primeras décadas post revolucionarias, por las generaciones socializadas en EE. UU. desde su niñez y más proclives a posiciones políticas moderadas hacia el gobierno cubano. En cambio, la comunidad empresarial en ese país, ya está dando señales de aspirar a convertirse en el *lobby* dominante en la política hacia Cuba con su apoyo al levantamiento del embargo de medicinas.y de alimentos, lo cual anticipa acciones mas vigorosas en favor de una reversión gradual de las relaciones EE. UU/Cuba en función del éxito de la reinserción regional y global de la Isla y de cambios políticos orientados a un desarrollo de los derechos ciudadanos, la sociedad civil y la organización de la oposición interna. Esa comunidad empresarial no puede ver con indiferencia el interés creciente de Europa por el turismo cubano y caribeño, así como de la UE por encontrar fórmulas no proteccionistas de dinamización de las economías de esa subregión a corto y mediano plazo.

La conveniencia de la integración subregional y en la región de las Américas para el gobierno cubano y para Cuba es evidente, también lo es

el desafío político. El gobierno de La Habana tiene frente a sí una agenda de eventos en los próximos catorce meses donde están desde la próxima reunión de los países del Acuerdo de Lomé en septiembre y la Cumbre Iberoamericana de Portugal en octubre—donde tendrá que proponer el tema de la próxima Cumbre en la Habana en 1999- hasta la Cumbre Europa-América Latina de Río de Janeiro, previa entrada al Grupo de Río —y la Cumbre Iberoamericana donde será anfitrión de los Presidentes y Jefes de Estado. Un periodo en que para avanzar en la integración regional y global tendrá que ir definiendo los márgenes a la heterogeneidad de su régimen políticos y el itinerario que conduciría a una democracia regionalmente aceptable.

Referencias bibliográficas

Alamos, Pilar, Font Mauricio A., José Augusto Guilhon de Alburquerque y Francisco León (1998). Integración Económica y Democratización: América Latina y Cuba. Santiago: Colección Estudios Internacionales.

CEPAL (1998) La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño de los 90. México, Fondo de Cultura Económica.

_____; (1998) Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Santiago.

_____; (1998) La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Santiago.

_____; (1998). Integración regional latinoamericana, globalización y comercio sur-sur. Santiago.

Crotty William Ed. (1991). Political Science: Looking for the future. Volume Two: Comparative Politics, Policy, and international relations. Evanston, Illinois. Northwestern University Press.

FOCAL-Center for International Policy (1996). Helms Burton and international business: Legal and commercial implications. Otawa, Canada, Proceedings of a conference organized on May 16 and 17, 1996 by the Canadian Foundation for the Americas and the Center for International Policy.

IRELA (1994). Cuba. Apertura económica y relaciones con Europa. Madrid.

_____; (1997) Cuba después del V Congreso del PCC. Madrid, 5 de noviembre.

_____; El mundo se abre a Cuba. Madrid. 20 de mayo de 1998.

León, Francisco. La inserción internacional cubana. Desafíos emergentes. Santiago, FLACSO, 1995.

"El desafío regional de la inserción internacional cubana "
Socialismo y Participacion. CEDEP ,Perú, No. 76 diciembre 1996
"Cuba's challenge to Caribbean Integration" (1998). Cuban Affairs/Asuntos Cubanos. CCD Washington. Winter.

Marquetti Nodarse, Hiram (1998). El comercio exterior de Cuba. Principales retos. Prensa Latina.

Cuba, a general perspective on sectoral development. (1998). Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de la Habana, 1998

Nelson C Richard and Weisbrode Kenneth Eds. (1998). Reversing relations with former adversaries. US Relations after the cold war. Gainsville, Fla University of Florida.

Las reformas económicas contemporáneas. Experiencias comparadas. Pensamiento Iberoamericano 22/23 Tomo I y II.

Ritter, A.R. M. Cuba's economic reform process, 1998: From paralysis to renewal? Otawa, Canada. Department of Economics and School of International Affairs. Carleton University .

_____; (1997) Cuba a la luz de otras transiciones. Revista Encuentro Madrid otoño/invierno.

Sánchez, Jorge Mario (1998). Caribbean Integration in the world economy. Cuba: The challenge of adaptation. Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de la Habana.

SELA (1997). Elementos para el análisis de las oportunidades y retos que implica la vinculación con el Mercado Común del Sur (Mercosur). Caracas, Serie estudios del Desarrollo.

Stallings Barbara Ed. (1995). Global Change, Regional Response. The new international context of development. New York, NY Cambridge University Press.

INTEGRACION SUBREGIONAL Y LIBRE COMERCIO

LA PERSPECTIVA BRASILEÑA DEL REGIONALISMO– MULTILATERALISMO

Marcelo Abreu

En este documento se analiza la temática del regionalismo- multilateralismo desde la óptica de la política económica interna de Brasil. Eso no es tan nacionalista como parecería a primera vista. Primero porque hay un interés multilateral en Brasil por la estructura de su economía, especialmente de su comercio, que se compara con la mayoría de los otros países de América Latina. En segundo lugar hay un argumento de *real politik* porque Brasil tiene un papel especial en MERCOSUR y porque el peso del MERCOSUR en las preocupaciones del ejecutivo de los Estados Unidos en cuanto a la integración comercial, debe ser importante.

Si el interés consiste en abrir los mercados de América Latina y si se considera que el asunto NAFTA está resuelto, queda el resto. Del resto a MERCOSUR le corresponde 55% del comercio potencial, lo cual lo hace interesante desde el punto de vista de Estados Unidos. A ello se puede agregar una argumentación que parece razonable: es el tamaño de la economía, más que el volumen de comercio lo más importante. Y entonces se puede hablar de algo que se aproxima a dos terceras partes del producto interno relevante, desde el punto de vista de conquistas adicionales de la diplomacia económica americana.

Es extremamente difícil generalizar sobre la conciliación entre multilateralismo y zonas de comercio preferencial sin examinar las condiciones estrictas que se aplican y la experiencia de Brasil, que confirma este tipo de disputas. Hay un poco de "folklore" en Brasil que en el pasado ha tenido una tradición multilateral. Eso tiene raíces en el hecho de que Brasil fue un fundador del GATT en 1947. Fue relativamente activo en Ginebra, aunque había una complicidad ostensiva del inversionista extranjero que era un demandante de aranceles altos.

Esto cambió en los años 80 por el estancamiento, porque se hizo bastante difícil continuar con la posición proteccionista. Hubo una liberalización profunda y amplia, unilateral en principio de los años 90; el promedio arancelario bajó de 55 al 14%. Hubo una reducción casi total de las barreras no tarifarias y curiosamente, ese proceso fue posible porque ocurrió paralelamente a una reaproximación con Argentina, sobre una base bilateral, cuyas condiciones serían generalizadas en la negociación de MERCOSUR. Brasil demandaba una plataforma dignificada en el GATT, porque quería ahora ser un *demandeur*. Fue una cosa interesante ser *demandeur* en el área agrícola. Eso fue un paso importante, en el terreno multilateral, que

permitió una aproximación con Argentina, además de la negociación bilateral. La coalición de Kerns, entonces, permitió a grupos internos en Brasil que vendiesen al mismo tiempo la liberalización y la profundización de las relaciones bilaterales con la Argentina y después la formación del MERCOSUR.

Entonces en ese episodio hubo, más bien, una complementariedad que competencia entre multilateralismo y acuerdos preferenciales. Los compromisos de liberalización comercial se acumularon. Brasil liberalizaba porque Argentina tenía un arancel más bajo; entonces la convergencia hace un arancel común, en el caso de Brasil era "por arriba", en el caso de Argentina, "por abajo".

Hubo esa liberalización bilateral, ya mencionada, que fue importante, y además hubo ese hecho revolucionario en el GATT, en la ronda Uruguay, al final que abrían "bindings" de 100, consolidación de 100% del arancel en muchos países de América Latina- eso es novedad total hacia los 35% en 1999, que es un hecho nuevo. Ese es el plano de fondo para una resistencia brasileña a la idea de integración regional. Debe decirse que no hubo una manifestación súbita de falta de interés brasileño. El gobierno brasileño manifestó sus preocupaciones ya con la iniciativa Bush y si se puede hablar de una concordancia, en Miami, en 1994, fue una concordancia con raíces políticas y no con raíces económicas. Y se llegó a un acuerdo en la meta de 2005 para la negociación rumbo a la integración hemisférica. Si pensamos en el caso de NAFTA, 15 años de transición, se obtendría el año 2020, como la fecha de formación de la zona de comercio preferencial.

¿Cuáles son las raíces de esa resistencia? Hay una raíz política, que tiene que ver en parte con la pérdida de grados de libertad en relación con la política, en términos globales. Una parte importante que subraya siempre el gobierno brasileño es que había acumulaciones de concesiones preexistentes que hacían difícil asumir nuevos compromisos. Existía el problema de cómo hacer con MERCOSUR, porque efectivamente quedó claro después, especialmente debido a los últimos comentarios de la nueva representante de comercio de los Estados Unidos, que hay un problema en términos de formato, entre ALCA y MERCOSUR. Las preguntas eran, desde el principio, qué ocurriría con MERCOSUR en un cuadro de rápida negociación en el contexto de integración hemisférica. Ello constituye una preocupación brasileña y el argumento tal vez más sólido, es que el comercio brasileño tiene una estructura comercial bastante diferente de la mayoría de los otros países de América Latina. Si agrupamos los países en términos de patrones de comercio hemisférico, puede ser que Canadá y México realicen algo así como el 80% del comercio con Estados Unidos; muchos países de América Central y el Caribe, el 60%, Colombia y Venezuela 40% y hay unos países extraños, que están allá, en el Sur, que son Argentina, Brasil,

Chile y Uruguay, que llevan a cabo cerca de un 20% de su comercio con Estados Unidos.

No parece ser sorprendente que países con esa diferencia en términos de estructura comercial, que muestren diversos grados de entusiasmo en cuanto a la formación de una zona de comercio preferencial, por lo menos en lo que respecta a su velocidad.

Puede haber desviación de comercio. Esos cálculos son muy sensibles y lo más importante de todo es su señal y la magnitud, para que inmediatamente Bruselas le conceda atención. Ese tema es bastante interesante, porque la actividad estadounidense fue primero una decisión un poco preocupada con la fortaleza de Europa 1992. Casi todos nos olvidamos de eso, pero está en la raíz de la iniciativa norteamericana, en relación con la iniciativa Bush, retomada después por los demócratas en 1994. La aproximación Bruselas-MERCOSUR tiene que ver con el intento de imitar las negociaciones multilaterales, ya que no sería tan interesante así para MERCOSUR—para Brasil, no sé si Argentina estará tan convencida de eso, pero si es importante para MERCOSUR, que hubiese una negociación con Estados Unidos, una negociación hemisférica. Para Brasil y el MERCOSUR el ideal sería que hubiera una negociación triangular, una negociación con Bruselas, que permitiría que se intentara extraer algún beneficio europeo, en relación con concesiones que se hacían en relación con acceso al mercado brasileño.

Además está el argumento, que es totalmente válido, que sería más interesante una zona de libre comercio entre Europa y MERCOSUR, si se compara con la opción MERCOSUR y el Hemisferio. El problema es que los productos que están incluidos en la negociación con Europa, no son tan fáciles de negociar y por eso no ocurrió esa negociación. Entonces debemos ver eso más como una iniciativa política, como una estructura que podría intentar multilateralizar una negociación rápida en el contexto del ALCA.

Esas indirectas profesiones de fe de Brasil en el sistema multilateral no se ven muy confirmadas que digamos por muchas decisiones recientes en relación con la política comercial brasileña. Se puede hacer una gran lista, pero en el régimen automotriz, por ejemplo, que tenía aranceles implícitos efectivos del 270%, se explica el grueso de las críticas que se hicieron (incluso en documentos técnicos) en relación con los defectos técnicos de desviación de comercio de MERCOSUR. Se han implementado varias salvaguardias que parecerían una vuelta al vicio de *pick the winner, pick the loser*, que era la característica comercial brasileña en el pasado; esas salvaguardias ocurrirían en el caso de muchos sectores: textiles, juguetes, proyectos de sustitución de importación nuevos con recursos del gobierno y con aranceles efectivos altos, sectores efectivamente sofisticados, como

equipos de telecomunicación, pero es la continuidad de la política. El 3% de aumento del arancel común era un problema, una agresión a Argentina. Argentina estaba amenazada de perder el caso en la OMC, Brasil optó alegremente por aumentar el arancel común en 3%. Hay una actitud muy defensiva, en relación con hechos nuevos en el contexto multilateral; por ejemplo, una actitud totalmente negativa en relación con ITA, ese acuerdo al que se ha hecho mención en relación con la liberalización de tecnología de información, ante el cual Brasil se colocó en una posición muy resistente.

Parece que vuelven los tiempos en que las licencias de importación no son más automáticas. Se ejerce ahora la discreción de un funcionario. Obviamente se trata de algo que puede estar relacionado con problemas económicos, pero hay un poco de retroceso en la política comercial. En ese contexto es bastante razonable suponer que tendría más sentido para la política comercial brasileña tratar de remover esas innovaciones de los últimos dos o tres años, que son bastantes contradictorias con los compromisos multilaterales del país, que involucrarse en una cosecha prematura, como es la propuesta de Estados Unidos en el contexto de la integración hemisférica. Mucho de lo que se hizo en la política comercial tiene que ver con la manutención de un programa de estabilización y la pregunta que se plantearía es: ¿Qué hay en términos de interés colectivo en relación con el mantenimiento de un programa de estabilización con razonable éxito en Brasil? Todo señala una situación, de nuevo es difícil medir magnitudes, pero en inglés es magnífico: *financial turmoil*. Imposible de traducir, pero la inestabilidad reciente en Asia solamente subraya los problemas.

Parece no ser el momento ideal para tratar de cambiar una política que tal vez por razones no incluidas entre las mencionadas, insistió en ese calendario de integración.

Por otra parte, se debe separar conceptualmente integración regional y liberalización. No se está hablando de la misma cosa; *trade liberalization* es una cosa, integración regional es otra, no se puede meter en el mismo grupo, digamos, al profesor Baghwati y al representante Gephart. Son gente bastante distinta y hace bien que los mantengamos en grupos distintos.

LA AGENDA DE NEGOCIACIONES EXTERNAS DEL MERCOSUR

Roberto Bouzas

Esta ponencia se orienta a la revisión de la agenda de negociaciones externas del MERCOSUR, que esencialmente comprende estos grandes ámbitos: ALADI y las negociaciones aún incipientes con la Unión Europea (UE), que están estrechamente vinculadas y es difícil entender el desarrollo de uno sin considerar al mismo tiempo, lo que está ocurriendo en los otros ámbitos.

Un punto importante para resaltar, es que ninguno de estos frentes de negociación simultáneos es resultado del diseño activo por parte del MERCOSUR, más bien, son resultado de las negociaciones en curso con la ALADI. Son la consecuencia de haber establecido una unión aduanera a partir del 1º de enero de 1995 que estableció, como una exigencia necesaria para terminar con la perforación del arancel externo común, la renegociación de los acuerdos bilaterales que cada país miembro del MERCOSUR tenía con los restantes miembros de la ALADI.

En lo que respecta a las negociaciones con la UE y las negociaciones en el marco hemisférico, la participación del MERCOSUR es en verdad, un resultado de carácter más bien reactivo o basado en incentivos de defensiva naturales, más que producto de una agenda diseñada y de una estrategia de negociación previamente elaborada en función de ciertos objetivos de política que se desean conseguir a lo largo del tiempo.

En esta contribución pretendemos revisar algunos factores de carácter general que condicionan la posición de negociación del MERCOSUR, que es importante tener en consideración cuando se evalúan las posturas que éste ha adoptado, tanto en el caso de las negociaciones hemisféricas, como en el de las negociaciones con el resto de los miembros de la ALADI. Y en segundo lugar, examinar el estado de situación y perspectiva que se podría extraer, si es que hay una perspectiva común en MERCOSUR, respecto a las agendas importantes en cada uno de estos tres ámbitos.

MERCOSUR es un agrupamiento extremadamente heterogéneo, tanto en términos del tamaño de las economías que lo componen, como en términos de la estructura de las economías. Brasil representa cerca del 70% del PIB regional; entre Brasil y Argentina representan alrededor del 95-96% del PIB regional.

También es heterogéneo en términos de la estructura, en un extremo una economía prácticamente campesina con una alta participación del sector de servicios, sobre todo en la generación de energía eléctrica como el Paraguay, y otros servicios; y por otro lado una economía altamente

diversificada, como la economía brasileña, con un sector industrial importante y una diversificación y complejidad que merecen destacarse.

La heterogeneidad también se refleja en la estructura del comercio exterior. Frecuentemente se dice que MERCOSUR, es un *global trader*; esto es verdad para la Argentina y para Brasil; ya que Paraguay y Uruguay, son *regional traders* pues entre el 50 y el 60% del comercio exterior de Paraguay y Uruguay está concentrado dentro del MERCOSUR.

Finalmente, una última fuente de heterogeneidad en lo que se refiere, podríamos llamarlo así, a la estructura de estos 4 países, es el grado de avance que cada uno de ellos tiene en cuanto al proceso de reforma económica, que inician en la segunda mitad de los 80. Hay discontinuidades a lo largo de estos últimos 12 años, pero sobre todo lo que hay son sincronías en el grado de profundidad en las reformas que fueron implementadas desde finales de la década de los 80. Estas heterogeneidades, inevitablemente se reflejan y se pueden encontrar reproducidas en diversas ocasiones en la posición de negociación que a lo largo del tiempo va adoptando el MERCOSUR.

El segundo factor que vale la pena mencionar es la historia del proceso de investigación en la subregión. La historia en el sentido de la forma en la que se constituyó el área de libre comercio dentro del MERCOSUR, en primer lugar, y la unión aduanera en formación que está ocurriendo en la actualidad. El área de libre comercio que originalmente se estableció a partir de 1991, tuvo una serie de características que condicionan la forma en que el MERCOSUR puede negociar más adelante. Lo condiciona desde una perspectiva de economía política de la dinámica interna de relación entre los 4 países en el siguiente sentido: la zona de libre comercio intrarregional, es decir, intra MERCOSUR, fue una zona de libre comercio que desde un principio fue concebida como una zona sin excepciones permanentes, una zona donde no existían tratamientos especiales, salvo en las diferencias en el cronograma de liberalización. Esto por el lado que se refiere a las características del área de libre comercio, no excepciones permanentes y no utilización del principio del tratamiento especial y diferenciado como un principio de carácter ideológico o que conduce al proceso de constitución del área de libre comercio.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la unión aduanera, como no podía ser de otra manera, si uno analiza la estructura de arancel externo común del MERCOSUR, en realidad lo que se verifica es un proceso de formación endógena de las tarifas en donde esencialmente el arancel externo común refleja de manera relativamente aproximada, la estructura de la protección preexistente en Brasil, y en menor medida en Argentina, en tanto que paralelamente exige, tanto de Paraguay como de Uruguay,

una convergencia ascendente importante, sobre todo en algunos sectores como el de bienes de capital, o algunos de bienes intermedios. Por supuesto que esto difícilmente podría ser de otra manera, pero es un elemento que vale la pena señalar. Esta historia tiene efectos muy importantes sobre la postura de los países menores en la medida que es absolutamente comprensible desde el punto de vista de la lógica de economía política interna, que sean totalmente renuentes a que nuevos acuerdos de libre comercio que el MERCOSUR establezca con otros países o regiones que (1) tengan excepciones e (2) impliquen una pérdida de preferencias de acceso al mercado regional más importante; que es el de la Argentina y Brasil, sin al mismo tiempo obtener concesiones de acceso significativas en áreas donde estos países tienen ventajas comparativas en general de carácter absoluto, como es el sector agrícola.

El tercer punto (que vale la pena mencionar, también como característica general y como elemento de marco general), son las características institucionales del MERCOSUR. El MERCOSUR es un proceso en donde no existe ningún ámbito de carácter supranacional, no existe nada parecido a la Comisión de Bruselas, no existe autonomía para negociar de ningún grupo o ámbito técnico que sea independiente de los gobiernos, sino lo que existe son ámbitos intergubernamentales, no sólo para tomar las decisiones, sino para conducir a desarrollar las negociaciones y esto es muy importante desde el punto de vista de las características del interlocutor. En este caso, el MERCOSUR, en la medida que le da a la Presidencia *pro tempore* una importancia fundamental (rota cada seis meses) en el proceso de negociación de cada acuerdo particular.

El cuarto elemento, que vale la pena subrayar, es la evolución que ha tenido el MERCOSUR en los últimos años, desde el punto de vista de los flujos de comercio y los flujos de inversión. Uno de los principales éxitos del MERCOSUR ha sido el rápido crecimiento del comercio intrarregional, en realidad acompañado por un rápido crecimiento del comercio extrarregional, sobre todo de las importaciones. Pero si se mira desde el punto de vista de las importaciones y era lo que decía aquel trabajo famoso de Alexander Reisch, lo que aparece es un ritmo de crecimiento del comercio intrarregional mucho más rápido que el comercio extrarregional. Esto ha creado un nuevo mapa de incentivos dentro de la subregión, en relación al que prevalecía a principios de la década. Esto es muy claro, por ejemplo, en el caso de Argentina; el fuerte aumento de la interdependencia asimétrica, intrarregional ha cambiado en estos 7 años de manera muy significativa. Para Argentina hoy el MERCOSUR representa el 36% de su mercado de exportación en comparación con 15-16% hace 6 ó 7 años, lo cual obviamente coloca en un plano completamente diferente los pesos y balan-

ces de distintas opciones de políticas o distintas opciones de negociaciones; aún para Brasil, el mercado regional ha crecido de manera más rápida. Si uno compara el período 1991-97 lo que se encuentra es que la importancia del mercado regional ha crecido mucho más rápido para Brasil que para cualquiera de los otros tres socios.

Por último, el tercer elemento es la coincidencia entre la liberalización preferencial que se produce desde mediados de los 80 entre Argentina y Brasil, y desde 1991 en adelante entre los cuatro países, y un profundo proceso de liberalización unilateral en los cuatro casos. En el caso de Paraguay es más relativa porque Paraguay tiene una economía ya relativamente abierta, si no formal, de manera informal y al mismo tiempo con un esfuerzo de estabilización macroeconómica muy significativo. Esta configuración de liberalización preferencial con reforma de política comercial unilateral y estabilización macro con un objetivo de política central, es algo que no se puede perder de vista cuando se analizan las determinantes de la posición de negociación del MERCOSUR.

A continuación se hace un repaso de los tres puntos fundamentales que son temas de la agenda de relaciones con la ALADI, el ALCA y la UE. Las relaciones con la ALADI son una herencia del pasado, en el sentido de que resultan de la constitución o establecimiento de un arancel externo común que obligó a la renegociación de las negociaciones bilaterales existentes. Esta serie de negociaciones obligó a definir una serie de principios básicos que debían promoverse en estas negociaciones. El principal resultado de este proceso ha sido el acuerdo de libre comercio del MERCOSUR con Chile; que tiene una serie importante de innovaciones respecto a los acuerdos de libre comercio tradicionales que se firmaron en la región. La principal innovación del acuerdo con Chile que, por cierto fue una innovación no fácil de obtener, es que no contiene ninguna excepción de carácter permanente: no hay productos exceptuados de carácter permanente, todos los productos están incluidos dentro de una agenda de liberalización, si bien hay 2 productos que tienen una agenda de 18 años, porque son muy sensibles en el caso de Chile, que son el trigo y la harina de trigo. El resto de los productos, el 80% del universo se liberaliza en un período de máximo de 10 años. A pesar de que hay un arancel externo común definido para el 85% del nomenclador sigue teniendo que certificar origen, debido a que el arancel externo común aún no está plenamente vigente.

Hay otro elemento del acuerdo con Chile que parece importante desde el punto de vista de las enseñanzas que coloca en relación al futuro, y es el carácter central, del compromiso político de algunos de los actores del MERCOSUR, para que el acuerdo se concrete. El acuerdo comercial con Chile fue esencialmente el resultado de un fuerte compromiso y de una fir-

me decisión, y de una presión permanente de la Argentina para que este acuerdo se llevara adelante por razones que no viene al caso discutir ahora El acuerdo con Bolivia replica este mismo patrón. Existe solamente una lista de alrededor de 20 productos que está sujeta a un cronograma de liberalización de un máximo de 18 años, pero nuevamente no hay excepciones, ni existe ningún principio general de tratamiento especial y diferenciado. Y es esto lo que está creando dificultades, en el resto de las negociaciones, especialmente las que se llevan a cabo con la comunidad andina. Como ya señaló Luis Jorge Garay, en el caso de México en realidad los problemas son más profundos, si se remiten a toda la negociación sobre compensaciones derivadas del hecho de que México no extendió las preferencias al resto de la ALADI, que extendió en el marco del NAFTA, en fin, esa negociación está aún pendiente.

La importancia del papel del MERCOSUR en la ALADI en los últimos tres años, en buena medida ha sido de carácter casi involuntario y no, producto de un diseño de políticas. Se debe (o por lo menos hasta ahora los dos acuerdos que ha firmado) a una red de acuerdos creados que son consistentes entre sí. La proliferación de acuerdos de este tipo parece preocupante, como por ejemplo, algunos de los acuerdos que México firma con otros países de América Latina, pero en los que queda fuera lo más importante del comercio bilateral, como ocurre en caso del acuerdo México-Chile, o en el caso del acuerdo G-3, donde hay un acuerdo más profundo que otros acuerdos como los que se establecen en el MERCOSUR, pero de repente sectores como el textil y el automotriz están directamente excluidos del acuerdo.

Con respecto a las relaciones del MERCOSUR con el ALCA, en primer lugar, la situación es hoy muy distinta de lo que era a principios de la década. En el momento del lanzamiento de la iniciativa Bush, en 1991, se distinguían tres posiciones en el MERCOSUR, por un lado, un país entusiasta, Argentina, por lo menos en la retórica; pero que ni siquiera contemplaba la posibilidad de que el MERCOSUR negociara un acuerdo de libre comercio con EE.UU., debido a las dudas con respecto a su identificación con el proyecto de la unión aduanera hasta 1993- 94, antes de que se concluyera la negociación. Un país como Brasil, muy reticente y Paraguay y Uruguay a los cuales el tema les era en buena medida, irrelevante. Hoy día Brasil tiene una posición menos obstruccionista, ya que es necesario tener una posición mucho más activa, porque si este proceso avanza, es necesario tener una posición activa de negociación. Por otro lado, Argentina está mucho menos entusiasta por varias razones, entre otras, porque en esta negociación, a medida que se torna más real, la acción de sectores que empiezan a evaluar con mayor precisión sus costos y beneficios, también

se refleja en la formación de políticas, problema que es muy importante para el MERCOSUR por razones de naturaleza defensiva, ya que EE.UU. es un mercado importante para el MERCOSUR, en particular para Brasil. Para Argentina, el país más entusiasta, EE.UU. representa más o menos lo mismo, en términos de exportaciones, que Chile (para tener una idea aproximada de incentivos relativos).

¿Cuáles son los asuntos claves, en la negociación de ALCA para el MERCOSUR?

El primer asunto clave es el alcance del acuerdo. Es decir, qué significa y qué incluye una agenda OMC Plus, y por otra parte cómo esto se vincula con toda la agenda pendiente del pasado de la OMC. Para el MERCOSUR esto quiere decir esencialmente dos cosas: agricultura y *antidumping*, y derechos compensatorios. Es decir, tiene dos nombres claramente identificados.

El segundo tema clave es el de la implementación, aquí hay dos principios que son potencialmente conflictivos, lo que son el principio de *single undertaking* por una parte y de early harvest por la otra. Si existe algún acuerdo sobre qué es el *early harvest* entre otros, no hay ninguno en cuanto a *single undertaking*. Sin embargo, si no se logra acuerdo, empieza a haber problemas en la operativización de los dos principios dentro del marco hemisférico.

El tercer tema que para el MERCOSUR es importante es el tema de la distribución de costos y beneficios, y cuesta trabajo pensar que se pueda extender al resto del hemisferio un esquema como el del NAFTA, en donde el tema de la polarización no se discute a nivel del agrupamiento regional. El problema de las economías pequeñas no resume las dificultades que plantea un proceso de integración como el hemisférico, por lo que irá adquiriendo, en la medida que esta negociación tome sustancia, si es que la toma, mayor importancia.

Y finalmente el último aspecto que es importante subrayar, vincula los temas de liberalización comercial con estabilización macroeconómica. El problema fundamental que enfrentan los países del MERCOSUR, incluida la Argentina, es cómo sostener el proceso de reforma comercial en un contexto macroeconómico sumamente inestable y de relativa incertidumbre. En el ámbito hemisférico esto, de alguna manera, no se está tratando de una manera institucional para los países del MERCOSUR, por lo menos va a ser una cuestión complicada. Finalmente, la negociación del MERCOSUR-UE es una reacción de Bruselas al NCA, tiene una base real de negociaciones con el fin de relevar el estado de las políticas y los flujos de comercio.

Acá hay un problema nuevamente con la UE, que es el problema de la agenda. Si lo que es importante para el MERCOSUR también es importante para la UE, pero en la dirección contraria; entonces cómo se arbitran estas

diferencias, es un desafío que va a exigir de parte de los que negocian y de parte de los que piensan cómo negociar también. Se ha mencionado también, la idea de una zona de comercio transatlántica de productos industriales, lo cual parece una pésima idea en la medida en que deja afuera lo que para el MERCOSUR es muy importante; de forma tal que no comparto el entusiasmo ni el optimismo, de una iniciativa de esta naturaleza.

PREPAREDNESS OF THE CARIBBEAN FOR THE FTAA

Anthony T. Bryan

The position of the smaller economies, particularly those in the Caribbean needs to be addressed. My focus is a fairly broad public policy overview of what the Caribbean countries are trying to do in order to prepare for the Free Trade Area of the Americas (FTAA).

The smaller economies issue is one that is, to use a current fashionable term, ubiquitous. Certainly there has been a lot written about it. Nevertheless, there are still some difficult issues that have not been resolved. The first has to do with the definition of a "small economy." Studies have been done by the Inter-American Development Bank (IDB), the Organization of American States (OAS), the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UN/ECLAC), and the Association of Caribbean States (ACS), which suggest that smaller economies do share some common characteristics. These include: a high degree of economic openness in which external transactions are large in relation to total economic activity; limited diversity in total economic activity; heavy dependence on trade taxes for government revenue; and the small size of domestic firms (which by global standards are minuscule). When one looks at these common factors it is possible to conclude that at least 25 of the 34 countries which are going to negotiate the FTAA are really smaller economies. Most of these are in the Caribbean and Central America. While we might want to debate the relative economic viability or the negotiating capacity of any group or any single country within the region, there are certain fundamental issues which have to be considered. At the present time, I simply want to reflect on the challenges faced by the 15 Caribbean Community (CARICOM) countries in particular, and perhaps the 25 countries of the wider Caribbean region (the area encompassed by the Association of Caribbean States), in preparing for this eventuality.

Beginning this year, Caribbean countries will experience excruciating demands on their trading regimes and on their negotiating capabilities. This group of small states, particularly the CARICOM countries, will have to negotiate with the European Union for a post- LOME arrangement; participate in negotiations for the FTAA that are expected to be launched in San José; participate in discussions on other regional trade arrangements; and negotiate fuller extensions of trade liberalization arising from completion of the GATT and in the WTO. As one of my colleagues expressed it: this is a nightmare scenario for the Caribbean! It means that during the last two years of this decade the region will have to undertake complex negotiations

in parallel, but different time frames, with each one impacting on the other. It is a critical situation. Furthermore, the question is not simply whether or not CARICOM or the ACS can provide the regional technical support for the individual countries to negotiate the FTAA. There exists some capacity to do so, but the real difficulty is the series of simultaneous negotiations. There has to be some reciprocity between how Caribbean countries deal with the European Union and the possible emergence of a free trade area between the Caribbean and Europe, and also how they negotiate simultaneously for the FTAA. It must be emphasized that these are concurrent and not isolated processes. They will demand a great deal of human and technical resources.

The second issue of importance is that many governments and business entities in the Caribbean have mixed feelings about the free trade trend. With the exception of Trinidad and Tobago (which has highly developed energy-driven industrial and manufacturing sectors), and the Dominican Republic and Jamaica (with tourism and manufacturing sectors), the majority of countries have undiversified economies based on few primary commodities or services. For example in countries like St. Lucia and Dominica, bananas account for almost one half of merchandise exports. Caribbean manufacturers fear that their products will be abandoned because of the influx of global imports. A number of smaller Caribbean countries are more dependent on foreign trade for fiscal revenues than are some of the larger Latin American nations. They also maintain a low percentage of international reserves, so there is a large dependence on external financing. A more liberalized trade system and a concentrated and vulnerable export structure will be great external risks for them. The argument that one hears constantly is that for smaller economies, while the transition costs and internal social dislocations for meeting the demands of the FTAA will be high and immediate, the potential rewards will be realized only in the longer term. One can predict that it will be difficult for some smaller economies in the Caribbean to survive the transition to the FTAA without substantial economic distress. However, at the public policy level, the arguments in favor of participation in free trade arrangements are also strong. In fact, preparations for hemispheric free trade is regarded as part of the process of erecting a framework to move Caribbean countries from protective, and inward-looking limited regional trade arrangements, toward a system that will improve their chances in the dynamic global markets of the Western Hemisphere, Western Europe, Asia, and elsewhere.

What therefore is the underlying dilemma for the smaller economies? Some countries are probably moving too slowly to prepare themselves for the FTAA. With respect to the CARICOM group of countries, the response

to the urgency is generally fairly lukewarm. The basic strategy to deal collectively with future trading relationships is the creation of a Caribbean Single Market and Economy (CSM&E). This institution is regarded by regional planners as critical in order to hasten the economic development of member states through provisions such as the unrestricted movement of goods, services, labor, capital and people and so achieve the goal of a genuinely integrated region. But the formation of the CSM&E is itself under great stress, since the signature and ratification of the nine protocols to bring it into operation will have to be concluded by the end of 1999. In addition, the challenges arising from the FTAA and from a post-Lomé arrangement, as well as the diversity of the CARICOM group itself, will probably make the CSM&E irrelevant in the medium and long term. Finally, the CSM&E may be too small to develop the economies of scale necessary for global penetration. Even the pivotal common external tariff (CET) for CARICOM, which is being gradually phased in, will be overtaken by the GATT and the FTAA. Such policy convergence for a functioning single market and economy is essential; but the domestic economic problems of some of the countries actually hinder any attempt at true economic liberalization or the complete mobility of productive factors. So there are some inherent limitations to the broader strategy.

Given the regional concerns about a multiple negotiating agenda, most Caribbean countries when faced with the two scenarios of FTAA and Lomé negotiations, tend to be more inclined to put their efforts into the Lomé negotiations. Indeed, that appears to be the current focus of the negotiating effort for the CARICOM member countries (including Haiti and Surinam). In the meantime, the FTAA continues to be viewed as some kind of nebulous dream. Perhaps the meetings this week in San Jose will provide a more precise agenda. In the meantime, I think that most Caribbean countries are inclined simply to look at where their traditional linkages have been, which is Europe, and are pursuing that relationship with vigor.

So what agenda should Caribbean countries entertain with respect to the FTAA? From the wider perspective of the smaller economies, let me suggest that unless there is some consensus to provide technical and financial assistance for negotiations, and there is some provision for phased implementation of particular FTAA obligations, then the smaller economies will have very few options. Given the reality of bargaining power, unless the smaller economies are linked directly in some manner to the negotiating process, they will find themselves in the role of spectators rather than players in the FTAA process! In the short term, Caribbean countries should at least continue to negotiate an extension of existing preferential trade arrangements, such as those under the Caribbean Basin Initiative (CBI) and

the Caribbean and Canada Trade Agreement (CARIBCAN). Although NAFTA parity for countries of the CBI is still being pursued, the chances of success there seem remote. Caribbean countries will also have to determine the weight to be afforded to their relations with Europe, in light of a different successor relationship to LOME IV. They will also have to decide on a new Caribbean relationship with Europe (perhaps a region-specific Free Trade Agreement) that presumes a great deal of synergy with the FTAA. Integration efforts within the wider Caribbean will have to be measured in terms of their strategic value towards the United States and Europe. Finally, for the sake of global competitiveness, the Caribbean countries will have to complete their individual processes of liberalizing and deregulating their economies as they move towards the FTAA. Clearly, the best strategies are those which seek to capture the benefits of market size, and energize the potential negotiating strategy of the wider Caribbean. In that regard, I understand that one of the items to be discussed here, in San José during the next few days, is the issue of a strategic alliance between the countries of CARICOM, Central America, the Dominican Republic, Haiti and Panama, with the objective of maximizing the full bargaining potential of the wider Caribbean region in the hemispheric integration process.

Finally, there is a lot more that could be said about what the smaller economies of the Caribbean should or should not do. But the reality is that they face particular policy concerns in their negotiations, and they would like to have mechanisms in place to facilitate the participation of the smaller economies in the FTAA without devastation. Unfortunately, I do not detect among some of the larger hemispheric countries any real concern or tolerance for the views and concerns of the smaller economies.

In the context of a difficult negotiating future, there are some immediate strategies which the Caribbean countries will have to follow. First, in the case of CARICOM, full advantage should be taken of the existing preferential trading arrangements with Colombia and Venezuela, as well as the reciprocal arrangements being sought by CARICOM with other Latin American countries, and the links which are envisioned with Central America and MERCOSUR. Second, the Caribbean countries must turn their attention to developing, or to forging economic development strategies that go well beyond the current global euphoria with liberalization and privatization. CARICOM member countries in particular have an advantage in human capital, with high literacy rates, and excellent records of primary, secondary and higher education training which should be bolstered with proper policies to raise skills in technologies and finance. These are crucial requirements for competition in an emerging global economy. Third, the governments have to empower the private sector to generate economic

growth by providing the appropriate physical infrastructure, and by implementing human resource development. Finally, there are massive flows of foreign direct investment (FDI) taking place in this world, and there are only one or two Caribbean countries that are capturing some of it, like Trinidad and Tobago, a leader in this regard.

In conclusion, the next two and a half years are going to be crucial for negotiation, and for the development of a unified Caribbean strategy. The interests of the smaller economies, must be constantly and comprehensively expressed, since the Caribbean still has influential advocates in the United States and Europe who understand the importance of establishing a special space in the world for small states. But Caribbean countries must look for future opportunities and not simply try to defend the status quo. Furthermore, inter-European politics, or negotiations between the United States and Europe, will constantly influence the Caribbean relationship with both.

MODELO DE NEGOCIACION DE CENTROAMERICA PARA SU INCORPORACION AL ALCA

Carlos Manuel Castillo [1]

El área centroamericana, los cinco países excluido Panamá, consta de 530 000 km cuadrados, una población de casi 33 millones de personas, una producción total de la región que equivale alrededor de 45 000 millones de dólares de los Estados Unidos, un PIB per cápita un poco menor a los $1 500, exportaciones totales de $10 300 millones e importaciones totales de $14 200 millones. En la actualidad en el espacio económico centroamericano, el comercio llega a 2 mil millones de US dólares aproximadamente. Además, ha habido un fortalecimiento de la situación macroeconómica.

Un primer tema a examinar es la modalidad de negociación que Centroamérica debe adoptar en la formación de ALCA. Para ello resulta valiosa la experiencia de la negociación bilateral de hace unos cuatro o seis años de Costa Rica con México. Esa negociación bilateral demostró que la negociación conjunta es esencial para la existencia de la integración centroamericana y del mercado Común Centroamericano, y que la negociación bilateral es ineficiente, a tal punto que se han perdido alrededor de seis años.

En estos momentos, se encuentra en una fase avanzada el acuerdo llamado Triángulo del Norte, que incluye Guatemala, El Salvador y Honduras. Esto ha generado la implementación de uno, dos y hasta tres regímenes diferentes, que posteriormente tendrán que ser homologados cuando se termine con este proceso, dentro de 10 u 11 años; cuando se podría hacer en un lapso menor aunque cueste más, vía una negociación multilateral. Lo anterior condujo al acuerdo de Guácimo y a la reunión de presidentes de 1994 en que todos los presidentes de Centroamérica estuvieron de acuerdo, a que en adelante las negociaciones comerciales se realizarán conjuntamente. Lo cual se está aplicando en este momento en relación con el acuerdo de libre comercio con la República Dominicana, y desde ya se está planteando en la agenda de Centroamérica la relación bilateral con Panamá.

---

1 Los editores rinden homanaje al Doctor Castillo, quien falleció en febrero de 1999. El Doctor Castillo ocupó prestigiosos cargos en la administración pública de Costa Rica (fue vicepresidente de la República y presidente de su Banco Central). Asimismo, fue uno de los creadores de una empresa dedicada a la elaboración de pronósticos económicos para los países del istmo centroamericano. En su condición de Secretario General del Mercado Común Centroamericano contribuyó notablemente a la consolidación de ese esfuerzo de integración.

Este asunto de la negociación conjunta hace necesario examinar algunas cuestiones que son importantes y actuales. Alguien decía recientemente en Costa Rica que precisamente la globalización conduce a la negociación bilateral, es decir, conduce a la posibilidad que los pequeños pueden encontrar grandes ventajas en el proceso global.

A eso hay que contraponerle un concepto, que no está muy presente en el debate actual, y es el llamado tamaño mínimo de los Estados. Cada uno de los países de Centroamérica es demasiado pequeño, incluso Centroamérica, es una región en extremo pequeña, pero con un poco de suerte tendría mayores posibilidades de insertarse en la negociación hemisférica que haciéndolo separadamente, ya que se necesita una masa crítica para negociar. No es lo mismo ofrecer un mercado de 10 000 millones de dólares, que ofrecer un mercado de 3 000, o 3 500 millones de dólares, al resto de los socios de la región; y en este sentido la extensión del mercado nacional y regional es un factor determinante.

No es fácil negociar conjuntamente. Se dice que la negociación conjunta obliga a los demás a ir a la velocidad del más lento, eso tiene un elemento de verdad, pero se debe tomar en cuenta lo que sucedió en la negociación bilateral con México; y en ese sentido se debe tratar de identificar y aprovechar los denominadores comunes básicos que facilitan la disciplina negociadora como un conjunto. Es decir, hay una homogeneidad fundamental en lo que son las realidades y los problemas de nuestras economías que facilitan el establecimiento de posiciones conjuntas en la negociación.

Finalmente, hay que decir que el dilema entre la incorporación separada de cada uno de los 5 países y la incorporación de Centroamérica con ALCA como una unidad, tiene que resolverse, no solamente en razón de valores y objetivos económicos y comerciales, que son realmente importantes, sino también en razón de factores políticos, históricos y culturales que diferencian, como todos sabemos, una subregión de América Latina como es Centroamérica. Lo anterior encaja en el debate que se ha producido en etapas anteriores de la negociación preparatoria del ALCA, con respecto a sí los 34 países van separadamente a realizar cada uno su negociación, o si como se está planteando ya en las últimas fases, hay campo para la negociación de subregiones de grupos de países en el proceso hacia la formación de la Zona Interamericana de Libre Comercio.

Veamos lo que han sido algunas de las posiciones de Centroamérica en el proceso de formación del ALCA. En Ottawa se planteó el acceso directo a NAFTA. La reacción por el lado canadiense fue positiva, pero en el momento en que se dijo que se necesitarían introducir algunas enmiendas, algunos ajustes en el tratado básico los canadienses replicaron que "Eso nunca",

"nos costó mucho amarrarle las manos al socio más grande como para abrir otra vez la negociación y perder lo que ya hemos logrado". Así que NAFTA era como se planteaba o no se podría pensar en ese acceso.

Con el tiempo se ha venido evolucionando en el sentido de que NAFTA no es realmente, el marco idóneo para manejar las relaciones entre la subregión y Norteamérica. Lo que se planteó en 1997 con ocasión de la visita del presidente Clinton, es un TLC entre Centroamérica y Estados Unidos, con las características propias del TLC de Norteamérica, pero ajustado a las realidades de las relaciones entre Centroamérica y los Estados Unidos. Al mismo tiempo, o un poco antes de 1997, se ha estado planteando la paridad de los beneficios de la iniciativa de la Cuenca del Caribe con los beneficios del TLC de Norteamérica, lo que se ha llamado *NAFTA parity*. Sin embargo, este concepto ha perdido influencia en los últimos tiempos por dos razones. Primero, *NAFTA parity* se convirtió en una mala palabra en el Congreso de los Estados Unidos por un lado; por otro, se le agregaron una serie de condiciones para poder extender los beneficios de NAFTA a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, que son en extremo generosos, y que a juicio de algunos, hacen irrelevante la posibilidad de una paridad de los beneficios de TLC con la iniciativa para la Cuenca del Caribe. Dado que los beneficios que se podían obtener, que se refieren a las industrias tradicionales, no son comparables a los sacrificios o los costos en los que tendría que incurrir Centroamérica para lograr esa finalidad.

Lo que está planteando ahora el presidente electo en su viaje por Centroamérica es de nuevo *NAFTA parity* en relación con posiciones basadas posiblemente en informaciones diferentes a las que se plantean en este documento, en cuanto a la condicionalidad que el congreso norteamericano podría implantar para la paridad.

Existe fascinación en las economías latinoamericanas por el mercado de los Estados Unidos, ya que exceptuando al MERCOSUR, todas dependen fuertemente de su relación comercial con éste. Eso explica la posición diferente de MERCOSUR en cuanto a la relación con los Estados Unidos en el proceso de ALCA.

Con el tiempo ha quedado claro que las posibilidades de integración entre países con diferentes grados de desarrollo son muy importantes y muy interesantes, como es el caso por ejemplo, de Brasil-Centroamérica o Argentina-Centroamérica que deberían aprovecharse viendo hacia el sur y no solamente de modo permanente, como a veces lo hacemos, hacia el norte. Esto incluye también las posibilidades de negociación con los países del Caribe, y con Colombia y Venezuela.

Otra consideración que parece útil, en la medida en que el congreso estadounidense retrase la aprobación de la vía rápida para que el poder

ejecutivo norteamericano pueda negociar en la forma en que lo hizo en el tratado con México y Canadá, se facilitará una evolución más equilibrada e integral hacia la integración del ALCA. Ya no se estaría ante una presión fundada en un *fast track* en vigencia, sino que se presenta la posibilidad de reconocer la complejidad que podrían tener, en otras circunstancias, estas negociaciones. Lo cual podría fortalecer el aporte de América Latina a la formación y el desarrollo de ALCA. Además, es importante evaluar cuánto se va a retrasar el *fast track*, lo cual es algo hipotético, pero podría estimarse que vaya a ser más largo que corto.

La Comunidad del Caribe debe de ser un componente muy importante en la determinación de la posición de Centroamérica. No es un concepto nuevo, pues lleva ya 15 ó 20 años de existencia y es poco conocido, pero resalta la conveniencia de formar una zona de integración económica entre los países del Caribe, la Cuenca del Caribe y los países de Centroamérica. Lo cual presenta no solamente ventajas de carácter económico y comercial, sino que hay consideraciones y factores de orden político muy importantes.

Lo cual anterior plantea un asunto que debe ser resuelto con prontitud, y es la iniciativa española para que Centroamérica se incorpore a Lomé V, y en este sentido hay una serie de factores que están emergiendo como recomendación para que las relaciones de Centroamérica con Europa sigan manteniéndose en el marco del Diálogo de San José y no en relación con una incorporación a Lomé V.

Por otro lado hay que tomar en cuenta la visión diferencial que existe en Centroamérica vis à vis por ejemplo MERCOSUR, respecto a la velocidad y urgencia de la formación de ALCA. Para MERCOSUR ALCA es importante, pero no es lo más urgente; para ellos es más urgente la consolidación de una unión económica entre los países miembros de MERCOSUR, sus relaciones con Europa y la acelerada formación de una zona interamericana de libre comercio. La posición de Centroamérica es diferente, la zona interamericana de libre comercio es más importante porque allí está encerrada la clave, no solamente de la aceleración del proceso de crecimiento, sino de la construcción de un conjunto de bases económicas para el fortalecimiento de la democracia, que surgen muy naturalmente de acceso a espacios económicos amplios, como es el caso de Estados Unidos, México y Canadá.

Además hay que tomar en cuenta que la población centroamericana que vive en los Estados Unidos es de gran tamaño. Los movimientos migratorios y los desplazamientos de población transforman la visión de las cosas respecto a ALCA, en lo que es una posición diferente de los países de Centroamérica y del Caribe en comparación con otros países en América Latina más alejados.

Finalmente, los regímenes aplicables a los países de economías pequeñas en el proceso de formación del ALCA son fundamentales, y en esto es positivo observar que en la negociación que se ha llevado a cabo hasta ahora, el reconocimiento de la existencia de las economías pequeñas y de problemas diferenciales o diferentes respecto a los grandes es algo que forma parte de la agenda. Hace poco Jamaica estaba coordinando los problemas de las economías pequeñas y se están incorporando como parte de la agenda de los demás grupos de negociación del ALCA, a partir de la reunión de presidentes el próximo abril, para no mantenerlos segregados como un problema diferente a todos los demás problemas que se están manejando en los distintos grupos. Aquí hay una idea que es controvertible, la manera de atender esas situaciones diferenciales ha sido otorgando a los países pequeños facilidades para que avancen más lentamente hacia una integración en la unidad mayor. Lo cual ha sido conceptualmente un grave error, porque en la medida en que los países vayan más lentamente van a obtener una menor parte de los beneficios de la integración. De lo que se trata más bien, no es de avanzar más lentamente, sino de aplicar criterios, medidas, tratamientos, regímenes que mitiguen las desigualdades que existen naturalmente entre las economías pequeñas y las más grandes.

DEFICIT PERUANO, PERFILES DE COMERCIO Y BLOQUES ECONOMICOS REGIONALES EN LOS NOVENTA

Alan Fairlie Reinoso [1]

Introducción

Este trabajo presenta de manera desagregada rasgos estructurales del déficit comercial del Perú con los bloques regionales y evidencia empírica sobre la peculiaridad del patrón de especialización de comercio existente con la Comunidad Andina y Mercosur. En efecto, los índices de comercio intraindustrial y de ventajas comparadas de comercio evidencian un patrón de especialización comercial en manufacturas de origen industrial y exportaciones no tradicionales, que es cualitativamente diferente a la que existe con el mundo en su conjunto.

En la medida que el comercio con los países de ALADI es muy importante a nivel global y además con mayor valor agregado, la integración con el mundo pasa por la integración con América Latina. Esto debe ser parte de una estrategia integral y diferenciada perfectamente compatible con el acercamiento a otros bloques extrarregionales.

Balanza comercial peruana

En primer lugar conviene evaluar el comportamiento de las exportaciones e importaciones peruanas, diferenciando por bloques económicos de destino. Para tal fin hemos considerado ALADI (diferenciando Comunidad Andina y Mercosur), Estados Unidos, Unión Europea y Asia.

En cuanto a las exportaciones (Cuadro 1), se observa que disminuyen su valor a lo largo de la década de los ochenta, para incrementarse sustancialmente en la década del noventa (se duplican). Por supuesto, al estar en valores corrientes, en muchos casos refleja centralmente variación en los precios internacionales.

En el mismo período, se han producido modificaciones en la importancia relativa de los mercados de destino. A comienzos de la década del ochenta,

---

1 Esta es una versión resumida del documento: "Patrón de Especialización y Procesos de Integración en la Década de los Noventa", publicado por la PUCP. Documento de trabajo, CISEPA Nº 136.

el mercado estadounidense era el principal, siguiendo en orden de importancia la Unión Europea, Asia y ALADI.

Con el paso de los años la importancia del mercado norteamericano ha disminuido sensiblemente (es la mitad de lo que representaba en la primera mitad de la década anterior). La Unión Europea se ha constituido en el mercado principal y también se incrementó la importancia de los mercados regionales, y de Asia, ligeramente.

Nos interesa poner de relevancia que las exportaciones hacia ALADI son similares hoy (incluso fueron superiores en algunos años) a las que se dirigen a los Estados Unidos. Además que las exportaciones a la Comunidad Andina prácticamente duplican el valor destinado a los países del Mercosur. Es decir, que aun en términos cuantitativos el mercado andino en la actualidad, es un mercado más importante que el conformado por los países del Cono Sur.

En general, existe un peso equilibrado en el comercio con los distintos bloques, a diferencia de unas décadas atrás donde la hegemonía del mercado estadounidense era abrumadora. En esa diversificación, el mercado latinoamericano tiene una importancia no desdeñable. (Para una visión regional véase ALADI 1996).

En cuanto a las importaciones (Cuadro 2), estas triplican su valor en el período de análisis considerado, hasta llegar en 1996 a niveles cercanos a los US $ 8 000 millones. Al igual que con las exportaciones, se producen cambios importantes en los países y bloques de origen.

Nuevamente se aprecia una sensible disminución de la importancia de Estados Unidos, que en los años noventa absorbía en promedio el 20% de nuestras importaciones (esa razón bordeaba el 40% en la primera mitad de los ochenta). Unión Europea y Asia mantienen una participación relativamente estable (18% promedio y 15% promedio respectivamente). La diferencia es que mientras la mayor presencia europea se produce en la segunda mitad de los ochenta, en ese período la presencia asiática tiene sus mínimos valores.

El cambio más significativo es el aumento de la participación latinoamericana. Se convierte en nuestro principal proveedor en la actualidad (34% de las importaciones totales en 1996), generándose importantes modificaciones en la estructura de los bloques existentes al interior de ALADI.

Hasta 1987 se importaba mucho más desde Mercosur (el triple) que desde la Comunidad Andina. Las proporciones son similares en el período 1988-1994, y recién en los 2 últimos años de análisis se importa relativamente más desde los países andinos.

En suma, en un contexto de importaciones crecientes, América Latina se convierte en el principal proveedor del Perú. Y, las importaciones desde

los países andinos se vuelven los más importantes en el interior de la región.

De otro lado, la balanza comercial peruana con el mundo es crecientemente negativa desde 1991 y bordea los 2 000 millones de dólares en 1996. Con los países de ALADI el saldo negativo de 500 millones en 1990 se triplica hacia el año 1996. Así, el desequilibrio comercial peruano se explica fundamentalmente por el déficit con ALADI.

Perú y la Comunidad Andina

El papel de los combustibles

El hecho central es que el desequilibrio con los países andinos se explica fundamentalmente por la importación de combustibles, particularmente en los últimos años donde se tienen los máximos valores negativos.

Así, por ejemplo, en 1990 el déficit era de 120 millones de dólares pero, excluyendo combustibles, habría un superávit de 16 millones de dólares. En 1996 el déficit con los países andinos fue de algo más de 1 000 millones de dólares, de los cuales dos terceras partes se explican por los combustibles (que constituyen aún una mayor proporción en los primeros años de la presente década).

De países exportadores de petróleo nos hemos convertido en importadores netos, lo que muestra la ineficiencia y la no previsión de las últimas administraciones en este campo. Lo más grave es que se poseen recursos naturales diversos (el gas por ejemplo) que aún no han sido explotados.

Perú y Mercosur

El papel de los alimentos

En las relaciones con los países del Mercosur, un componente importante del déficit se explica por la importación de alimentos. Así, en 1990 el déficit de 240 millones de dólares se reduce a 45 millones de dólares, y en 1996 de 402 millones de dólares a 208 millones.

Nuevamente aquí existe un problema estructural: la dependencia alimentaria. La falta de políticas agrícolas adecuadas en las últimas administraciones explican la persistencia de los desequilibrios. No es un problema generado por nuestros socios del Mercosur, al igual que nuestro déficit energético no ha sido creado por los socios andinos.

Comercio intraindustrial

Con la apertura, son más los sectores de comercio intraindustrial que desaparecen, que los que se vuelven significativos (Bolivia es la excepción). Esto es particularmente grave en el caso de Colombia y sobre todo, Venezuela. Con estos países son varios sectores industriales cuyo dinamismo ha sido vulnerado (fabricación de pinturas, maquinarias, sustancias químicas, de papel, etc.).

Entre los sectores que se vuelven significativos se identifican: maletas y bolsos con Colombia, Ecuador y Venezuela. En nuestro comercio con Venezuela y Bolivia se vuelve significativa la fabricación de maquinaria para minas y canteras.

También se producen ciertos reacomodos. Por ejemplo, el sector anterior (maquinaria para minas y canteras) dejó de ser significativo para Ecuador. Asimismo, fabricación de maquinaria de uso general dejó de ser significativa para Venezuela, y adquiere importancia para Ecuador. En general, se puede apreciar que se afectan sectores que habían sobrevivido la aguda inestabilidad macroeconómica de los años ochenta, y que la apertura está limitando su dinamismo.

A pesar de la reestructuración producida que implica la aparición de nuevos sectores, el saldo es negativo para los sectores de mayor valor agregado. Se debe destacar, sin embargo, que tanto en las relaciones con los integrantes de Mercosur, como de otros bloques extrarregionales, no se encuentra comercio intraindustrial significativo en similar magnitud. Es un rasgo cualitativo el que tenemos con la Comunidad Andina respecto a otros bloques comerciales (Fairlie 1997).

En las secciones anteriores se analizaron los flujos de comercio, los principales sectores que explican los déficits con los socios regionales, así como el comercio intraindustrial que se produce.

Patrón de especialización con el mundo

Perú tiene ventajas comparativas en los productos primarios en su intercambio global. También es el caso de las manufacturas de origen agropecuario, que con el proceso de apertura muestran una evolución favorable por la expansión de actividades agroindustriales. Claramente tenemos desventajas comparadas en las manufacturas de origen industrial, además, con una tendencia negativa.

En el caso de las Manufacturas de Origen Industrial (MOI), las industrias de insumos básico tuvieron desventajas comparadas en todo el período.

En cambio las industrias tradicionales y las nuevas tenían ventajas en el año 1990 que se transforman en desventajas a partir del proceso de apertura del año 1991.

Las MOI tuvieron desventajas en todo el período tanto en el caso de alta intensidad de trabajo calificado, como en el de baja intensidad de trabajo calificado. Es una limitación severa a las posibilidades de diversificación industrial en el comercio con el mundo.

Si se analiza específicamente las industrias nuevas, habría ventajas comparadas en las industrias de baja tecnología, y no en las de mediana y alta tecnología (en ningún año del período considerado).

De otro lado, las actividades con intensidad laboral alta son las que tendrían ventajas, a diferencia de aquellas con intensidad laboral mediana y baja.

En general, como veremos en la siguiente sección, esta situación contrasta notablemente con el patrón de especialización del Perú con sus socios latinoamericanos. En particular con la Comunidad Andina.

Patrón de especialización con la Comunidad Andina

Con la Comunidad Andina como un bloque, el patrón de especialización peruano es dual. Las manufacturas de origen industrial (MOI) muestran claras ventajas comparadas (aunque con tendencia decreciente), mientras el sector de productos primarios muestra claras desventajas comparadas. Las manufacturas de origen agropecuario (MOA) varían de una tendencia decreciente de desventajas comparadas en 1990, a tener ventajas comparadas incipientes en 1995.

Las ventajas comparadas de las MOI se explican principalmente por las industrias nuevas y éstas basan sus ventajas comparadas principalmente en las industrias de baja tecnología (las que muestran claras ventajas comparadas con promedios del 20% del comercio total). Las industrias de mediana tecnología también muestran ventajas comparadas. Además, tanto las industrias tradicionales como las de insumos básicos, muestran ventajas y desventajas según los años.

Las ventajas comparadas de las MOI del Perú con la Comunidad Andina se basan principalmente en los sectores de alta intensidad de trabajo calificado, mientras que los sectores de baja intensidad de trabajo calificado muestran ventajas y desventajas según los años. Además, agrupando a todo el sector manufacturero (MOI y MOA), son los sectores de intensidad laboral alta y media los que tienen ventajas comparadas (entre 5 y 20% del comercio total) y los sectores de intensidad laboral baja muestran claras desventajas comparadas.

Patrón de especialización con Mercosur

Con el Mercosur como bloque, el Perú posee un patrón de especialización donde el sector de productos primarios tiene ventajas comparadas (a diferencia de la Comunidad Andina), presentando desventajas comparadas en las manufacturas de origen agropecuario. Los patrones son más bien variables a lo largo de los años en el caso de las MOI.

La variación en las MOI se explica principalmente por las fluctuaciones de las industrias tradicionales. Las industrias nuevas muestran ventajas comparadas y, las de insumos básicos, desventajas comparadas. Además, las ventajas comparadas de las industrias nuevas se ven explicadas por las industrias de baja tecnología, pues las de mediana y alta tecnología muestran claras desventajas comparadas a lo largo de todo el período de análisis (con variaciones de 5% al 15% del comercio total). Al igual que las industrias nuevas, son los sectores con alta intensidad de trabajo calificado los que influyen en el patrón de especialización de las MOI.

Agrupando al sector manufacturero vemos que son los sectores con intensidad laboral alta los que obtienen claras ventajas comparadas a lo largo de todo el período (entre 5% y 10% del comercio total con Mercosur) y los sectores de intensidad laboral media y baja muestran claras desventajas comparadas.

A manera de balance

Se pueden encontrar algunas tendencias definidas (aún cuando se deben considerar las limitaciones de los indicadores) en los patrones de especialización estimados.

Existe una diferencia importante entre el patrón de especialización con el mundo (fundamentalmente primario), del que tenemos con los acuerdos de integración subregionales.

Con la Comunidad Andina, el Perú tiene un patrón más definido de ventajas comparadas en MOI, específicamente en industrias nuevas, con intensidad laboral media y alta, y con alta intensidad de trabajo calificado (con la excepción de Bolivia). La limitación es que esto se produce en industrias identificadas como de baja tecnología, lo cual exige una política industrial explícita.

Con Mercosur como bloque, las ventajas comparadas son en productos primarios, por la influencia decisiva de Brasil, país con el que tenemos desventajas comparadas en prácticamente todos los sectores.

Se tiene, sin embargo, ventajas comparadas en las MOI con el resto de países. A diferencia del intercambio con los países andinos, aquí aparecen las industrias tradicionales explicando este comportamiento, con baja intensidad de trabajo calificado.

Existen entonces diferencias significativas en nuestra relación con el mundo, Comunidad Andina y Mercosur, que señalan la necesidad de políticas diferenciales. Y la prioridad de la Comunidad Andina, si lo que se persigue es la industrialización y el avance en un cambio en nuestra inserción internacional.

La política de apertura está vulnerando esas ventajas en las MOI en la relación con varios países y existe el riesgo que se pierdan o se vean severamente limitadas en el futuro. El problema más importante es que se puedan agudizar los desequilibrios dinámicos y de plazos mayores con los socios andinos, en particular con Colombia, nuestro socio mayor. Así, se puede reproducir en el espacio andino el riesgo que enfrenta Argentina en su relación con Brasil, que limitaría seriamente sus posibilidades de diversificación industrial futura, como advierten Bekerman y Sirlin.

Este problema es mucho más grave en la relación del Perú con los socios de Mercosur, donde existen posibilidades de integración interesantes, sobre todo con los países más pequeños. Pero las asimetrías son muy grandes.

En suma, se tiene las bases para una estrategia de integración complementaria con la Comunidad Andina y Mercosur. Pero manteniendo inalterada la actual política económica se pueden perder las ventajas que esos bloques otorgan, reduciendo las ventajas peruanas a la exportación exclusiva de productos primarios. En esa medida, nos alejaríamos de aquellas características que han permitido procesos de industrialización y crecimiento en el mundo, particularmente los que se han producido en el Asia, la región de mayor dinamismo en la actualidad.

Esos factores, que de manera incipiente existen en las relaciones con la Comunidad Andina, deben ser profundizados con adecuadas políticas económicas. Un retiro de este proceso de integración afectaría seriamente esa posibilidad. Aun cuando el virtual ingreso (cuestión hipotética y no inmediata) a Mercosur sería positivo, las asimetrías y el patrón de especialización no indican a priori que pueda ser uno de los ejes de un crecimiento liderado por las exportaciones industriales. Se consolidaría un patrón primario-exportador que incluiría algunos productos agroindustriales que han tenido reciente crecimiento, lo cual es bueno pero insuficiente.

Los resultados sugieren que la integración con los dos bloques latinoamericanos es positiva y complementaria. Dadas las asimetrías existentes con los principales socios del Cono Sur, parece razonable impulsar esa negociación conjuntamente con los otros socios andinos.

Intentar una "integración con el mundo" excluyéndonos de la Comunidad Andina sería nefasto para un objetivo de industrializar el país y mejorar nuestra inserción en la economía internacional, diversificando nuestras exportaciones.

Hay existen otras opciones de integración regional y extrarregional, además de la Comunidad Andina, que son también de interés fundamental para el país. En el debate político se ha tendido a polarizar entre una y otra, cuando en realidad son complementarias.

Es difícil sostener que nuestro país podría obtener mejores condiciones en una futura articulación con el TLC negociando solo, en vez de hacerlo desde el Grupo Andino. Es más, existe un cierto consenso regional con una vocación de liderazgo brasileño, sobre la necesidad de fortalecer los vínculos Grupo Andino-Mercosur, y como bloque negociar posteriormente la articulación con el TLC.

También son plausibles los esfuerzos de articulación con la Unión Europea y el Asia. Existen programas de cooperación con Europa que hay que fortalecer, aún cuando su prioridad explícita es con Mercosur. Asimismo, es muy importante que consolidemos nuestra presencia en la Cuenca del Pacífico. En esa medida consideramos muy acertados los acercamientos con Japón, los antiguos y nuevos tigres asiáticos y especialmente con China, el nuevo milagro económico. Para potenciar y desarrollar estos procesos no necesitamos abandonar el Grupo Andino, al contrario.

Existen posibilidades para una industrialización exportadora que tiene en la Comunidad Andina un instrumento fundamental y que la política económica en curso está destruyendo.

Si las hipótesis centrales son plausibles, las implicaciones serían básicamente dos: Perú debe permanecer en la Comunidad Andina y se debe modificar la política económica en curso. Tomar una de las dos opciones aisladamente sería contraproducente para Perú, no sólo en términos de la competitividad futura en un mundo de bloques económicos.

Bibliografía

ALADI (1996). El Comercio Intrarregional en los años Noventa: Un Análisis de sus Principales Características.

BEKERMAN, Marta y Pablo SIRLIN (1994). "Nuevos enfoques sobre política comercial y sus implicancias para los países periféricos". Desarrollo Económico N° 134, jul-set.

BEKERMAN, Marta y Pablo SIRLIN (1996) "Patrón de especialización y política comercial en la Argentina de los noventa". En: Desarrollo Económico, número especial, Vol. 36.

BEZCHINSKI, G; BISANG, R; y EGGERS, F. (1992) Tabla de categorización tecno económica de las producciones industriales argentinas.

BUITELAAR, Rudolf M. (1995) "Dinamic gains from intra-regional trade in Latin America". En: NAFTA as a model o f development: The benefits and costs of Merging High - and Low - wage areas. Edited by R. Belous and Jonathan Lemco, State University of New York.

CANALES, G. y A. FAIRLIE (1994). "Dinámica de Precios Relativos en Regímenes Alternativos". Revista Economía, Vol. XVII, N° 33-34. Julio-diciembre, PUCP.

CEPAL (1991). Internacionalización de la Economía Mundial: Sus consecuencias para América Latina, Santiago de Chile, Setiembre.

CEPAL (1991). El comercio de manufacturas de América Latina: evolución y Estructura 1962 - 1989. CEPAL, LC/R. 1056. Santiago de Chile

FAIRLIE, Alan (1994a). Comercio Intraindustrial en el Grupo Andino en la Década del Ochenta. CIESUL, 1994 (a) (Un capítulo del libro salió publicado en Integración Latinoamericanos, BID-INTAL,octubre 1994).

FAIRLIE, Alan (1994b). "Flujos de Capital e Integración Económica en el Grupo Andino". Revista Ciencia Económica Nº 32. Enero-Marzo.

FAIRLIE, Alan (1997a). Las Relaciones Grupo Andino Mercosur: Opciones de Integración para el Perú en un Contexto de Apertura. PUCP, Mayo.

FAIRLIE, Alan (1997b). "Dinámica de Precios Relativos y Régimen Liberal. CISEPA - PUCP.

GREENAWAY, D. y MILNER, C. (1986). The Economics of Intra - Industry Trade, Basil Blackwell.

GRUBELL,H. y LLOYD, P. (1971). "The Empirical Measurement of Intra-Industry Trade". Economic Record, 47, pp. 494-527.

TORNELL , Aaron (1986) "¿Es el Libre Comercio la Mejor Opción? Comercio Heckscher-Ohlin vs. Comercio Intraindustrial" en El Trimestre Económico, Julio-Sept., pp. 529-559.

Cuadro 1
Exportaciones Totales
(Millones de dólares)

Zona Económica y País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ALADI	**17.3%**	**16.4%**	**13.1%**	**10.0%**	**12.1%**	**13.2%**	**13.8%**	**14.8%**	**11.5%**
Grupo Andino	8.4%	8.8%	8.4%	4.5%	6.8%	8.2%	6.2%	6.4%	6.3%
MERCOSUR	4.9%	2.4%	3.1%	3.3%	2.9%	3.0%	4.9%	5.4%	3.2%
Estados Unidos	33.5%	31.9%	36.8%	37.0%	38.5%	31.1%	27.1%	25.9%	24.4%
Unión Europea	22.2%	18.1%	19.8%	22.1%	19.2%	23.0%	25.2%	25.9%	33.0%
Asia	13.6%	23.3%	21.8%	20.9%	15.6%	15.6%	20.1%	19.9%	22.3%
TOTAL	**3,648.5**	**2,751.2**	**2,840.2**	**2,501.6**	**2,731.1**	**3,040.5**	**2,333.7**	**2,444.1**	**2,371.8**

Cuadro 1. (Continuación)

Zona Económica y País	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ALADI	**14.8%**	**12.9%**	**16.6%**	**15.9%**	**17.4%**	**17.8%**	**16.4%**	**15.8%**
Grupo Andino	5.8%	6.2%	8.6%	6.2%	8.1%	7.3%	7.5%	7.2%
MERCOSUR	4.7%	3.7%	4.2%	4.5%	4.5%	4.8%	4.3%	4.9%
Estados Unidos	27.2%	23.5%	24.0%	20.2%	20.9%	16.6%	17.2%	19.9%
Unión Europea	25.3%	30.5%	26.8%	29.8%	29.7%	31.7%	30.5%	26.7%
Asia	19.7%	20.7%	23.1%	25.5%	23.8%	25.0%	24.6%	23.4%
TOTAL	**2,620.8**	**3,218.9**	**2,502.7**	**2,571.6**	**3,341.0**	**4,388.8**	**5,449.2**	**5,825.1**

Fuente: SUNAD

Cuadro 2
Importaciones Totales
(Millones de dólares)

Zona Económica y país	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ALADI	**14.5%**	**15.8%**	**17.7%**	**15.9%**	**21.2%**	**25.7%**	**25.7%**	**24.5%**	**31.9%**
Grupo Andino	3.9%	3.6%	3.3%	3.1%	3.9%	5.1%	6.8%	7.4%	11.3%
MERCOSUR	8.0%	9.6%	12.0%	9.9%	13.9%	16.9%	14.6%	12.3%	15.6%
Estados Unidos	39.6%	39.4%	37.6%	37.6%	35.5%	28.9%	27.3%	23.2%	26.7%
Unión Europea	19.2%	18.5%	15.8%	18.9%	16.0%	23.2%	21.8%	27.3%	22.6%
Asia	12.8%	12.2%	14.2%	11.8%	10.3%	12.0%	12.5%	12.0%	7.1%
TOTAL	**2,544.6**	**3,494.5**	**2,914.7**	**1,987.5**	**1,761.1**	**1,529.6**	**2,143.0**	**2,900.1**	**2,399.6**

Cuadro 2. (Continuación)

Zona Económica y país	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ALADI	**30.7%**	**35.4%**	**36.4%**	**33.8%**	**33.9%**	**31.8%**	**33.4%**	**34.4%**
Grupo Andino	11.6%	13.3%	16.8%	15.4%	13.1%	11.8%	15.7%	18.4%
MERCOSUR	14.1%	15.0%	13.4%	12.7%	14.1%	13.0%	10.8%	8.8%
Estados Unidos	31.3%	28.5%	25.6%	27.8%	27.6%	26.8%	25.2%	26.1%
Unión Europea	18.6%	17.3%	16.7%	14.3%	13.1%	14.6%	17.9%	17.8%
Asia	7.9%	7.6%	11.5%	14.1%	16.3%	17.9%	16.5%	14.6%
TOTAL	**1,895.8**	**2,401.0**	**2,603.1**	**3,507.7**	**3,603.6**	**5,436.0**	**7,586.4**	**7,764.0**

Fuente: SUNAD

LA COMUNIDAD ANDINA EN EL MARCO DEL ALCA

Luis Jorge Garay

Aún en un mundo de apertura y liberalización como el actual, existe en las Américas un entorno internacional bastante peculiar ante la presencia simultánea de diversas estrategias comerciales y de integración económica como son: unilateralismo agresivo, regionalismo, suprarregionalismo y multilateralismo, sin que al menos hasta ahora se haya decidido claramente cuáles serían la estrategia y conjunto de trayectorias a seguir en el proceso de apertura económica e integración de mercados a nivel global. En un entorno de esta naturaleza y en medio de la globalización del sistema capitalista, los países pequeños, como son la mayoría de los países del América Latina, tienen que adoptar algún tipo de estrategias para buscar, en primer lugar no quedar marginados del nuevo reordenamiento mundial y en segundo lugar, lograr una inserción creativa y no empobrecedora al escenario internacional. En una situación de apertura la concepción estratégica de la inserción internacional adquiere primordial relevancia en países como los latinoamericanos. La importancia del ALCA para estos países sólo puede ser comprendida realmente en la medida que se analice no solamente cuál es el lugar que le corresponde a cada uno de ellos, o de algunos grupos de ellos, en el entorno americano, sino también su posición respecto al resto del mundo. Aceptar las diferencias de poder y de desarrollo y riqueza relativos resulta legítimo de argumentar. Aún dentro de una perspectiva neoclásica, en un mundo de apertura puede convenir adoptar una concepción estratégica para la inserción internacional de economías pequeñas.

El segundo tema consiste en comprender cuál es la situación posicional de la Comunidad Andina como un actor relevante dentro del proceso de construcción del ALCA. En primer lugar, la Comunidad Andina como hoy se conoce, es un proceso de integración que se encuentra en medio de diferentes tendencias hacia su construcción, reconstrucción o involución. La Comunidad Andina se caracteriza por operar con variadas intensidades y velocidades de integración entre diferentes miembros. En efecto, el triángulo de Ecuador, Colombia y Venezuela constituye, bien que mal, una unión aduanera relativamente avanzada con una lista de excepciones. Simultáneamente otro país miembro como es Bolivia tiene un área de libre comercio (ALC) con todos los demás socios, pero asimismo pertenece con un estatus *sui generis* al MERCOSUR en calidad de miembro asociado. Asimismo, existe otro país socio: el Perú, que está en una situación bien peculiar, vinculado a través de una semiárea de libre comercio con el resto

de los países andinos, y a la vez en proceso de definición de ser miembro o no, de una verdadera unión aduanera andina en el futuro previsible. Por lo tanto, la Comunidad Andina, a pesar de que su nombre refleja un espíritu de comunidad, obviamente tendrá que ir progresando en la creación de condiciones propicias para alcanzar en el futuro el sentido y velar por el compromiso de ser una verdadera comunidad.

En el interior de la Comunidad Andina existe una serie de peculiaridades que es importante entender. De un lado, cerca de un 75% del comercio intraandino es realizado por Colombia y Venezuela como "eje central" de la Comunidad —por denominarlo de alguna manera, al menos en términos comerciales. Además, las inversiones intrarregionales en la Comunidad Andina, por lo menos hasta 1997, también estaban concentradas en cierta medida entre Colombia y Venezuela (con más del 60% de la inversión intraandina). A tal punto que verdaderamente la relación Colombia - Venezuela y, en menor medida Ecuador - Colombia, se vuelve como una especie de "eje catalizador" del proceso andino, lo que resulta fundamental a la hora de plantear una estrategia de inserción de la Comunidad Andina con los países latinoamericanos, el resto de países del hemisferio y el mundo en su conjunto.

De otro lado, debe tenerse presente que la Comunidad Andina goza de un estatus preferencial respecto a los otros países de América Latina en su relación con el resto del mundo, particularmente con Estados Unidos y la Comunidad Europea. Este estatus está íntimamente vinculado con la cooperación en la lucha contra el tráfico ilegal de droga. Como se sabe los Estados Unidos ha otorgado un sistema de preferencias arancelarias a los países andinos, excepto Venezuela, por razón de la cooperación antidroga, consistente en que para el gran conjunto de bienes (excepto algunos de la industria textil, confecciones y productos derivados del cuero) se cuenta con acceso libre de aranceles en el mercado estadounidense, con una regla de origen sencilla como la del sistema general de preferencias (del 35% de valor de contenido regional). Simultáneamente se tiene un sistema general de preferencias-drogas con la Unión Europea que, si bien no abarca todo el universo de bienes, sí una alta proporción, a la que se le concede un ingreso a dicho mercado libre de aranceles. En este sentido, países de la Comunidad Andina gozan de un acceso preferencial de cuasilibertad a países con los que más comercian.

En este punto es necesario indagar hasta qué punto o en qué medida países de la Comunidad Andina ha logrado aprovechar estas preferencias. La realidad de las cosas, por ejemplo en el caso de Colombia, es que un 75% de las exportaciones que se realizan a los Estados Unidos es de productos primarios con ventaja comparativa natural por excelencia, alrede-

dor de recursos naturales como pueden ser el petróleo, el gas y las flores, etcétera. Colombia no ha tenido la capacidad productiva para aprovechar estas preferencias, con la diversificación de sus exportaciones hacia bienes manufacturados industriales o de otra naturaleza. Esta situación conduce a un tema que en muchas de las discusiones de los especializados en comercio internacional se pierde de vista. El problema de inserción no se trata sólo de negociar ventajas y preferencias arancelarias, sino también de tener la capacidad de poder aprovechar las ventajas preferenciales creativamente. El tema del acceso a los mercados es en la realidad más complejo y menos lineal-automático que lo que se tiende a pensar en las discusiones teóricas o abstractas.

Otro tema concierne al análisis de la dinámica del relacionamiento de la Comunidad Andina con el resto de los países de América como requisito para visualizar cuál sería o cuál debería ser el papel estratégico de la Comunidad en la construcción del ALCA. Ante el proceso de globalización política, económica y cultural del capitalismo, dados los progresos alcanzados por la integración económica en "bloques regionales en competencia abierta" y en razón de ciertas restricciones de diversa índole para poder optar por determinadas alternativas conducentes a la inserción en el escenario internacional y a la profundización de las relaciones comerciales con otros países y con "bloques regionales"[1] , resulta indispensable avanzar en la especificación de estrategias y trayectorias alternativas, no necesariamente excluyentes entre sí, sopesando debidamente sus ventajas y sacrificios intertemporales en términos de bienestar, a la luz de los objetivos propuestos y en consulta de condicionamientos presentes de variada naturaleza.

Una estrategia de inserción internacional ha de buscar promover una *inserción creativa y perdurable* del país en el escenario internacional. En este contexto deberá definirse una priorización de campos de acción en la búsqueda por ampliar y diversificar el relacionamiento político y económico del país con otros países y "bloques regionales", por robustecer la cooperación internacional en diversos campos como los de la inversión, tecnología, innovación y financiamiento, y por alcanzar un acceso preferencial favorable a los bienes y servicios nacionales en la mayor diversidad posible de mercados internacionales.

En esta perspectiva ha de velarse por guardar la mayor *integralidad* posible cuidando no incurrir en nocivas inconsistencias y contradicciones entre

---

1 Para citar un ejemplo, la inoperancia de optar por la adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ante la falta de autorización de la "vía rápida" –"*fast track*"– por el congreso estadounidense y por problemas políticos relacionados con el tráfico de narcóticos.

las políticas y tácticas constitutivas de la estrategia internacional como un todo. En presencia de diversas opciones estratégicas y ante la falta de un mecanismo "creíble" de cooperación multilateral –por la presencia simultánea del unilateralismo, el regionalismo y el multilateralismo, en la conducción de las relaciones internacionales de países dominantes en el sistema–, países de menor desarrollo, con escaso poder de injerencia internacional enfrentan especialmente un clima de incertidumbre sobre la evolución del escenario mundial lo que les dificulta una "escogencia educada" entre alternativas estratégicas. Esta dificultad se agrava aún más en el caso de países sujetos a una profunda problemática social, política y económica que atenta no sólo en contra de su consolidación como sociedad legítima, democrática y moderna, sino que también les impone serias contradicciones en temas centrales de una agenda política en proceso de multilateralización –como es el caso del cultivo de coca y amapola y el tráfico ilegal de estupefacientes, la corrupción, la violación de derechos humanos–.

Ello necesariamente plantea un dilema asimilable al clásico "*dilema del prisionero*" que, entre otras consecuencias, además de dar lugar a una serie de problemas de decisión colectiva, podría conducir a "sobrevalorar" la certidumbre y los beneficios bajo una perspectiva de corto plazo y a distorsionar cualquier evaluación empírica de beneficios y sacrificios relativos de las diferentes opciones estratégicas.

En razón de las posibilidades que brindaría el ritmo y cronograma de negociaciones del ALCA, que irían a culminar en el año 2005, aparte de que el perfeccionamiento del ALCA tomaría otros diez a quince años– y los condicionamientos para poder gestionar una eventual incorporación al TLCAN en el futuro previsible, el estatus privilegiado de los países andinos en el mercado estadounidense a través del APCA –con vigencia por lo menos hasta el año 2001– y el grado de progreso actual y potencial en los próximos años en el acceso preferencial de productos andinos a los mercados latinoamericanos bajo esquemas normativos susceptibles de una cierta compatibilización, resulta evidente que la Comunidad Andina podría avanzar en el estrechamiento de relaciones con los países y grupos regionales del Hemisferio y desempeñar un papel de innegable interés y alcance en el proceso de compatibilización y racionalización de las disciplinas, mecanismos y requerimientos para la liberación y desgravación preferencial del comercio entre las naciones miembros del hemisferio americano.

El nivel de importancia que podría llegar a representar eventualmente el papel de la Comunidad Andina dependerá de múltiples factores determinantes, entre ellos cabe destacar algunos como: (i) grado de perfeccionamiento del mercado subregional y de la unión aduanera andina y la ampliación del ámbito de disciplinas y campos en el proceso de integración más allá

del intercambio de comercial de bienes, (ii) consolidación del proceso integracionista y la proyección internacional de la Comunidad Andina como un esquema geopolítico y económico con identidad, voluntad y capacidad de decisión suficientes para el relacionamiento con los demás grupos regionales en el hemisferio y en el escenario internacional en general; (iii) celebración en los próximos años de ALC razonables y "deseables" con dos grupos integracionistas decisivos para los países andinos en el hemisferio: MERCOSUR –el grupo regional de mayor tamaño y desarrollo relativo y con mayor poder geopolítico en Latinoamérica– y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) –un mercado próximo geográficamente con innegable potencial para buen número de actividades productivas andinas que puede ir siendo desplazado por una probable integración de Centroamérica hacia al Norte a través de México, por ejemplo, bajo normas, disciplinas y modalidades relativamente compatibles, conciliables y convergentes con el propio esquema andino y, en lo posible, con los de arreglos comerciales vigentes con otros países y regiones –del tipo de los mencionados previamente; (iv) preservación del estatus preferencial de los países andinos para acceder al mercado estadounidense por el mayor tiempo posible, el estrechamiento de relaciones bilaterales en otros ámbitos con los Estados Unidos como en los campos de la inversión, el financiamiento y la cooperación en el combate al crimen internacional organizado; (v) iniciativa y propuesta de lineamientos básicos para la compatibilización y convergencia de disciplinas y modalidades entre esquemas regionales de integración en diversas disciplinas y temáticas dentro de los propósitos de propugnar por la mayor consistencia, transparencia, eficacia, predecibilidad y rigor en los compromisos, profundizar la competencia en el hemisferio y, entre otros, garantizar una adecuada distribución de oportunidades de la integración entre países miembros y grupos sociales, en especial ante la gran diversidad de niveles de desarrollo imperante en el hemisferio americano.

La posibilidad de que la Comunidad Andina pueda desempeñar algún papel de interés en el proceso de construcción del ALCA y alcance a capitalizar determinados logros importantes en favor de los propios países andinos residirá en la capacidad de consolidarse como un "verdadero" grupo regional de integración y de proyectarse hacia afuera con "voluntad política" e iniciativa decisorias y bajo una estrategia comunitaria consistente y comprehensiva. He ahí uno de los grandes retos a los que se enfrenta la Comunidad Andina para su inserción internacional y relacionamiento hemisférico, con las perversas implicaciones que se derivarían para sus países miembros de no lograr superarlos debidamente.

Por último, no debe dejar de enfatizarse que la experiencia de la Comunidad Andina muestra que todo el debate sobre las condiciones de

acceso en el ámbito comercial es sólo una instancia, pero no la única, ni quizás la más determinante, en el proceso de inserción de estos países en el mundo. En efecto, en el caso de la Comunidad Andina el usufructo de ventajas arancelarias no ha resultado suficiente para dinamizar y diversificar su patrón de exportaciones hacia los mercados con acceso preferencial; las condiciones de acceso comercial constituyen apenas un requisito necesario aunque no suficiente ni el más importante, mientras los países no logren avanzar en el fortalecimiento de su estructura productiva y de su especialización con una profundidad que les permita competir adecuadamente y obviamente poder aprovechar las ventajas preferenciales comerciales. De lo contrario va a ser muy difícil que se pueda prever algún tipo de *inserción creativa, no destructiva* de este tipo de países a través de la mera celebración de acuerdos comerciales.

LA INTEGRACION DE LOS MERCADOS DE VALORES EN CENTROAMERICA

Catiana García Kilroy

La integración de la región centroamericana ofrece una serie de retos interesantes por el relativo subdesarrollo de sus mercados de capitales. Los mercados centroamericanos en el marco de la calificación pertinente ni siquiera tienen el calificativo de mercados emergentes, sino de mercados frontera.

En Centroamérica cualquier iniciativa sobre la integración regional debe abordarse con una pregunta: ¿los mercados de valores cumplen con los mismos objetivos que en los mercados más desarrollados? La respuesta sería no, y esto debe ser tomado en cuenta a la hora de elaborar las políticas de integración regional de los mercado de valores. A continuación se analizan cuáles son las funciones del mercado de valores en Centroamérica, por qué es importante la integración de acuerdo con estos usos y de qué manera estos usos determinan el diseño de las políticas públicas que contribuyan a su integración.

En primer lugar, por tanto: ¿Para qué sirven los mercados de valores en Centroamérica? Las funciones varían en grado según el país de que se trate:

En primer lugar sirven para colocar deuda pública. Se trata de mercados primarios de colocación de deuda pública. Incluso algunos podrían cuestionar si en vez de mercados primarios no se debería hablar de ámbitos o lugares de colocación de deuda pública, ya que la casi ausencia de un mercado secundario hace muy difícil que las colocaciones del primario se realicen con criterios estrictos de mercado.

En segundo lugar, los mercados de valores centroamericanos sirven para evadir restricciones de tipo regulatorio o de política monetaria a las que está sujeto el sector bancario, tales como el encaje o los requerimientos de capital. El mercado de valores menos desarrollado y con una legislación más exigua está en capacidad de ofrecer de forma más competitiva servicios y productos similares a los ofrecidos por los bancos.

En tercer lugar, los mercados de valores se usan como sustitutos de mercados interbancarios para redistribuir la liquidez del sector financiero. Existen dos tipos de negocios en los mercados de valores centroamericanos. Las colocaciones primarias de deuda pública a las que se ha hecho referencia anteriormente y las operaciones de recompra que constituyen la mayor parte de las operaciones de mercado secundario. Estas operaciones de recompra se asemejan más a operaciones de préstamo de valores que a mercados de recompras de países más desarrollados. Sin embargo, los

mercados de recompras centroamericanos cumplen con la función de redistribuir la liquidez de una manera más eficiente que si sólo hubiera relaciones bilaterales entre entidades financieras.

Dadas las funciones que acabo de describir de los mercados de valores centroamericanos, estos se encuentran lejos de cumplir con la función tradicional de los mercados de valores desarrollados ; en esos mercados desarrollados, está la asignación eficiente del ahorro en el sector productivo. Esta función de asignación puede ser realizada de forma directa con empresas que se financien a través de estos mercados o de forma indirecta, ya que el mercado constituye una referencia de precios imprescindible para la fijación general de precios de la economía. En Centroamérica un problema fundamental es que las referencias de precios existentes en moneda local son poco fiables y producto de distorsiones ajenas al mercado (ejemplo de tasa básica). El problema ha sido solventado a medias con índices que mezclan los riesgos del sector público y del sector privado y utilizando como referencia la tasa de interés del dólar. La referencia del dólar a pesar de ser la más cercana al mercado tiende a reflejar condiciones económicas que no son las del país que los utiliza.

El mercado de valores que acabo de describir aunque ha tenido un desarrollo muy heterodoxo ha generado unos intermediarios con bastante autonomía con respecto al resto del sector financiero. Para estos intermediarios bursátiles los mercados que existen son cada vez más pequeños y cada vez es más difícil mantener tasas de rentabilidad aceptables con los negocios tradicionales. Los tipos de instrumentos que ofrece cada uno de estos mercados y los volúmenes son insuficientes. La única posibilidad de supervivencia de estos intermediarios ha sido a través de la integración regional de facto con la intermediación de instrumentos financieros de otros mercados. Para poner un ejemplo en Costa Rica en el último año se negociaron US$ 648 millones de títulos centroamericanos.

La "integración" que están realizando los intermediarios bursátiles centroamericanos refleja una necesidad, sin estas incursiones en los mercados de la región sus días estaría contados. Los mercados de valores centroamericanos no tiene suficiente tamaño para generar la liquidez adecuada, ni para que determinados negocios básicos para el desarrollo del mercado de valores sean rentables (tales como el fondos de inversión y banca de inversión).

¿Cuál es el papel que debe tomar el sector público en este contexto? Estimular la iniciativa privada en dos direcciones. En primer lugar, en la dirección de cumplir de una manera más eficiente con las tres funciones del mercado de valores que se describieron al principio. En segundo lugar, en la dirección de promover que las iniciativas del sector privado sean canalizadas de manera que aumente la liquidez y que por tanto el mercado

se convierta en una referencia de precios para el resto de la economía. Si se cumple con estos objetivos, todo lo demás relacionado con las emisiones del sector privado ocurrirá de forma espontánea.

Por lo tanto, el norte de la política pública sobre el mercado de valores debe ser la liquidez. ¿Cuáles son los elementos sobre los que habría que trabajar para aumentar la liquidez? La deuda pública es el principal instrumento disponible y además su desarrollo como instrumento financiero está, en principio, bajo el control de los Gobiernos de la región.

El enfoque implícito de centrar la política de desarrollo del mercado de valores obedece al siguiente razonamiento. Dado el mercado existente las política públicas del mercado de valores se deberían concentrar en lo que ya existe y en lo que puede controlar, esto es la deuda pública. Centrar la política de desarrollo del mercado de valores regional centroamericano en el desarrollo de un mercado de deuda pública regional reúne enormes ventajas. En primer lugar, es el único instrumento con potencial para tener en el corto plazo suficiente masa crítica para crear liquidez (la deuda pública es un problema que puede ser utilizado como una gran oportunidad para desarrollar el mercado de valores). En segundo lugar, se evitan todos los inconvenientes de armonización de contabilidad de emisores y de difusión de la información que tienen unos ritmos muy lentos de aplicación. En tercer lugar, la política se puede concentrar en mejorar lo que ya existe y lo que en este momento tiene más potencial que es el mercado mayorista de la deuda pública. En cuarto lugar, permite fortalecer la infraestructura de mercado: mediante la compensación y liquidación. El fortalecimiento de ésta será también muy importante cuando el mercado de valores privados se vaya desarrollando. El volumen generado por la deuda pública justifica desde el inicio el desarrollo de estos sistemas tan costosos.

¿ Cuáles deberían ser los ejes de articulación de esta integración, que en cierto modo coincide con los objetivos generales marcados por la declaración conjunta de Ministros de Hacienda de la conferencia de integración hemisférica que tuvo lugar en diciembre del año pasado ?. Esta coordinación regional debería tener tres objetivos:

1. Desarrollar mercados primarios de deuda pública que le garanticen a los gobiernos financiamiento regular del mercado al costo más bajo posible;
2. Desarrollar los mercados secundarios de deuda pública, esto incluye la infraestructura de negociación y de compensación y liquidación;
3. La armonización en la regulación y supervisión prudencial de los intermediarios bursátiles. Esto último se puede unir a los esfuerzos ya iniciados por armonizar la regulación y la supervisión prudencial de los intermediarios financieros.

¿Cuál es la agenda que deberá analizarse para que la articulación propuesta tenga éxito en la región centroamericana?

En primer lugar, la estandarización de los instrumentos de deuda pública de manera coordinada. Esto quiere decir que sin perder su soberanía los países de la región emitan instrumentos de deuda con diseños similares que faciliten su negociabilidad en la región. Esto podría tener consecuencias muy positivas sobre la prima de liquidez y la capacidad de colocación de los gobiernos.

En segundo lugar, el establecimiento de una especie de pasaporte bursátil centroamericano (similar al que se está tratando de implementar en la Unión Europea) para los intermediarios de manera que si cumplen con determinados requisitos comunes a todos los países puedan participar en las subastas y en los mercados secundarios de deuda pública. La existencia de este pasaporte bursátil debería ir acompañada de una etapa de armonización en el diseño de las subastas, el funcionamiento de los mercados secundarios y la supervisión de estos intermediarios.

La integración centroamericana en el mercado de valores es algo que ya está ocurriendo de hecho por iniciativa del sector privado, y además es una necesidad, sin ella los mercados locales no se desarrollarán. Como se mencionó anteriormente los mercados centroamericanos individualmente no pueden ofrecer la liquidez necesaria ni la competencia que estimule su desarrollo. La responsabilidad del sector público es facilitar esa integración y orientarla de manera que contribuya a aumentar la competencia que localmente no puede darse, y a que se minimicen los arbitrajes regulatorios entre países. (La deuda pública en las condiciones que he descrito es el instrumento ideal).

Si el sector público no interviene se corre el riesgo de mantener un mercado escuálido con los consiguientes efectos negativos para la economía en general, o que el mercado se encamine por una vía desordenada y llena de riesgos en la que será demasiado tarde cuando el Estado decida intervenir.

Finalmente, en contra del objetivo de algunas de las estrategias de integración regional ; la integración de la región centroamericana en el mercado de valores no hay que verla como un mecanismo de defensa frente a otras regiones o países, sino como un requisito de los países centroamericanos para su integración con el resto del mundo. El atractivo que los países de la región puedan tener para el capital extranjero pasa por un estrategia de liberalización y de integración regional.

COMENTARIOS SOBRE CENTROAMERICA Y LA INTEGRACION (MCCA - ALCA)

Umberto Mazzei

La regionalización del comercio

La proliferación de tratados de libre comercio se ha convertido en una moda en el sistema mundial de comercio; sobre todo en América y Europa. Lo preocupante es su fundamento en un trato discriminatorio, por lo que repetidamente se dice que deberían ser llamados Tratados de Comercio Preferencial, en lugar de Libre Comercio. Las promesas de ser un regionalismo abierto a la adhesión y por lo tanto una vía mas rápida hacia la liberación del comercio que la multilateral, han demostrado ser falsas. La demora en la admisión de Chile en NAFTA, a pesar de su apertura económica, es un ejemplo elocuente; sin mencionar la larga lista de países aspirantes descartados a priori, como Centroamérica.

El énfasis en TLCR tiene la desventaja de erosionar los beneficios del sistema multilateral para los propios países involucrados. Al negar oportunidades comerciales a terceros más eficientes para favorecer a los productores de los países miembros, se está desviando el comercio con pérdida de competitividad y por lo tanto de creación de más comercio. Esa ayuda a los ineficientes es un motivo plausible para el apoyo que suelen tener los TLCR por parte de sectores con intereses especiales.

Otro aspecto preocupante de los TLCR son la creación de distintos criterios para asignar la nacionalidad (origen) a los productos, en una época de globalización productiva. Las normas sobre contenido, transformación o agendas de desgravación varían no sólo entre los acuerdos, sino dentro de los mismos tratados (ver NAFTA); lo que crea un caótico "plato de spaghetti" normativo, según la acertada metáfora del Prof. Bhagwati, de la Universidad de Columbia.

Por último, es conveniente recordar el intento de incluir en los TLCR temas intrínsecamente ajenos al comercio internacional. El condicionamiento de las concesiones, por Estados Unidos, al cumplimiento de patrones sobre medidas ambientales, políticas laborales, combate al tráfico de drogas o trato a las poblaciones indígenas son imposiciones que, además de manipular la soberanía, son susceptibles de convertirse en barreras unilaterales al comercio. En general, tienen el efecto de anular las ventajas comparativas e incrementar los costos de producción en los países en desarrollo, con temas pertinentes al ámbito político que deberían ser tratados en otro contexto.

Centroamérica es una región relativamente abierta en el área de bienes. Los productos protegidos son pocos y por lo general con justificación técnica; como el caso del pollo, donde se busca neutralizar el bajo precio de las otras partes que causa la preferencia por la pechuga en Estados Unidos, o del azúcar, por la distorsión en el precio causada por los subsidios. El desarrollo de las negociaciones en ALCA puede ser beneficioso y fructífero, para Centroamérica, si se le orienta como un regionalismo verdaderamente abierto, que evite las tendencias a la discriminación de terceros países y se le dota de una normativa coherente y homogénea, que se relacione sólo con los temas pertinentes al comercio internacional.

La Integración en Centroamérica

La integración entre los países centroamericanos ha sido lenta pero relativamente exitosa. Obedeciendo a los conceptos sobre integración de la época en que se inició el proceso, quedan algunos temas que no fueron ni previstos ni tratados. De estas omisiones la más relevante es la de los servicios, que conforman más del 50% del PIB en todos los países del área, sin tomar en cuenta la economía informal.

El camino hacia un Arancel Externo Común está aún en marcha. Existe coincidencia en la mayoría de los bienes y se busca la unificación de criterios sobre el resto. Algunos productos fueron excluidos del libre comercio regional: tabaco, azúcar, petróleo y harina de trigo. Esta lista es curiosa, pues incluye productos que se exportan a terceros países, como el azúcar, y otros que no se producen en cantidad relevante, como petróleo. Están aún pendientes de negociación: calzado, textiles, confección, algunos productos de interés fiscal y los productos agrícolas sometidos a cuotas que fueron arancelizados para cumplir compromisos de la Ronda Uruguay

El programa de desgravación arancelaria, destinado a uniformizar criterios, busca llegar a un arancel de 0% para materias primas y 15% para productos terminados; con niveles intermedios de 5% y 10% para materias primas y productos intermedios producidos en la región. Mientras tanto, cada país ha anunciado un programa de desgravación individual, para alcanzar las metas arancelarias de acuerdo con las respectivas posibilidades fiscales.

En junio de 1997, los viceministros a cargo de la integración acordaron postergar la inclusión de los llamados "productos sensitivos" (algunos agropecuarios) hasta el año 2005 y los que comenzaron el calendario de desgravación con aranceles superiores al 20% serán desgravados linealmente hasta el año 2000.

Centroamérica en la integración hemisférica

En los acuerdos de libre comercio, los países pequeños son los que más se benefician al ganar acceso a mercados más grandes; esto es, siempre y cuando sean competitivos. Desde finales de los años ochenta América Central se ha venido estableciendo en los mercados internacionales con productos no tradicionales, principalmente manufacturas intensivas en mano de obra. A principios de los noventa la región ya disponía de algunos nichos de producción orientados exclusivamente a la exportación; principalmente textiles, confección y ensamblaje de artículos eléctricos. El principal cliente de las exportaciones de Centroamérica son los Estados Unidos y la mitad de las exportaciones a ese mercado, desde mediados de los noventa, está constituida por textiles y confección, en lugar de las tradicionales exportaciones agrícolas.

Algunos servicios han comenzado a desarrollarse, principalmente turismo. Las condiciones de clima, la ubicación geográfica y las especiales características culturales hacen de la región un lugar particularmente propicio para el desarrollo del turismo. Es de esperar que la pacificación y el recién encontrado equilibrio político desarrollen las condiciones de seguridad, no sólo para la afluencia de personas, sino también de inversiones.

La región avanza consciente hacia una mayor apertura en el área de bienes. Los niveles de protección arancelaria han descendido dramáticamente en los últimos cinco años. Quedan algunos bolsones de resistencia por influencia de grupos rentistas en algunos casos o por legítimas preocupaciones sobre el empleo en otros.

En el área de servicios financieros, el proteccionismo sigue rampante. La exclusión no sólo está dirigida a los competidores internacionales, sino a las otras entidades financieras de los países centroamericanos. Este aislamiento de los sistemas financieros nacionales es muy peligroso en países de escasos capitales, pues constituyen un freno al desarrollo y una fuente de inestabilidad. Los sistemas financieros cerrados tienden a colapsar apenas alguno de sus actores entra en dificultades, pues consisten en una red interdependiente. Algunos países del Sudeste Asiático son un ejemplo reciente: a pesar de su apertura en comercio de bienes y otros servicios, sus mercados financieros permanecieron cerrados. Ahora son el sector que con sus ineficiencias arrastra al abismo las economías nacionales respectivas y repercute en el ámbito internacional. El caso venezolano de 1995 es también ilustrativo y muy cercano. Las negociaciones de ALCA ejercerán seguramente una benévola influencia hacia una mayor apertura del sector de servicios financieros y de otros también importantes, como telecomunicaciones y transporte, pero donde se vislumbra una menor resistencia a la apertura.

Tal vez el mayor beneficio para América Central en un contexto de apertura hemisférica sea la posibilidad de atraer inversiones. Ubicada geográficamente en la puerta de NAFTA, con acceso a los dos océanos y mano de obra hábil y abundante, puede resultar un lugar estratégicamente interesante para los inversionistas.

Los países pequeños tienen mucho que ganar con el acceso a mercados mucho más grandes, pero para poderlo garantizar es conveniente que sea lo más multilateral posible, de modo que se disuelva la mayor capacidad de presión y la relativa capacidad de obrar con impunidad de las economías más vastas y poderosas. También es importante que exista la mayor transparencia y seguridad en las normas que regulan ese libre comercio, para que pueda practicarse con equidad entre grandes, medianos y chicos. Por este motivo estimamos conveniente hacer algunas recomendaciones en cuanto a los temas de negociación que son de especial importancia para los países de América Central.

Acceso a mercados

Enfocar el libre comercio como concesiones negociadas que favorecen otros países en lugar de una inversión en el bienestar de los propios ciudadanos es un error de criterio en la diplomacia comercial. Mientras se logra un consenso sobre esa premisa, se adelantan algunas recomendaciones que son pasos en la dirección deseada. Como los beneficios del libre comercio se demoran tanto como duran las negociaciones, se prefiere una agenda acelerada y sin reservas de cobertura. Con base en ese concepto del objetivo de las negociaciones de ALCA, se proponen los siguientes puntos:

1. Terminar las negociaciones de desgravación arancelaria antes del año 2005 y no tomar ese año como fecha de inicio, según pretenden en algunos países los defensores de prolongar los ingresos rentistas.
2. Negociar el entero universo arancelario, sin reservas de ningún sector o producto, para evitar distorsiones ineficientes en el aparato productivo y el mantenimiento de privilegios a expensas del desarrollo de otros sectores y del consumidor nacional.
3. Avanzar en la discusión para la liberalización de los mercados agrícolas, para llegar a compromisos de apertura que se adelanten al tratamiento del tema en la OMC. Los países centroamericanos tienen interés especial en promover la apertura y la transparencia de los precios en los mercados agrícolas mundiales, para mejorar su competitividad en las exportaciones.

4. Definir parámetros muy claros y vinculantes en cuanto al programa de desgravación a nivel hemisferico, que incluya el compromiso de que las tasas arancelarias no superen el 10% para productos finales de terceros países, como un paso que facilite el camino hacia la liberación mundial del comercio.
5. Renuncia a tratos preferenciales o asimétricos por motivos de menor desarrollo u otras consideraciones que menoscaben el trato igualitario de país a país. Esas medidas de aparente consideración no hacen más que prolongar las causas del subdesarrollo y perpetuar los errores de las políticas económicas equivocadas que los ha conducido a las presentes circunstancias de desventaja competitiva.
6. Abandonar las restricciones arancelarias estacionales, que se aplican a ciertos bienes agrícolas según la conveniencia de la producción nacional y que suben precios, paradójicamente, en época de cosecha.
7. Abandonar asimismo las prácticas discriminatorias que fijan un arancel más alto cuando un mismo producto tiene un precio inferior al de un umbral preestablecido (ej. brandy con precio de más de cierto monto de US $ al 5%; brandy de menor precio al 20%)

Normativa comercial

Las normas aceptadas internacionalmente para mejorar la distribución mundial de la eficiencia productiva reconocen la importancia de la transparencia en los precios para una competencia leal. Los precios son el eje de la economía de mercado, por este motivo existen mecanismos para neutralizar su manipulación para obtener una competitividad ficticia que lesiona los intereses de los productores eficientes. También es reconocido que se abusa de la utilización de esos mecanismos con fines proteccionistas, mediante acusaciones falsas que dan lugar a procesos prolongados que causan perjuicio a los exportadores eficientes. Por estas consideraciones, conviene que la normativa comercial impida contemporáneamente las prácticas que otorgan una competitividad artificial y los abusos que puedan cometerse con las medidas que las neutralizan. Para lograr ese objetivo en las negociaciones de ALCA, se proponen los siguientes puntos:

1. Incorporar en el acuerdo de un programa para la eliminación de los tipos de subsidio catalogados como "apoyos recurribles" en el área hemisférica. Esta medida haría más competitivos los productos de los países con menores recursos fiscales, que por ello son los que menores subsidios otorgan y que mayores daños sufren por la artificialidad de

los precios. Esta medida es particularmente importante en el sector agrícola, que suele ser la base de las economías menores de América Latina y que es el área donde se producen mayores distorsiones en los precios.

2. Reiterar ante las partes involucradas en las negociaciones el peligro de que las ayudas internas se conviertan en un obstáculo insuperable durante las negociaciones, por la imposibilidad que tienen para los países con menores recursos fiscales de aprovechar cualquier concesión o tolerancia en beneficio propio. Para estos países es indispensable una nivelación al mínimo en las ayudas para que exista un libre comercio equitativo.
3. Insistir en la armonización de las legislaciones nacionales en materia de normativa comercial, mejorando el patrón que ofrece la normativa multilateral de la Organización Mundial del Comercio. Deben tomarse también medidas para impedir la interpretación antojadiza o localizada en la aplicación de los derechos anti-dumping y de los derechos compensatorios.

Para ese último propósito es indispensable que exista en el acuerdo un sistema propio, ágil y equitativo, de solución de controversias, pues si bien la normativa de los acuerdos sobre los artículos VI y XVI del GATT 1994 puede servir de patrón, el Organo de Solución de Controversias de la OMC tiene procedimientos lentos, que benefician temporalmente a los promotores de acusaciones infundadas.

Reglas de origen

Las reglas de origen son el instrumento preferido para la desviación del comercio en beneficio de proveedores ineficientes o rentistas. La falta de criterios homogéneos en las reglas de origen da lugar a una técnica casuística que permite deducir lógicamente, no sólo el sector de proveedores que se desea beneficiar, sino, a veces, el nombre del beneficiario. Si se lograse en ALCA un acuerdo hemisférico sobre ese tema solamente, se superaría la presente complicación demencial que los intereses particulares han reflejado en la red de acuerdos de libre comercio existentes. Con estas consideraciones en mente hacemos las recomendaciones siguientes:

1. Que los criterios orientadores de la admisión de bienes a los beneficios del acuerdo se basen en: a) los procesos de transformación, b) el valor agregado a las materias primas, c) el lugar de la última transformación importante, beneficiando la acumulación.

2. Que los criterios de otorgamiento de origen se fundamenten en: a) Origen absoluto del bien; b) Cambio de clasificación arancelaria; c) Valor del contenido regional, y; d) Es conveniente que se elimine el sistema de cláusulas que excluyen del trato preferencial a los bienes constituidos por insumos provenientes de partidas específicas.
3. La armonización de las reglas de origen en escala hemisférica.

Valoración aduanera

Para que un sistema de valoración aduanera pueda ser efectivo y aplicable debe existir también armonización de códigos arancelarios, de modo que las declaraciones de valor sean homogéneas. El objetivo de la valoración aduanera debe ser evitar la subfacturación o la subrepresentación del valor verdadero de las mercancías.

Normas técnicas

Después de eliminadas las restricciones cuantitativas y con los compromisos de desgravación en las tarifas confiscatorias, las normas técnicas se van constituyendo en la principal barrera no arancelaria. Con la mayor apertura en materia arancelaria, algunos países han comenzado a erigir una maraña proteccionista de normas técnicas que pone al descubierto, en ocasiones, una auténtica vocación creativa.

Normas sanitarias

Las medidas sanitarias están plenamente justificadas para proteger las personas, plantas, animales y el medio ambiente de amenazas externas, pero con frecuencia se abusa en su aplicación con fines proteccionistas. Por ser medidas relacionadas principalmente con el comercio agrícola, con frecuencia se denuncian riesgos imaginarios bajo presión política de grupos de productores e intermediarios. En otros casos los abusos se cometen por omisión, demorando o absteniéndose de dar los permisos sanitarios correspondientes o exigiendo largos procedimientos de certificación de inocuidad.

Las normas sanitarias deberán basarse en informaciones de los organismos internacionales reconocidos a ese efecto. En caso de tratarse de medidas especiales y de urgencia, deberían ser plena y científicamente comprobables por las partes involucradas. Asimismo, se deben establecer compromisos

en cuanto el tiempo de entrega o negación de permisos sanitarios. En caso de negación, esta debiera, evidentemente, especificar la causa. Además, las tarifas de las certificaciones deberán reflejar los costos incurridos. La exageración en las tarifas constituye un obstáculo al comercio

Servicios

Los servicios son de particular interés para los países centroamericanos, sobre todo aquellos que tienen pocas barreras de entrada. El vínculo entre servicios, inversión, tecnología y su efecto en la mejora de la eficiencia productiva, hace que sean vistos como una vía más rápida para el desarrollo, en los países de economías pequeñas.

Los obstáculos al comercio de servicios no son aranceles sino leyes y reglamentos. Por la amplísima gama de actividades cubierta por los servicios, las normas que obstaculizan su comercio se encuentran diseminadas a lo largo y ancho de la legislación de cada país. Por ello es corriente que los propios países desconozcan la totalidad de las medidas restrictivas que tienen incorporadas. El proteccionismo en los servicios es tan grande que hay enteros sectores reservados a las empresas nacionales. Los instrumentos utilizados para la protección son de gran variedad: negación absoluta de presencia comercial, limitaciones a la inversión, licencias, cuotas de empleo, limitación al número de prestaciones, etc. Los principios que viola suelen ser los de Acceso a Mercado, Trato Nacional y Nación Más Favorecida.

Las características de estos obstáculos ya han sido objeto de estudio y clasificación por parte de la Unidad de Servicios de la UNCTAD, en un programa llamado MAST (Meassures Affecting Services Trade). El objetivo de ese programa es crear, por países, un inventario de las restricciones, cruzando la información según el modo de prestación y tipo de compromiso adquirido con relación al GATS (General Agreement on Trade of Services). El primer inventario encuadrado en ese programa se realizó precisamente en Centroamérica, por encargo de la SIECA. La CEPAL también dispone de un inventario similar, más detallado y que incluye Panamá, con una evaluación del estado y dimensión de los servicios en los seis países del Istmo. También ha promovido la SIECA el proyecto de un Acuerdo Marco sobre Servicios para los países del Mercado Común Centroamericano y ha elaborado 20 estudios por sectores en que se identifican las barreras y condiciones de competencia.

Por ello recomendamos la adopción acelerada en Centroamérica del Acuerdo Marco sobre Servicios promovido por SIECA, como un primer

paso hacia la apertura y desarrollo de la competitividad regional. También es conveniente que se acepte la solicitud de ingreso de la República Dominicana al Mercado Común Centroamericano. La negociación en este caso está basada en una apertura total del mercado dominicano a los bienes centroamericanos a cambio de una apertura de la región a los servicios dominicanos.

Inversiones

Las inversiones son un tema prioritario para Centroamérica; no sólo por lo que significan en tema de empleo, incremento de capital, recaudación fiscal, exportaciones, sino muy principalmente como fuente de innovación y adelanto tecnológico. La apertura centroamericana a la inversión para la producción de bienes es casi completa. Falta todavía la apertura a las inversiones orientadas a los servicios, que es la que mayor efecto redistributivo puede tener en las economías regionales, porque es allí donde tienen lugar las aplicaciones más novedosas. También es necesario hacer reformas que devuelvan confianza en el Sistema de Administración de Justicia.

Para hacer más atractivo el panorama a las inversiones extranjeras se recomienda incorporar en ALCA: Garantías contra riesgos políticos y nacionalizaciones; Instrumentos que otorguen transparencia a los procesos de privatización y licitaciones públicas, y; Mecanismos claros para solucionar controversias con entidades públicas y sindicales.

Pequeñas economías

La definición de lo que son las pequeñas economías resulta un tanto difícil y confusa, ya que se pueden utilizar diversos criterios de clasificación, como los siguientes.

Tamaño de la población: población menor de 10 millones de habitantes. 112 países clasifican con ese criterio, incluyendo a Suiza, Dinamarca, Hong Kong, Singapur, etc.

Superficie (Banco Mundial): puede ser indicativo de recursos naturales y sirve para calcular la densidad de población: poca densidad, cuando es menos de 9h/km^2, puede ser indicativa de poco desarrollo; pero Canadá o Australia tienen poca densidad y Libia o Argelia mucho territorio.

Producto Interno Bruto (PIB): El valor absoluto del ingreso agregado da una idea del tamaño del mercado interno y de las posibles economías de

escala. Sólo 30 países tienen un PIB mayor de US$ 100 mil millones, pero figuran entre ellos algunos pequeños, como Suiza, Dinamarca y Hong Kong.

Puede decirse que estos criterios no son índices de debilidad o fortaleza económica. Aún con un nivel de desarrollo homogéneo, es lógico que los países con menor territorio tengan menor población y menor PIB.

Otro enfoque puede ser el nivel de desarrollo. El PIB per cápita (BM, FMI): debería dar una idea del desarrollo económico al indicar el ingreso promedio de cada habitante. El problema es que puede haber concentraciones de ingresos (países petroleros) o que no mida la paridad de poder adquisitivo (*purchasing parity power*, PPP) que puede ser distorsionada por la tasa de cambio o diferenciales inflacionarios.

Aún así se pueden encontrar algunas características comunes.

Las economías pequeñas suelen tener características estructurales que las hacen vulnerables: limitación de mercado interno y dependencia del comercio externo, poca diversificación, estrecha base tributaria, menor capacidad de amortización de gastos en infraestructura y administración pública.

Mayores beneficios con la liberación del comercio, por el acceso a mercados más grandes.

La clasificación internacional

Los criterios de clasificación de los organismos internacionales no coinciden al determinar el grado de desarrollo. El FMI los clasifica según la base industrial: países industriales (23), países en desarrollo (132) y países en transición (23). El Banco Mundial los clasifica según ingresos per cápita: países de ingresos altos (39), países de ingreso mediano (111), países de ingreso bajo (60). En ambas instituciones se elaboran también clasificaciones basadas en criterios como estructura de la exportaciones y nivel de endeudamiento.

El GATT y ahora la OMC permiten la "autoselección", esto significa que los países miembros que lo consideren útil y plausible se declaran "países de menor desarrollo". Esto funciona a los efectos de determinados tratos favorables entre miembros. En cuanto a criterios objetivos, la OMC utiliza dos: 1.) Para fines presupuestarios los criterios del Banco Mundial. 2.) Para la clasificación de "menos desarrollados", en cuanto a cumplimiento de compromisos asumidos, se usa la base de países con ingreso per cápita inferior a US$ 1000.

La ONU utiliza un índice de desarrollo humano, que combina varios indicadores sociales y económicos para cuantificar el desarrollo. El PNUD

clasifica 173 países, de los cuales 53 tienen desarrollo humano alto, 65 desarrollo humano mediano y 55 desarrollo humano bajo. En cuanto al ingreso per cápita, también tiene la ONU su propia clasificación: países industriales: 46; países en desarrollo: 127; países menos desarrollados: 45.

Clasificación según estructura económica:

Ingreso per cápita por debajo de US$ 1000.: 5 países: Guyana, Haití, Nicaragua, Honduras y Bolivia.

Comercio como % del PIB: dependencia superior al 50%: 24 países, todos los del CARICOM y otros, muy variados, como Canadá, Chile, Panamá, Venezuela, Paraguay, Costa Rica, Honduras y Nicaragua.

Dependencia fiscal de aranceles: superior al 20 %: 13 países: Santa Lucía, Bahamas, Belice, República Dominicana, St. Kitts & Nevis, Barbados, Antigua & Barbuda, Granada, Nicaragua, Jamaica, Colombia, Honduras, Dominica.

Recaudación arancelaria, como % del PIB superior al 5%: 5 países: Santa Lucía, Bahamas, Barbados, Jamaica y Honduras.

ALCA implica la eliminación de gravámenes y los otros obstáculos al comercio entre países americanos. Se argumenta que las pequeñas economías deberían recibir un trato "asimétrico" en cuanto al cumplimiento de los calendarios de apertura comercial en ALCA. Esto es, que debería permitírseles demorar sus compromisos de apertura y de incorporación de los cambios normativos y administrativos necesarios. La pregunta es si la demora beneficia la reforma de sus economías y conduce al bienestar de su población, o sólo sirve para prolongar las ineficiencias y la protección de privilegios.

Las razones aducidas son las siguientes: a) Vulnerabilidad a las fluctuaciones externas de la producción y la demanda; b) Observación: Las fluctuaciones externas continuarán. Son independientes del calendario de apertura que adopte cada economía pequeña, por lo que la postergación no proporciona ningún beneficio. La integración en una economía regional tenderá a estabilizar las fluctuaciones y a desarrollar nuevas actividades productivas; c) Mercados internos limitados. El mercado interno no crecerá porque se postergue la apertura. La única manera de obtener economías de escala con un mercado interno limitado es la exportación. Para exportar es necesario ser competitivo y eso implica competir primero en el propio mercado; c) Dependencia en el comercio externo. La dependencia en el comercio externo es una característica de todas las economías desarrolladas, con excepción de los Estados Unidos. Puede decirse que es indicio de éxito económico.

Asimismo, se aduce como punto d) la existencia de estructuras productivas poco diversificadas. Cabe la observación de que la protección ha

sido la política prevaleciente hasta ahora y la poca diversificación es un resultado de la falta de apertura. La apertura puede atraer las inversiones y el *know-how* para desarrollar más fuentes de producción competitiva y de trabajo.

e) El pequeño tamaño de las empresas. Las empresas pequeñas de las pequeñas economías pueden crecer sólo compitiendo en los mercados internacionales; para ello es indispensable que sean capaces de competir en los mercados domésticos.

f) Importancia del ingreso aduanal como base tributaria. Este es un argumento válido para postergar la apertura. Para evitar un colapso administrativo es necesario encontrar nuevas fuentes de ingresos fiscales, para lo cual será importante la asesoría y la cooperación. En América Central sólo Honduras y Nicaragua figuran en esa categoría.

Las consideraciones anteriores permiten hacer las recomendaciones siguientes para las pequeñas economías, si consideramos entre ellas a los países de América Central.

1. Apertura coincidente con el calendario general, con excepción de aquellos países para los cuales la recaudación aduanera es difícil de substituir como elemento muy importante de recursos fiscales.
2. Capacitación para mejorar los recursos humanos que requiere un ambiente de apertura y competitividad.
3. Apoyo técnico para elaborar planes de desarrollo en "nichos" en que exista capacidad competitiva potencial y que tengan atractivo para la inversión. Los países pequeños logran el desarrollo económico y humano mediante la especialización a nivel internacional. Ej. Singapur, Hong Kong, Mónaco, Liechtenstein.

FREE TRADE OR ALPHABET SOUP: THE CARIBBEAN AND THE NEW INTERNATIONAL ECONOMY FROM THE CBI TO NAFTA TO THE FTAA

Emilio Pantojas-García

Since the early 1980s, the neoliberal views on economic policy have acquired increasing prominence not only in the Western Hemisphere but throughout the world. The notion of the superior efficiency, rationality, and dynamism of the private entrepreneur and the market place have become the dominant *weltanschauung* among economic development experts and policy makers. This shift in the development paradigm has resulted in the adoption of regional, subregional, and supraregional proposals of trade liberalization that move away from state-directed development strategies in favor of market-centered ones.

At first glance, the triumph of neoliberalism seems to have resulted in the proliferation of a plethora of acronyms, organizations, framework agreements, symposia, and *summits* that look more like an alphabet soup than the framework for a new economic order. But, indeed, behind this soup than the framework for a post Cold War politico-economic order. This paper examines the evolution of the promise of neoliberal economic policies from the enactment of the Caribbean Basin Initiative (CBI) and the adoption of structural adjustment policies in the 1980s to the proposals building up to the formation of an FTAA. More concretely it analyzes the process of economic restructuring that the region is undergoing from manufacturing export platforms to peripheral postindustrial sites. Peripheral postindustrialization is defined as the process in which the axis of economic growth shifts from transnational-based vertically integrated segments manufacturing to transnational-based vertically integrated segments of knowledge-intensive industries and services.

The Caribbean Road to Free Trade

In the 1980s, Caribbean policy makers and entrepreneurs embraced a set of pseudo neoliberal economic policies that effected a shift from state-

1 I wish to acknowledge the help received from Jorge Giovanetti and Benjamín Rivera-Dávila, research assistants, at the Centro de Investigaciones Sociales, University of Puerto Rico, and the contribution of my colleague James L. Dietz, of California State University at Fullerton, who collaborated with me on an earlier stage of this research.

directed to market-centered development strategies (Dietz and Pantojas-García 1994). Knowingly or not, however, these market-centered policies were not anchored on the principles of free trade but on preferencial treatment of Caribbean commodities by developed countries. The alphabet soup of preferencial regimes in the 1980s started with the launching of the **CBI**, enacted by the Caribbean Basin Economic Recovery Act (**CBERA**), which was signed into law by the U.S. president in August 1983. This measure was followed less than a year later (July 1984) with the signing by CARICOM leaders of the **Nassau Understanding**, which in turn was followed by **Lomé III**, signed on December 1984, which was later (1986) followed by **CARIBCAN** (Canadian Programs for Commonwealth Caribbean Trade, Investment and Industrial Cooperation).

These preferential agreements were presented by Caribbean Creole neoliberals enveloped in the rhetoric of free trade. History, however, has demonstrated that they constituted a neo-protectionist package that fostered a process of economic restructuring centered around labor and import-intensive, export-processing industries, known as *maquiladoras*. Such *maquila*-type operations, with limited backward production linkages to the domestic economy, multiplied in newly-established free trade zones (FTZs) which Caribbean governments created often with private sector assistance. Among the products most benefited by the CBI and these new off-shore sourcing arrangements were: light manufactures (electrical machines, sporting goods, furniture) and agro-industrial products (frozen fruits and vegetables, fruit juices, and preserved fruits) (USITC 1992, chap. 3).

However, the category of light manufacturing that grew fastest, apparel, was not even covered by the CBI. The rapid growth in apparel assembly was fueled by another special preference program passed in 1986 known as the **GAL** (Guaranteed Access Level program, or "807a" for the section in the U.S. Customs Code). The GAL ensured unrestricted access to the U.S. market for apparel assembled in the Caribbean Basin originating from fabric made and cut in the United States. Under this program, exports of assembled apparel from the Caribbean to the United States more than doubled in only for years form $1,125.4 million in 1987 to $2,589.6 million in 1991 (an annual average growth rate of 23.2 percent). By 1995, 807 exports to the United States rose to $5,544.6 million (an annual growth rate since 1991 of 21 percent) (USITC 1996, table 6).

Yet, in spite of growth in particular industries, the early impact of these preferential regimes on export production in the Caribbean was disappointing to policy makers in the Caribbean and the United States. Between 1984 and 1988, exports from CBI-beneficiary countries to the United States declined from US $8.9 to US $6.2 billion. Exports moved up to US $8.4

billion in 1991 but this was partly due to the addition of Guyana to the list of CBI countries in 1988 (figures from the U.S. Department of Commerce). In the short-run, the CBI-induced exports did not compensate for the decline in traditional exports. Although by 1994 Caribbean Basin exports to the United States reached US $12.2 billion, over one third of this $4.6 billion, were assembled apparel. The value added by these assembled products was, on average, a meager 25 percent or less. Hence, the foreign exchange earning capacity of the new industries was estimated to be less than that of traditional agricultural exports (GAO 1988, 22-23).

Until the adoption of structural adjustment policies and the enactment of the CBI and the GAL, Caribbean countries, with the exceptions of Haiti and the Dominican Republic, had been considered to be relatively high-cost producers by U.S. manufacturers due to high levels of unionization and comparatively high wage rates. The trade preferences discussed were designed to allow Caribbean-based (U.S. and local) manufacturers to establish operations that would be able to compete in the U.S. market with Asian-and Mexican-based manufacturers. But the CBI/GAL regime was too short-lived to allow the Caribbean islands to become important competitive export platforms for assembly manufacturing. The enactment of the NAFTA, just ten years after the CBI, reestablished the comparative disadvantages of Caribbean countries as maquila-type export platforms vis-a-vis Mexico.

In the short run, Mexico's low wages and proximity to the United States, combined with NAFTA duty free treatment, seem to provide a nearly insurmountable competitive advantage for Mexico over Caribbean production locations. In the textile industry in particular, freer market access under NAFTA has caused the value of Mexican textile and apparel exports to the United States to grow exponentially while the combined value of the four larger Caribbean exporters sagged. From 1994 to 1996 the value of Mexican textile and apparel exports to the United States grew by 123%, while the combined exports of Dominican Republic, Jamaica, St. Lucia and Haiti grew by only 14%. In the three year period previous to NAFTA, 1992 to 1994, the growth rates for these exports were 70% for Mexico and 29% for the Caribbean four. The volume of exports followed a similar pattern (figures form the U.S. International Trade Commission).

In addition to NAFTA, the Central American peace process has demonstrated that under equal competitive preferences (the CBI and the GAL) other countries in the hemisphere are more competitive export platforms than the countries of the insular Caribbean. Honduras, Guatemala and El Salvador have also become major export platforms in the apparel industry, as well as in light manufacturing and agroindustries (USITC 1992; 1996).

In light of the early developments after NAFTA, it seems clear that trying to maintain a competitive advantage in low-wage labor- intensive *maquiladoras* is a self defeating strategy for the insular Caribbean, since the key to remaining competitive as a *maquila* export platform means deepening the social and economic disadvantages of the working population. Low-wage industries will continue to grow in those countries where policy makers are willing to go along with wage lowering policies such as continued currency devaluations, reduction in public services, and minimum or non-existent fringe benefits. The question that arises is, then, which is the way to go in the inevitable process of economic restructuring being induced by NAFTA and the prospects of an FTAA.

The Caribbean and the Emerging Hemisphere Order

The problems raised by the changing world order are not simply of an economic nature. Past efforts of the U.S. government to promote trade and investment in the Western Hemisphere (The Alliance for Progress) or in the Caribbean Basin (the CBI, GAL) often were linked primarily to politico-strategic interests framed in Cold War politics. Hence, the NAFTA and FTAA debates can be seen as debates about the shaping of post-Cold War hemisphere and global economic and political relations.

The analysis of the still-emerging global and hemispheric division of labor based on more liberalized trade and the freer flow of investment across national borders, cannot be conceived as a mere geographical reshuffling in the economic specialization of the region. We are witnessing a set of technological, institutional and economic transformations that are designed to allow for greater global mobility of the factors of production (particularly capital and technology) on a greater scale than ever before. The various international agreements, treaties, and institutions, like the International Monetary Fund (IMF), the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and now the World Trade Organization (WTO), willingly or not, are helping to implement and reinforce neoliberal policies sought by transnational corporations at a level of implementation which lies above and beyond the power of national governments. Ricardo Grinspun and Robert Kreklewich (1994) call these arrangements fashioned at the supranational level a *conditioning framework*. These emerging supranational regulatory frameworks increase the freedom and security of movement of transnational corporations and open up previously nationally-controlled resources while they facilitate the more complex transnationalization of economic space and further the vertical integration of production into vast

global *commodity chains* (Applebaum and Gereffi 1994; Dietz 1985). Commodity chains, which are internal to the global operations of transnational corporations, function most efficiently in an environment of weak states, free movement of goods, services, and capital, and of *leveled* or *harmonized* standards of global competition.

If the thrust toward more encompassing free trade agreements amongst national states constitutes a further push in the direction of transnationalization of the economic space under less restrictive conditions to private investors, the question at hand is, what place the Caribbean will take in this changing order?

Given the drive towards freer trade and the emergence of new technologies and management practices within transnational corporations which enable the adoption on a global scale of flexible production and *just-in-time* (JIT) industrial organization (Wilson 1992), we can expect a retrenchment of traditional assembly manufacturing activities relying on location-specific FTZs and restructuring of labor-intensive assembly manufacturing on a global scale. With the proliferation of free trade agreements and areas, once goods and capital can move under global conditions and supra-national rules that cannot be affected easily by changes in national governments and their policies, then production sourcing will be able to shift more easily and constantly from country to country or region to region, both within and even between trade areas, in search of lower costs, faster turn-around times, greater design flexibility, higher quality, and so on.

The logic of the previous arguments lead us to conclusion that the trade liberalization policy environment and the changes taking place in production technologies and management practices in the manufacturing sector are likely make obsolete or economically uncompetitive a substantial part of the infrastructure that fostered the development of manufacturing export platforms in some Caribbean countries under the CBI/GAL-led regime of trade preferences. Moreover, if our line of argument is accurate, then it can be argued that the *crown jewel* of the new international trade agreements is the liberalization of trade and investment in knowledge-intensive industries and in services. Indeed, in 1994 the WTO achieved the first global accord on trade in services, the General Agreement on Trade in Services (GATS). Negotiated in the context of the GATT's Uruguay Round, the GATS is seen as the framework for progressive multilateral liberalization of trade in services, with the first full round of global negotiations scheduled to begin no later than January 1, 2000 (World Bank 1996, 17-18).

The trend of the future for the Caribbean can be defined as ***peripheral postindustrialization.*** The emerging crop of *maquiladoras* will be in segments of knowledge and technology and the main exports are royalties,

fees, and profits. Indeed, the deregulation of international trade in services and the global harmonization of intellectual property rights have been key components of the United States agenda in international negotiations on trade liberalization (Mead 1992). U.S. leaders believe that North American businesses have a comparative advantage in copyrighted and patented products and international services over their Asian and European competitors. Pushing liberalization of trade in services and global enforcement of copyrights and patents would counter the decline of U.S. competitiveness in traded manufactured goods vis-à-vis Asian and European manufacturers.

U.S. companies associated with tourism, transportation, and banking are beginning to see the Caribbean as a potential area of expansion. Hotel chains, airlines and cruise ship companies as well as many international banks have long standing business ventures in services in the Caribbean. They are aware that most Caribbean countries have well-educated labor forces, with experience in tourism-related services, knowledge of the English language and a shared time zone. These and other factors are the basis for the belief that Caribbean-based service businesses have an opportunity to carve out market niches in the new hemisphere and global division of labor (World Bank 1996).

Looking Ahead: Peripheral Postindustrialization

The notion of peripheral postindustrialization has been used to describe the process of development of segments of transnational knowledge-intensive (postindustrial) industries in Ireland and Puerto Rico (Jacobsen 1989; Pantojas-García 1990, 158-173). Changes in telecommunications, management techniques, transportation, informatics, and other services to industry have made possible the vertical segmentation of productive and non-productive (service) segments of production. A good example of this is the U.S. pharmaceutical industry in Puerto Rico and Ireland. Research and development of drugs is actually done in the United States, materials and components are produced in vertically integrated global production line (commodity chain) while the drugs are assembled and marketed out of the peripheral industrial site (Puerto Rico or Ireland) where producers enjoy certain competitive advantages not only in the industrial segment of assembly but in marketing financial, and managing services.

The technological revolution has also permitted the segmentation of services or the exact reproduction of services and products on a global

basis. Such is the case of real state companies that can sell and buy property for international clients across country borders or certain patented services such as fast food restaurants that reproduce exactly the same product world wide (Mac Donalds, Burger King, Kentucky Fried Chicken) relying on computer regulated technology to deliver an exactly similar product over time and geographic space (Garson 1989).

Trade liberalization in services through the GATS and the FTAA preparatory agreements, together with the deteriorating advantages of Caribbean countries as manufacturing export platforms are pushing the Caribbean economics toward a second wave of economic restructuring. In the 1980s the crisis of traditional exports and the CBI/GAL-led trade preference regimes pushed the Caribbean leaders to adopt policies of economic restructuring that favored a shift to export processing in light manufactures and agroindustries. Now, trade liberalization policies are pushing yet another process of economic restructuring shrinking the space of export assembly while favoring tourism and non-tourism services as the new growth industries with the potential to drive economic expansion.

In looking at the Caribbean as a hub for international services for the global economy, the region already appears to have a basic infrastructure as well as comparative advantages in tourism and financial services, and there are substantial developments in informatics and entertainment. The question is, along what lines will international services grow, along the lines of regional platforms for transnational service corporations or along the lines of generating specialized services grounded on endogenous expertise and resources with particular or specialized qualitative comparative advantages. It cannot be argued that these are mutually exclusive options but how they are combined will determine whether the new strategy is one of peripheral postindustrialization, that reproduces the same economic and political asymmetries of assembly processing, or one of sustainable growth, that produces a variety of options for continued expansion.

Recent developments show that there is already in place the basic structure for peripheral postindustrialization. Since the 1960s, in some cases earlier, many Caribbean countries developed international banking centers that served as tax havens for international companies and entrepreneurs involved in legal and illegal tax evasion schemes. More recently, money laundering for illegal activities such as drug trafficking and gambling have fostered the proliferation of international banking centers in Caribbean locations (Griffith 1995). A network of secret International Business Corporations co-exist in the Caribbean with a network of U.S., Canadian, British, Dutch, and French Banks, as well as international financial service companies such as American Express. The transnational corporate

side of this network is already in place and ready to expand as the process of hemispheric financial liberalization and harmonization of financial regulations progresses in the context of FTAA negotiations (C/LAA 1997, 46).

The package-tour resort-based tourist industry is developing rapidly in the Caribbean as an alternative to the more expensive destinations for North American tourists such as Hawaii, the Mediterranean, and the Greek Islands. During the past decade tourism receipts grew at an annual rate of 9% (World Bank 1994, xii). Large North American and European hotel companies (Hilton, Hyatt, Mariott, Sheraton, Holiday Inn, Club Med, Cunard, St. James Beach Hotels) are already operating in the region. Canadian hotel companies such as Leisure Canada and Delta Hotels, and regional groups, such as Jamaica's Superclubs, also have important shares of this sector which is rapidly becoming the leading sector in many Caribbean economies.

Likewise, the entertainment and informatics services are driving the expansion of the telecommunications network in countries like the Dominican Republic. The Dominican Republic is quickly becoming a major international processing center for "800" lines for individuals and companies providing a gamut of services from psychic readings, to party lines, to illegal gambling in U.S. sports [2]. U.S. telecommunications transnationals (Sprint, AT&T, TRICO—subsidiary of Motorola), are taking advantage or geographical proximity, shared time zone, relaxed regulatory standards, and demand for bilingual services to establish the Dominican Republic as a hub for telecommunications services for the United States.

Barbados and Jamaica are the major sites of a nascent informatics industry in the English-speaking Caribbean. In 1994, seventy-two information processing firms employed about 6,500 people largely in data entry activities in this part of the region (World Bank 1996, 9-10). The Dominican Republic, for its part, hosts one of twelve Internet relays stations in the world, positioning this country as a major contender in the postindustrial race for informatics (C/LAA 1997, 171).

But thus far, peripheral postindustrialization in the Caribbean is proceeding along the lines of traditional economic asymmetries. In informatics, data entry and basic processing are the most important activities. The

2 Miami-based psychics, such as Walter Mercado, operate "800" lines out of the DR thus enjoying the advantages of foreign businesses (tax holidays, low wages). The CBS television program, Sixty Minutes reported in 1992 a scheme used by a New York-based illegal gambling operator which established "charge accounts" that were accessed from the United States through an "800" line in the Dominican Republic to place bets in U.S. sports.

development of these segments of the informatics industry takes place within the structure of what Barbara Garson (1989) calls *electronic sweatshops*. These are typically outsourcing operations organized in assembly line-type workshops which produce low-end repetitive jobs and reproduce the working and living conditions associated with traditional *maquiladoras*.

The Caribbean tourist sector is highly transnationalized and depends on imports for food and beverages, equipment, etc. Moreover, transnational resort based complexes are trying to homogenize its product (a room by the beach with all the food and drink you can consume) to the point that it would be hard to tell the difference between a vacation in a resort in Cancun or in Barbados, except for the phenotypes and accents of the hotel attendants. Most jobs created in this sector are also low-end jobs with heavy seasonal variations.

Although the activities associated with peripheral postindustrialization are substantially different from those of export processing manufacturing, the socioeconomic impact is similar: low value added low-wage, semi-skilled jobs and few economic linkages to the host economy.

Economic Restructuring: An Alternative View

These considerations are not simply abstract moral issues of social justice. These are crucial policy issues if a postindustrial strategy for economic growth is to become the basis to provide an adequate living to the working populations of the Americas. As the Second Summit of the Americas, to be held in April 1998 in Chile, is concerned with issues of poverty and sustainable development within the context of developing the FTAA, then the issues raised by a development strategy based on postindustrial *maquiladoras* need to be pondered. The adoption of a postindustrial strategy for the Caribbean should not be premised on policies that promote peripheral industrialization.

What is needed is a policy that looks at niches of competitive excellence, rather than looking at low wages, relaxed regulations, and hidden subsidies to private enterprises as the competitive advantages. The quality of human resources, infrastructure and services should be looked at as key components of any postindustrial development strategy. If the weather is a *natural* comparative advantage, it need not be squandered and sold cheaply in all inclusive tourist packages with little linkages to local producers and providers of services. Policy makers and entrepreneurs should look at people as a valuable resource. Likewise, instead of gamblers, psychics, and porno dealers, more stable and profitable businesses should be promoted in the Caribbean informatics and entertainment telecommunications-based industries.

There are experiences that can be looked at that are already in place from which Caribbean leaders can draw. In the field of Medical Tourism, the Cuban state company Cubanacan has successfully established a joint venture in medical tourism with Italy's Medical Finances, Mediclub (C/LAA 1997, 134).

What is being suggested is the adoption of a new perspective on economic restructuring. One that understands that market-centered policies need to be complemented with the needs (economic and social) of the working population. The internationalized private sector is incapable of providing for all the socio-economic needs of the population, as the persistence of poverty and inequalities in the region demonstrates after fourteen years of market-centered economic policies. We need to understand that small and medium businesses are a significant sources of jobs in the long run. Hence, a strategy is needed where the private sector, the state, and the **social sector** (non-governmental organizations, NGOs, community-based organizations) complement each other in a way where jobs, goods and services are produced for the benefit of the working population. What is being proposed is a vision of development that does not equate free trade to economic regimes in which the key competitive advantage lays on the social, economic and environmental disadvantages of large sectors of the population.

Liberalized trade can be seen as an opportunity, if it were to make possible the creation of a substantial and complementary economic space parallel to the traditional North/South pattern of unequal exchange. Innovative thinking and daring actions could result in the creation of an economic space for small/and medium/sized producers to the benefit of those sectors of the population now relying primarily on the informal economy. In order to succeed, however, any effort in this direction should be anchored in the understanding of the survival and success of NGO/organized grass roots enterprises and projects that have accumulated knowledge and experience from which to draw (McAfee 1991). There are no easy solutions, the free *market ideology* of neoliberalism has stirred an alphabet soup that is shifting the focus from issues about the substance of development (growth with equity) to issues about the form of development (service vs. manufacturing *maquilas*). The market, privatization, deregulation are becoming ready-made answers to solve all economic problems. The neoliberal ideology seems like a juggernaut that cannot be stopped. The question remains, nevertheless, how to create a space for sustainable development that benefits the majority of the Caribbean populations in the age of peripheral postindustrialization.

References

Aponte-García, Maribel (1997) "Globalización y postindustrialismo: los retos del Caribe." Unpublished paper, Centro de Investigaciones Sociales, UPR.

Applebaum, Richard P., and Gary Gereffi (1994). "Power and Profits in the Apparel Commodity Chain." In *Global Production: The Apparel Industry in the Pacific Rim,* edited by Edna Bonacich et al. Philadelphia: Temple University Press.

C/LAA (Caribbean/Latin America Action) (1997). 1998 *Caribbean Basin Profile.* Washington, D.C.: Caribbean Publishing Co., ABCE Co., and C/LAA.

Dietz, James L. (1985). "Export-Enclave Economies, International Corporations and Development". *Journal of Economic Issues* 19 (June): 513-527.

Dietz, James L., and Emilio Pantojas-García (1994). "Neoliberal Policies and Caribbean Development: From The CBI to The North American Free Trade Agreement". *21st Century Policy Review* (Washington, D.C.) 2, nos. 1-2 (Spring): 17-40

GAO (Government Accounting Office) (1988). *Caribbean Basin Initiative: Impact on Selected Countries.* Washington, D.C.: GAO/NSIAD-88-177.

Garson, Barbara (1988). *The Electronic Sweat Shop.* New York: Penguin Books.

Griffith, Ivelaw L. (1994). "The Money Laundering Dilemma in the Caribbean". *Cuadernos de Trabajo* 4. Institute of Caribbean Studies, UPR.

Grinspun, Ricardo, and Robert Kreklewich (1994). "Consolidating Neoliberal Reforms: Free Trade as a Conditioning Framework." *Studies in Political Economy* 43 (Spring): 33-61

Jacobsen, John K. (1988). "Peripheral 'Postindustrialization': Ideology, High Technology and Dependent Development." In *A Changing International Division of Labor,* edited by James A. Caporaso, 91-122. Boulder, Colo: Lynne Rienner.

Mead, Walter Russell (1988). "Bushism Found; A Second-term Agenda Hidden in Trade Agreements," *Harper's Magazine* (September): 37-45.

McAfee, Kathy (1988). Storm Signals, Structural Adjustment and Development Alternatives in the Caribbean, London: Zed Press.

Pantojas-García, Emilio (1990). Development Strategies as Ideology: Puerto Rico's Export-led Industrialization Experience. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.

USITC (United States International Trade Commission) (1992). 1992 *Report on the Impact of the Caribbean Basin Economic Recovery Act on U.S. Industries and Consumers; Seventh Report,* 1991. Washington, D.C.: USITC Publication no. 2553.

USITC (1994). Annual Statistical Report on U.S. Imports of Textiles and Apparel: 1995. Washington, D.C.: USITC Publication no. 2987.

Wilson, Patricia A. (1990). *Exports and Local Development: Mexico's New Maquiladoras.* Austin, TX.: University of Texas Press.

World Bank, Caribbean Division (1988). *Coping with changes in the External Environment.* Washington, D.C., World Bank Report No. 12821 LAC.

World Bank, Caribbean Division (1994). *Prospects for Service Exports from the English-Speaking Caribbean.* Washington, D.C., World Bank Report no. 15301 CRG.

Yeats, Alexander J. (1989). *Do Caribbean Exporters Pay Higher Freight Costs?* Washington, D.C., World Bank Discussion Papers, 62.

APUNTES SOBRE CONCEPTOS, BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA

Rodolfo Trejos Donaldson

Introducción

El proceso centroamericano de integración económica está catalogado como el más antiguo en América Latina. Nació en 1951, antes del Tratado de Montevideo que dio vida a la ALALC en 1960 (después ALADI), y naturalmente también mucho antes que el Acuerdo de Cartagena de 1968, que sustenta al Grupo Andino. Es anterior al CARIFTA de 1965, el que evolucionó a CARICOM en 1973.

En un tiempo el proceso centroamericano de integración económica fue ejemplo de lo que puede lograr un grupo de países pequeños que deciden juntarse para caminar la ruta del desarrollo.

Enseguida reseño algunos de los logros de la integración económica centroamericana, que significaron beneficios netos para todos los países, aunque en diferentes proporciones: a) un aumento sostenido del comercio intrarregional, sólo interrumpido a raíz de la crisis de los años 80; b) el impulso a un desarrollo industrial muy superior a la alternativa sin mercado común, aprovechando las ventajas técnicas y económicas inherentes a la escala de producción; c) el inicio y consolidación de cierta complementariedad e interdependencia entre países; d) el nacimiento de una nueva clase empresarial y mayores oportunidades de empleo para la población centroamericana; y otros muchos aspectos, entre los cuales sobresale la creación de una infraestructura básica con sentido regional que ha tenido desarrollos en la red de carreteras, la interconexión eléctrica, las comunicaciones y los puertos.

Este proceso, así como las economías de los países, sufrieron una severa crisis en la década de los años ochenta, que se debió a factores algunos de origen externo, otros de origen interno, pero que todos se suman a rezagos y defectos de orden estructural de los países. Sólo quisiera puntualizar algunas cifras que ilustran la gravedad del problema. El producto interno bruto por habitante en los distintos países, a precios constantes de 1970, evolucionó de tal modo que en Guatemala, en 1986, alcanzó la cifra de $379 que es la que tuvo en 1971. En El Salvador la cifra de 1986, $226, es equivalente a la de 1960. En Honduras dicha cifra fue igual a la de 1970 que era $274. En Nicaragua el monto de 1986, de $ 247, se situó en niveles anteriores al año 1960. Y en Costa Rica, el producto inter-

no bruto por habitante en ese año (1986) fue similar al que había en 1975, o sea $676. En cuanto a las cifras de comercio intrarregional, éstas cayeron de 1.300 millones de dólares, monto alcanzado en 1980, a cerca de 400 millones de dólares en 1986. Recordemos que detrás del comercio hay producción y que para que haya producción se requiere trabajo, es decir empleo.

Otro aspecto de la integración económica, que es la obra de infraestructura regional, también sufrió al punto de que, por ejemplo, muchos programas regionales como carreteras todavía tienen que hacer énfasis en rehabilitación, más que en construcción y perfeccionamiento de la arteria regional.

Evolución durante los años 80 y principios de los 90

Turbulencia y heterogeneidad política, estancamiento y más aún, retroceso económico, deuda, abandono por parte de la comunidad internacional, desorientación en la conducción de los asuntos relativos a la integración, entre otros males, caracterizan la Centroamérica de fines de la década de los 70 y casi todos los años 80.

Sólo para ilustrar veamos lo que pasó con uno de los elementos fundamentales del Mercado Común, el libre comercio. Durante la década de los 80 los países adoptaron diversas medidas de defensa de sus balanzas de pagos, que fueron extendidas a los socios del Mercado Común (¿al margen de la Ley ante la falta de una cláusula de salvaguardia en el esquema jurídico?). Estas fueron medidas de contención de las importaciones provenientes de los otros países de la región. La misma crisis global de balanza de pagos provocó un grave problema de pagos entre los países centroamericanos que se tradujo en la acumulación inusitada de saldos insolutos en la Cámara de Compensación, lo que a su vez provocó la adopción de medidas de contención de las exportaciones con destino al Mercado Común. De manera que el comercio intrarregional se vio afectado tanto por acciones respecto de las importaciones como de las exportaciones.

Ante la incertidumbre que se cernía acerca del futuro de la integración económica centroamericana, y del mismo futuro político de Centroamérica, a mediados de la década de los 80 en los países surgen tendencias que propugnan por abandonar al MCCA y volcar la atención a los mercados mundiales; tales tendencias, es necesario advertir, no aparecen en todos los países al mismo tiempo ni con la misma intensidad. Este afán por participar más y mejor en los mercados mundiales se traduce en una de las decisiones más importantes que adoptan los países centroamericanos: adherirse al GATT.

Ciertamente dicha decisión la adopta cada uno en distinto momento, y las negociaciones de adhesión las emprende cada cual a un ritmo también distinto, que es determinado por sus propias necesidades, y utilizando parámetros que difieren entre uno y otro país; esto último a pesar de los esfuerzos que hizo la SIECA para que las negociaciones de adhesión, si bien a un paso distinto, fueran convergentes a fin de no dañar el Mercado Común y, además, facilitar la posterior actuación unitaria del MCCA, como tal, en el GATT.

De la misma manera asincrónica los gobiernos, en los años 80, fueron adquiriendo conciencia de la necesidad de modernizar las estructuras económicas de sus países y emprendieran programas de ajuste estructural con el apoyo financiero de instituciones internacionales (BM, FMI, BID) que visualizaban y atendían a los países de manera aislada y no en el contexto de la integración económica. Los países actúan individualmente en esta materia, a pesar de que el ajuste de las estructuras implica tener que tocar instrumentos del Mercado Común, como el Arancel, que para el caso es el más conspicuo, pues es el que define el perímetro del espacio económico regional - eso sí, se procuró actuar dentro de la legalidad al aprobar el Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano una exención (*waiver*) que permitió a los países hacer modificaciones unilaterales en la tarifa. A todo esto encontramos a las instituciones regionales unas perplejas, y otras enfrentando abiertamente la marea del inevitable ajuste estructural, en lugar de reconocer el signo de los tiempos, sumarse a la corriente, y procurar que los programas de ajuste de los países fueran convergentes a fin de prevenir una lesión profunda y permanente al Mercado Común.

Con todo, en la década de los 80 se dieron hechos positivos para la integración económica. El de mayor trascendencia, desde luego, es la suscripción, por parte de los Presidentes, del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, en agosto de 1987, con lo que culmina el proceso de Esquipulas. En lo que toca al Mercado Común, se negoció y puso en vigor el nuevo Régimen Arancelario y Aduanero (1986), que no sólo corrige serios defectos del sistema anterior, tanto en lo sustantivo como en lo formal en cuanto al diseño de la tarifa, sino que por ser un acuerdo marco y contener los elementos institucionales apropiados, es capaz de evolucionar y adaptarse a nuevas necesidades. También se negoció y suscribió el Acuerdo de Luxemburgo (1985) entre la CEE y los países del Istmo Centroamericano que, además de enmarcar las relaciones de cooperación entre las dos regiones, viene a ser el primer instrumento jurídico bilateral en que el Istmo aparece como una de las partes. En esa época se concibe el DICA, un novedoso sistema de pagos que movilizó la cooperación europea, pero que se malogra por circunstancias imponderables.

El intercambio intracentroamericano, entre 1990 y 1996 pasó de 650 millones a 1.600 millones de dólares, crecimiento verdaderamente espectacular, con tasas comparables a las de principios de la década de los 60.

Prerrequisitos y conceptos fundamentales de la integración económica entre países

Rasgos comunes y diferenciales de los procesos de integración

En todas las épocas ha habido rasgos comunes a todos los movimientos de integración, y rasgos que permiten diferenciar entre distintos procesos.

Rasgos comunes:

"Poner en común" (Jean Monet). Los participantes ponen en común algo, como mercados y recursos, porque les conviene a todos y a cada uno. Todos obtienen beneficios y todos asumen costos, aunque en diferentes proporciones, pero la suma tiene que ser positiva para cada parte. De allí que de las realidades nacionales se va a la región y no al revés; es decir, hay una dinámica de reciprocidad de intereses nacionales. Entonces no se trata de un interés común (que sería abstracto) sino de poner en común intereses nacionales concretos. Surge, eso sí, una agenda común que es necesario identificar y mantener actualizada.

Disciplina colectiva. Que debe mantenerse tanto en lo macroeconómico como en lo que se refiere a la regulación de la actividad económica. Se traduce en reglas de juego y requiere de monitoreo de parte de órganos e instituciones comunes, independientemente del de los Estados individuales. La disciplina colectiva no afecta la soberanía, pues se pacta libremente; más bien se trata de un ejercicio colectivo de **algunas porciones** de las soberanías nacionales.

Generar: Derecho de acceso a los respectivos mercados con bienes y eventualmente servicios (derecho garantizado y comprometido, no concesión unilateral); **Discriminación respecto de terceros**, es decir excepciones al tratamiento de nación más favorecida.

Rasgos diferenciales

Grado de **interdependencia** recíproca, mayor o menor.

Grado de **polarización** en cuanto a la asimetría del poder económico

de los socios. Asimetría en: tamaño de mercado; valor del comercio exterior; PIB; PIB per cápita, etc. Puede haber casos de unipolaridad (EE.UU. en NAFTA), o de multipolaridad (MCCA, UE, Grupo Andino, CARICOM, MERCOSUR), cuando varios socios, aunque no necesariamente todos, ostentan similar poder económico.

Aquí es necesario señalar que el **grado de interdependencia** y el **grado de polarización** inciden en la **disciplina colectiva**: En efecto, si la interdependencia es débil es más difícil mantener la disciplina (pero también es menos imperioso hacerlo).

Si se da **multipolaridad**, la disciplina colectiva se mantiene a través de un proceso de negociación constante. Si lo que hay es **unipolaridad**, la disciplina colectiva se mantiene mediante el alineamiento de todas las partes débiles con la más fuerte.

El modelo básico de la integración económica centroamericana

Se puede resumir lo que distingue a los procesos de integración antes y después de la década de los 90, en lo siguiente:

Antes la integración tenía una manera de ser **introvertida**, es decir en general privaba la idea de buscar un desarrollo hacia adentro. Además, era "**monogámica**", es decir, los socios del sistema se eran fieles entre sí y se abstenían de negociar unilateralmente con terceros.

Ahora el acento se pone en que sea **extrovertida**, ve para fuera y sus miembros buscan relacionamientos externos; si esto lo hacen individualmente, entonces la integración tiende a ser también "**poligámica**". Y esto último no está nada bien.

Centroamérica no está ausente de la poligamia (TLC Costa Rica-México y Nicaragua-México), lo que puede ser perjudicial no sólo para el perfeccionamiento del Mercado Común, sino para los propósitos de los países de obtener una mejor participación en el comercio mundial al no aprovechar el potencial negociador que provee el MCCA como entidad económica de dimensión regional, como se verá en el capítulo siguiente. Se debe tratar, entonces, de que la apertura se dé a la par de un perfeccionamiento y fortalecimiento del esquema de integración que procure afianzar la personalidad del Mercado Común, lo cual implica evitar la mencionada poligamia. En cierto modo esto lo reconocieron los presidentes en Tuxtla Gutiérrez II (San José, 1996), cuando hablaron de la necesidad de que los países centroamericanos que aún no tenían acuerdo comercial con México apuraran

sus negociaciones a fin de convertir el conjunto de acuerdos en uno solo en que figurara Centroamérica por una parte y México por la otra.

Aspectos a tomar en cuenta en la formulación y ejecución de la política comercial externa del MCCA

Todos los países centroamericanos son miembros de la OMC. Iniciaron y concluyeron sus negociaciones de adhesión al GATT de manera asincrónica (Costa Rica, noviembre de 1989; El Salvador, noviembre de 1990; Guatemala abril de 1991, y Honduras marzo de 1994. Nicaragua era parte contratante desde 1949). ·Los resultados de tales negociaciones de adhesión fueron divergentes a pesar de los esfuerzos que en su momento hizo la SIECA. ¿Se debe buscar la manera de corregir esas divergencias (¿renegociar las Listas?) para no comprometer el perfeccionamiento del MCCA ?

De todos modos hay algo positivo y es que todos los países centroamericanos pertenecen a la OMC, entidad que gobierna el sistema multilateral de comercio. Este es un parámetro muy importante para el diseño y ejecución de la política comercial externa del MCCA.

El MCCA como interlocutor comercial

La actuación en función del MCCA potencia la posibilidad de calificar entre los principales abastecedores de un mercado externo. Figurar entre los principales abastecedores de un determinado bien a un determinado país, confiere a la parte contratante ciertos derechos de negociación según las reglas de GATT-OMC. Esto es muy importante no sólo para negociar mejoras en las condiciones de acceso de la producción exportable, en futuras rondas de negociaciones, sino porque permite hacer uso del derecho de llevar al terreno de la negociación al país que retira concesiones consolidadas, o adopta medidas incompatibles con la OMC, en menoscabo de los intereses comerciales del principal abastecedor. Las negociaciones procurarán restablecer la situación anterior o exigir compensación comercial equivalente. En última instancia el país afectado tiene el derecho de adoptar medidas de represalia; en este caso es claro que la posibilidad de adoptar una medida de ese tipo por parte del MCCA tiene más poder disuasivo que si fuere adoptada por un país individual.

Si de entablar negociaciones de acuerdos comerciales se trata, es fácil suponer que el MCCA, por su dimensión comercial mucho mayor que la

de cualquiera de los países miembros, resulta un interlocutor más atractivo que los países individualmente considerados. En algunas de las negociaciones actualmente planteadas (ALCA) se han recibido señales en ese sentido.

La reciprocidad (absoluta o relativa, simétrica o asimétrica) ya es ineludible al negociar mejoras estables en las condiciones de acceso a los mercados. Vale más en términos comerciales la concesión que ofrezca en reciprocidad un mercado del tamaño del MCCA, para obtener una ganancia en una negociación, que idéntica concesión ofrecida por un país centroamericano individualmente considerado. Es decir, el país individual tendría que aumentar substancialmente su concesión para obtener la misma ganancia. Entonces, el costo de la reciprocidad se abarata para cada uno de los países miembros del MCCA; pero hay que considerar que el costo de cada uno puede no ser proporcional a la ganancia que deriva. Cómo atender esta situación se verá más adelante, cuando hablemos del principio de equidad.

Otra ventaja de la actuación en términos de MCCA, surge cuando a pesar de tener interés substancial en un producto no se alcanza a calificar entre los principales abastecedores. Se puede buscar a otro país que sea principal abastecedor de ese producto y que a la vez tenga interés en otro producto en que el MCCA sí califica, y plantearle un entendimiento para negociar conjuntamente ambos productos.

Conceptos básicos

Conviene definir ciertos conceptos básicos para facilitar el entendimiento a la hora de convenir reglas y procedimientos a ser aplicados en diferentes situaciones y circunstancias.

No se concibe un mercado común perfeccionado sin una política comercial externa. Sin prejuzgar sobre el momento en que habrá de estar perfeccionado el Mercado Común Centroamericano, la construcción de la política comercial externa debería ir *pari-passu* con los avances que se vayan haciendo en el perfeccionamiento del MCCA.

Debe estar claro que, para efectos de mercado común, se trata de **política y negociaciones comerciales externas**, no de negociaciones económicas externas. Esto, porque es con acciones o negociaciones de política comercial externa que se puede afectar directamente al Mercado Común, en tanto que elementos fundamentales de éste son también instrumentos de política comercial. En efecto, uno de los elementos principales que conforman el Mercado Común, el Arancel Externo (otro es la Zona de Libre Comercio), es también un instrumento principal de política comercial

externa. El Arancel define el perímetro del espacio económico del Mercado Común y no debería estar expuesto a medidas de política comercial de los estados actuando individualmente, salvo que éstas sean convenidas de mutuo y se garantice su convergencia de manera que con el tiempo se restablezca la unidad del arancel.

Otros instrumentos atinentes al comercio se han ido sumando al ordenamiento jurídico del Mercado Común, como las legislaciones o reglamentaciones sobre valoración aduanera, salvaguardias, comercio desleal, origen de las mercancías. Por lo tanto, habrán de incorporarse a la política comercial externa regional.

Una vez consolidada y en ejercicio la política comercial externa común, será más fácil entrar a coordinar y eventualmente hacer comunes otras políticas económicas externas.

La política comercial tiene dos grandes campos, con sus correspondientes clases de acciones: el campo de la política comercial autónoma y el de la política comercial contractual.

Las acciones o medidas autónomas de política comercial son aquellas que los países adoptan sin comprometerlas con terceros Estados. En esta categoría entrarían, por ejemplo, las reglamentaciones sobre origen de las mercancías y sobre salvaguardias, aprobadas por los órganos del MCCA, así como la Legislación sobre el Valor Aduanero de las Mercancías y el CAUCA, mientras no se participe en acuerdos internacionales sobre estas materias.

Las acciones de política comercial contractual conllevan una negociación que normalmente desemboca en un acuerdo o un compromiso con terceros Estados, en el que pueden estar envueltos instrumentos del Mercado Común; de allí que es en la política comercial contractual en donde es más urgente definir criterios regionales.

Aplicar la política comercial implica llevar a cabo cuatro clases de tareas, y contar para ello con instrumentos apropiados. Las tareas se refieren a: Desarrollar producción exportable; promover las exportaciones; defender los intereses comerciales nacionales, y; negociar la apertura de mercados.

En cuanto a las dos primeras, es deseable el mayor esfuerzo e iniciativa en el ámbito nacional, y en esto el sector privado juega el papel más importante. Defender los intereses comerciales nacionales (de prácticas de comercio desleal que aplican terceros, por ejemplo) es una labor que normalmente corresponde a los Gobiernos. Negociar la apertura de mercados es una tarea que necesariamente deben llevar a cabo los Gobiernos, pues están envueltos instrumentos de política comercial que aplican los Estados. En tanto las negociaciones sobre acceso impliquen reciprocidad, los instrumentos del Mercado Común aparecen expuestos a ser comprometidos.

Como se indicó antes, en este campo -que es de política comercial contractual-, es más urgente ir configurando un enfoque regional.

Para efectos de establecer el grado de cohesión que se convenga en cada caso, es bueno distinguir entre acciones y negociaciones de política comercial coordinadas, convergentes, conjuntas y unitarias, así:

Se reconocen diversos ambientes de negociación. Para el caso centroamericano conviene distinguir los siguientes:

- el ambiente multilateral (OMC, AMF, UNCTAD, OIC), con énfasis en la OMC, tanto en su funcionamiento ordinario (la Conferencia Ministerial; el Consejo General; los tres Consejos Especializados: Mercancías, Servicios, Propiedad Intelectual; los Comités y los Grupos) como en el extraordinario (rondas de negociación), puesto que constituye el centro del sistema multilateral de comercio
- el ambiente hemisférico (ALCA)
- el ambiente regional (ALADI, SELA)
- el ambiente plurilateral (MCCA vis-à-vis NAFTA o G3)
- el ambiente bilateral (MCCA versus Unión Europea, Estados Unidos incluyendo la ICC, México, CARICOM, MERCOSUR, Colombia, Venezuela, Chile, Canadá, por ahora.

En cada uno de dichos ambientes se puede dar cualquiera de los grados de cohesión señalados anteriormente.

Principios en que se podría asentar la política comercial externa del MCCA

a) Principios generales

1. Privilegiar las relaciones multilaterales

Entre los ambientes de negociación indicados anteriormente, por muchas razones debe favorecerse el ambiente multilateral *vis-à-vis* el bilateral; entre ellas: las reglas del sistema multilateral de comercio son mucho más estables por lo que dan pie firme para diseñar una política comercial coherente de largo aliento; en el esquema multilateral se facilita encontrar aliados para defender intereses comunes; el sistema multilateral potencia la posibilidad de colocar productos en mejores mercados y obtener aprovisionamientos más favorables; por su parte, la relación meramente bilateral, cuando es entre socios de muy diferente dimensión económica, puede degenerar en paternalismo, crear dependencias nada convenientes y exponer a la parte más pequeña a requerimientos a veces hasta de naturaleza no económica. En el extremo están las concesiones unilaterales; aquí hay que

tener presente que tales concesiones son esencialmente inestables, pues la parte que las otorga las puede retirar en cualquier momento sin que haya lugar a deducir responsabilidades.

2. Comercio y cooperación

La experiencia enseña que las relaciones comerciales con terceros Estados deben manejarse aparte de las relaciones de cooperación, y no confundirlas. Un principio fundamental es que los daños comerciales que reciban los países centroamericanos como consecuencia de medidas proteccionistas o discriminatorias que limiten el acceso de sus productos a mercados externos, no son compensables con acciones de cooperación económica, financiera o técnica. Lo que procede es reclamar en donde corresponda (la OMC) la corrección de las medidas - o negociar compensación comercial - y exigir reparación de los daños.

3. La asimetría

La política comercial contractual implica reciprocidad. Para lograr una ventaja comercial a través de una negociación, el MCCA debe prepararse a dar a cambio una concesión también comercial. Cuando la negociación es entre partes de diferente dimensión económica debe aplicarse el principio de la asimetría, por el cual las concesiones que ofrece la parte más débil son menos que proporcionales a las concesiones que recibe. Esta asimetría puede manifestarse en los cortes arancelarios (menores los que otorga la parte más débil) y también en los plazos de desgravación (mayores para la parte más débil). Pero no sólo en esos aspectos que son meramente arancelarios; también en otros temas se debe invocar el principio de asimetría, particularmente en lo que se refiere a salvaguardias y origen. Con relación a salvaguardias, debe preverse condiciones más rigurosas a la parte más fuerte, para que pueda aplicar medidas de salvaguardia que afecten las exportaciones de la parte más débil, incluyendo lo relativo a prueba de daño y selectividad.

4. El origen acumulativo regional

En tanto se logra el perfeccionamiento del MCCA, cuando la negociación comercial se plantea en términos de que por la parte centroamericana figuren los países miembros del MCCA y no el MCCA como tal, debe incorporarse el principio de origen acumulativo regional. Según este principio, para el salto arancelario se parte del insumo menos elaborado que incorpore el producto centroamericano exportado a terceros, y haya sido adquirido en otro país centroamericano; si la calificación es por el lado del valor agregado, se acumulará el valor que se agregue en cada país centroa-

mericano a los insumos que se utilicen en la elaboración del producto final, para conformar el valor regional incorporado. Nótese que la cláusula del valor regional incorporado no será necesaria cuando no sean los países individualmente sino la entidad MCCA quien figure de esa manera como una de las partes del acuerdo comercial; en esta situación la acumulación de origen está implícita.

5. Preferencia Centroamericana

Este debería ser el principio más importante de la política comercial del MCCA. Las negociaciones comerciales con terceros Estados pueden plantearse sobre la base del tratamiento de Nación Más Favorecida, o bajo términos preferenciales que inclusive pueden conducir a la constitución de una Zona de Libre Comercio, como es el caso de las negociaciones que se llevan actualmente a cabo con Colombia y Venezuela, y con México. El principio de la Preferencia Centroamericana significa que los tratamientos que se apliquen entre sí los países centroamericanos, sean siempre más liberales, ágiles y flexibles que los que convengan con los otros Estados con quienes se negocia un acuerdo preferencial o de libre comercio. Si se tiene presente el principio de la Preferencia Centroamericana, las negociaciones de acuerdos de libre comercio con terceros Estados pueden tener el efecto de estimular la profundización y perfeccionamiento del MCCA y la preservación de su identidad. Huelga repetir que un principio de esta naturaleza es perfectamente compatible con el Artículo XXIV del GATT, que habla de las Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio.

6. Cláusula Centroamericana de Excepción

Es casi obvio, pero debe señalarse el deber de incluir la Cláusula Centroamericana de Excepción en los tratados que, sobre la base del tratamiento de Nación Más Favorecida, celebren los países centroamericanos con terceros Estados.

b) Principios específicos

1. Gradualidad y progresividad

Se ha dicho que el perfeccionamiento del MCCA va a ser un proceso gradual y progresivo. La política comercial externa debería irse configurando a la par y conforme se avance en dicho perfeccionamiento del MCCA. Una primera etapa que podría estar ya superada, es la de la *coordinación*, de manera que ahora lo que hay que procurar es que haya al menos *convergencia* en las acciones o negociaciones de política comercial que emprendan

los Estados, de manera que no se vaya a contradecir el propósito de perfeccionar el MCCA. La razón por la cual deba preverse la aplicación de la regla de *convergencia*, parte del reconocimiento de intereses distintos que pueden tener los países, lo que da lugar a prioridades también distintas y ritmos diferentes para conducir las negociaciones con determinados interlocutores comerciales. A medida que se avance en el proceso se pasará por la acción conjunta, para llegar al final a la acción unitaria como la entidad MCCA. Lo anterior en cuanto a la orientación general que gobernará el proceso; pero desde ahora se debe impulsar que en determinadas acciones o negociaciones, se convenga actuar de manera conjunta o unitaria. Se debe considerar con cuidado la posibilidad de que un grupo de países (tres, por ejemplo) emprendan una acción o negociación comercial organizados de manera *conjunta o unitaria* y que entre ellos y los otros dos se siga la regla de la *convergencia*.

2. Solidaridad

Si se toma la oferta exportable centroamericana se perciben tres categorías de bienes según el número de países centroamericanos que tengan intereses comerciales en ellos, a saber: Un conjunto de bienes en que los cinco países tienen claro interés como exportadores, aunque cada uno de ellos califique diferente en el rango de abastecedores; Otro conjunto de bienes en donde se ve el interés de dos o hasta cuatro países, y; en el extremo, está el conjunto de bienes en que sólo un país (cualquiera de los cinco) tiene interés como exportador.

En los primeros dos casos opera la acumulación de oferta para aumentar la posibilidad de que el MCCA califique como negociador. En el tercero, puede ser que el único país centroamericano que exporta ya de por sí califique, pero puede que no. Lo que es importante aquí es procurar la solidaridad de los cinco países en las tres categorías. En la primera, esa solidaridad es natural; en la segunda es fácil de construir; en la tercera categoría la solidaridad debe ser asumida de manera consciente, con base en el examen de los intereses en juego, y quizás mediando una negociación horizontal entre los países a lo interno del MCCA. De esta manera se conforma una solidaridad en torno al conjunto de la oferta exportable, y se fortalece así la capacidad negociadora del MCCA.

3. Equidad

Los intereses comerciales de los países centroamericano pueden ser diferentes en un determinado momento. En el punto 2.- anterior se plantea el principio de la solidaridad, esencial para construir una posición unificada en torno a una negociación o acción de política comercial. Las

diferencias que existen entre los países en cuanto a monto de sus exportaciones y diversidad de la producción exportable hacen que, al unificarse las concesiones que se ofrecen en reciprocidad, la relación entre costos y beneficios de la negociación no sea igual para todos los países; los países que tengan menores exportaciones tenderán a tener un mayor costo relativo. Es difícil encontrar fórmulas comerciales para compensar esta situación. Los propios países que en ella se encuentran deberán plantear sus demandas; tal vez algún tratamiento especial en el comercio intrarregional, en la medida en que el estado de liberalización lo permita; o bien protección arancelaria temporal a las producciones que les interesa impulsar. No debe dejar de considerarse los esfuerzos conjuntos para desarrollar nuevas exportaciones en los países que soportan ese mayor costo relativo.

4. *Transparencia*

Es vital que en el proceso de conformación de la política comercial externa del MCCA impere una absoluta transparencia y comunicación entre los socios del MCCA, respecto de sus intereses comerciales, sus prioridades y las acciones de política comercial o negociaciones que desean promover. Esta transparencia, además de ser el sustento de la confianza mutua, permitirá a todos discernir los aspectos más importantes de la política comercial regional y programar mejor las acciones.

5. *Organización*

La formulación y ejecución de la política comercial debe tener profundo arraigo entre los distintos sectores de cada país. Lo mismo respecto de las acciones o negociaciones comerciales específicas. Es importante contar con una organización para atender las tareas de política comercial externa, que abarque tanto el ámbito nacional como el regional. De esa manera se facilita la comunicación y la toma de decisiones en dicha materia.

6. *Disciplina*

Una vez que se decide actuar conjunta o unitariamente, ya sea para negociar un acuerdo comercial con un tercer páis; o para participar en una negociación multilateral (Ronda de la OMC); o bien para resolver un problema comercial específico con un tercero, es imprescindible que los países centroamericanos se ciñan a los procedimientos y parámetros establecidos al inicio del proceso, y mantengan esta disciplina a todo lo largo del mismo. Si las circunstancias ameritan un cambio en la posición negociadora, esto deberá ventilarse internamente, en el órgano que corresponda. Observar esta disciplina es imprescindible para el éxito de la negociación, pues las contrapartes muy fácilmente perciben cualquier escisión en la posición negociadora de un grupo de países.

Cuestiones institucionales

Algo que debería tenerse en cuenta al emprender una reforma institucional en Centroamérica es que Integración es una cosa, Cooperación es algo distinto. En Centroamérica se manejan áreas de Integración: en lo económico (MCCA) y en lo físico (interconexión eléctrica, telecomunicaciones, plan vial, etc..). Y también se abordan áreas de cooperación (en lo social, cultural y educativo, medio ambiental y naturalmente en lo político). La falta de cumplimiento de un compromiso de integración, o la desviación de un país de reglas de integración convenidas multilateralmente, tienen consecuencias graves que afectan muchos intereses: comerciales, de empleo, de inversión, económicos en general. El incumplimiento de compromisos de cooperación no acarrea consecuencias de tal envergadura.

En Centroamérica hay **materias en donde se encuentra un consenso claro** para avanzar y profundizar: **a) la Integración Comercial, el MCCA**, que es un negocio de $2.000 millones de intercambio, y **b) la Integración Física** con el desarrollo de proyectos conjuntos de infraestructura. Pero se encuentran otras áreas, principalmente dentro del campo de la Cooperación, en donde algunos países tienen reservas (el área política) o bien quieren avanzar más lentamente (lo social). Cuando todo está concentrado en una sola institución, las objeciones y falta de consenso en ciertos campos pueden perturbar la profundización y el avance en las áreas que sí tienen consenso.

En suma, se debe construir el sistema institucional con base en lo mejor de la experiencia; cuidarse de no crear superestructuras grandiosas que a la larga serían inoperantes, al estar desvinculadas de la realidad y de la historia. Simplificar; el congestionamiento conduce a la parálisis. Eso sí, procurar avanzar hacia un estadio institucional superior, a un esquema de tipo comunitario. Al menos sentar las bases para ello.

APERTURA E INTEGRACION REGIONAL DE LOS MERCADOS DE VALORES

Roberto Venegas Renauld

Un marco conceptual de referencia

La integración de los mercados de valores es una tendencia a nivel mundial, parte inevitable de lo que conocemos como el proceso de globalización. Los mercados de valores en la práctica se han venido integrando por muy diversas vías, aunque desde el punto de vista político o de acuerdos formales no exista un solo papel firmado. La integración la han realizado los intermediarios bursátiles y los bancos de inversión con operaciones multinacionales, los fondos de inversión con operación en diversas regiones del mundo y en menor grado las bolsas de valores mediante acuerdos expresos de integración.

En Costa Rica, el tema de la integración se ha discutido con mayor importancia a partir de los años 90. Por razones de interés y conveniencia mutua, el énfasis se ha centrado en la integración con los mercados de la región centroamericana unidos por una mayor afinidad cultural y proximidad geográfica. La posibilidad de "integrarnos" con otros mercados de mayor nivel de desarrollo, se ha planteado más como una cuestión de "apertura" hacia esos mercados que como un elemento de integración.

La constitución de la Asociación de Bolsas de Centroamérica, BOLCEN, y el establecimiento de acuerdos recíprocos de custodia de títulos valores, han sido los elementos que han estado presentes en la estrategia implícita de integración de los mercados de valores. Mediante BOLCEN, se ha establecido un foro de discusión de problemas comunes y se ha promovido el acercamiento entre los mercados. Asimismo este foro ha permitido establecer elementos básicos para una futura integración de los mercados de valores, uno de los cuales ha sido el establecimiento de convenios recíprocos de custodia entre los diversos mercados que a la postre se han convertido en la punta de lanza para la negociación de los títulos valores centroamericanos en cualquier país.

La integración de los mercados de valores por medio de las bolsas de valores va más allá de la apertura de un mercado hacia los demás. Es un proceso muchísimo más complejo y lleno de detalles, de acuerdos explícitos entre los diversos miembros, de ahí la dificultad de avanzar en esta materia y de ahí que la integración de los mercados de valores a nivel regional avance más rápido mediante acuerdos entre los intermediarios.

Los beneficios de la apertura consisten básicamente en:

1. Oportunidades de arbitraje,
2. Aumento en las posibilidades de diversificación,
3. Acceso a un mercado con una mayor dimensión que el local.

En la Bolsa Nacional de Valores se ha defendido la apertura del mercado reconociendo los beneficios que los inversionistas locales tendrían al invertir en valores extranjeros con diferentes características de riesgo/rentabilidad, como un medio legítimo para incrementar sus rendimientos o para diversificar sus carteras. Adicionalmente, la apertura y la integración traen consigo la posibilidad de accesar fuentes de financiamiento no restringidas únicamente a los mercados locales. En este sentido, una empresa local podría financiarse colocando títulos valores que pueden ser adquiridos por locales y extranjeros. De esta manera se abren nuevas oportunidades de inversión y financiamiento que hasta la fecha sólo han estado disponibles para unos pocos.

Casi se podría dar por sentado que existe consenso sobre la conveniencia de la apertura de del mercado de valores, a pesar del lento avance en materia regulatoria por parte de la Comisión Nacional de Valores. Dando por supuesto que el tema de la apertura será resuelto a nivel regulatorio en los próximos meses, lo pertinente es que centrarse en el tema de la integración.

La integración es en alguna medida una forma de apertura con un nivel de perfeccionamiento mayor: Con la integración de dos o más mercados de valores, se constituye un solo mercado para las partes y como resultado se genera un único precio para los valores que se negocian en él. Ese es el elemento atractivo de la integración de los mercados por encima de la apertura: un mercado más profundo y eficiente en la formación de los precios. Además por supuesto de las ventajas macro de una integración, hay ventajas a nivel microeconómico como por ejemplo una disminución en las inversiones absolutas y en los costos de operación en un mercado integrado.

Antecedentes en la negociación de papel centroamericano

Las oportunidades de nuevos negocios que representa la negociación de papel centroamericano, han sido aprovechadas el año pasado por un grupo importante de puestos de bolsa. Durante los doce meses, se han registrado negociaciones por un monto superior a los US$648 millones. Como referencia, en 1995 las negociaciones con papel centroamericano llegaron tan solo a $15 millones, y en 1996 aumentaron a $150 millones.

Los títulos que registraron una negociación más significativa en 1997 fueron los Certificados de Administración Monetaria (CAM$) del Banco Central de Reserva de El Salvador, los Certificados Negociables de Inversión del Banco Central de Nicaragua y los Certificados Beneficio Tributario del Gobierno Central de Nicaragua. A pesar de ello, en Costa Rica se han negociado activamente al menos otros 9 tipos de títulos emitidos por instituciones públicas de estos dos países.

Estos títulos han sido adquiridos por los puestos de bolsa tanto como inversión directa como para su utilización posterior en operaciones de recompra, convirtiéndose en ambos casos en una importante fuente de generación de ingresos.

Si bien no se cuenta con estadísticas similares de lo que está sucediendo en las demás bolsas centroamericanas, se cree que se ha producido un incremento también importante en las negociaciones con títulos de los demás países. Tanto en Guatemala como en El Salvador, se aprobaron disposiciones reglamentarias que permiten la negociación de los valores públicos emitidos en los demás países.

Estimación del mercado potencial

A través de las siete bolsas que operan en la región, sin incluir a Costa Rica, se transa mensualmente un volumen cercano a los US$1 800 millones, esta cifra representa un 114,4% del volumen mensual negociado en la Bolsa Nacional de Valores, S.A. El acceso de los operadores locales a los mercados centroamericanos, representa la posibilidad de incrementar considerablemente el tamaño del mercado.

De igual forma, la posibilidad para los puestos de bolsa centroamericanos de acceder únicamente al mercado costarricense, implica en el menor de los casos (Guatemala), un incremento en el tamaño del mercado cercano al 190%, y en otros casos (Nicaragua), equivale a multiplicar por 29 el mercado en el que actualmente están operando.

Bajo este panorama, resulta claro el interés de los operadores locales como de los regionales de participar en un mercado integrado. Sin embargo, ¿es factible la integración?

Es factible la integración

Tres elementos se requieren para que exista integración: voluntad política a nivel de las bolsas, viabilidad legal y un acuerdo técnico-económico.

Obtener la voluntad política a nivel de las bolsas es difícil, toda vez que la constitución de las mismas se ha perfilado en cada país como un proyecto de carácter nacional y cualquier esfuerzo de integración atenta contra la autonomía e independencia de cada país en esa materia. El nivel de desarrollo de cada mercado sin embargo va mostrando cada vez más posibilidades en los mercados y se escuchan con más insistencia el tema de la integración, posiblemente en muchos casos, más como un elemento de apertura, pero en otros posiblemente como un verdadero esfuerzo de integración.

El segundo elemento es importante, toda vez que la legislación de los diversos países, se centra en la negociación de valores en las bolsas que se autorizan por ley, no está prevista la negociación en una bolsa regional. La supervisión del mercado, las disposiciones regulatorias son distintas en todos los mercados aunque la tendencia será hacia la uniformidad de las reglas en el mediano plazo. Una solución en el aspecto legal es indispensable para un verdadero esfuerzo de integración.

El tercer elemento un acuerdo técnico-económico, es también un eventual escollo, toda vez que se tendrían que ajustar reglas de negociación a una común para todos y se tendría que adoptar un estándar tecnológico de negociación. La existencia de mercados, por más pequeños que sean en todos los países, supone también un valor económico que se tendría que negociar, negociación que se vuelve más compleja entre más mercados se pretenda integrar. Existiendo voluntad política y viabilidad legal, este no debiera ser el elemento que detenga un esfuerzo de integración.

Para contestar la pregunta, sí es factible pero a mediano plazo. Los mercados tendrán que madurar más, y tarde o temprano tendrán que llegar a reconocer la conveniencia de un mercado integrado más allá de la apertura.

Los posibles resultados en el tema de la integración

Podemos distinguir varios escenarios alrededor del tema de la integración:

1. No hay integración en el sentido de la palabra. Debido a la presencia de grupos financieros y bursátiles a nivel regional y del interés creciente por negocios centroamericanos y por las oportunidades que surgen, los mercados tendrían una importante interacción que los llevaría a una cuasi-integración. Es de esperar que alguno de estos mercados evolucione más rápido y llegue a "integrar" de facto los otros mercados.
2. Se produce una integración parcial. Algo parecido al "triángulo del norte". Dos o más mercados se podrían unir y aprovechar las ventajas de la integración.

3. Se logra la integración de todos los mercados. Este es el escenario ideal que implica un largo camino de negociaciones y en el que como resultado se obtiene un solo mercado con múltiples participantes que tienen una regulación similar.

Mientras este tema se define con mayor claridad, las bolsas de Centroamérica estarán dando algunos pasos en la dirección de la integración. Así por ejemplo, existe cierto convencimiento de uniformar los requisitos de inscripción de empresas emisoras y apoyo a los esfuerzos que varios grupos realizan para establecer una calificadora de riesgo a nivel regional. Ya se logró que en cada país se estableciera una central de valores, ahora un acuerdo sobre requisitos de inscripción de empresas y la existencia de calificadoras regionales abren un nuevo horizonte.

Los avances tecnológicos en sistemas de cómputo, así como el nivel de infraestructura de telecomunicaciones permiten llegar a un escenario muy cerca de la verdadera integración. Un escenario en el cual los operadores de todos los mercados, tienen acceso en su pantalla a la información en tiempo real de los demás mercados, y mediante acuerdos con sus homólogos, pueden cerrar operaciones o al menos solicitarlas.

La forma y la velocidad que irá tomando este proceso de integración dependerá de la visión que tengan las bolsas de la región de lo que debiera ser un verdadero mercado de valores. Desde la óptica mundial, los mercados de Centroamérica integrados en uno solo son la única esperanza para adquirir un volumen y condiciones atractivas como para participar activamente. No cabe duda que la contribución y aporte al desarrollo económico de los países de la región, de un mercado integrado sería significativa. Las empresas tendrán más confianza en apoyarse en los mercados de capital para financiar sus proyectos de largo plazo y quizás en ese ambiente exista el incentivo para que éstas abran su capital y den paso al tan ansiado desarrollo del mercado accionario. El tema de la liquidez y la profundidad, se habrán superado en mucho, por lo menos con relación a la situación actual de múltiples mercados. Los costos de operación y las inversiones podrán ser sufragados entre un número amplio de intermediarios, lo que les permitirá actuar en consonancia con los objetivos de los clientes inversionistas y en el marco de una competitividad basada en el servicio.

LA INTEGRACION CENTROAMERICANA Y LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES Y MULTILATERALES

Juan Manuel Villasuso

Antecedentes históricos de la integración centroamericana

El Mercado Común Centroamericano (MCCA) se creó en 1961, como resultado del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, cuyos objetivos incluían la conformación de una unión aduanera, promover y coordinar el crecimiento industrial, cooperar en las esferas monetaria y financiera, desarrollar una infraestructura integrada y facilitar las inversiones intrarregionales. Además de Costa Rica, son miembros del MCCA, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Durante el decenio de 1960 los países del MCCA lograron eliminar los derechos arancelarios sobre el 94 por ciento del comercio de la región; establecer un arancel de importaciones común que abarcaba casi el 80 por ciento del comercio exterior de la región; y adoptar una nomenclatura arancelaria uniforme. El esfuerzo comunitario creó las condiciones para el establecimiento de un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (MSI). Esta estrategia de industrialización se fomentó mediante el arancel aduanero común y el acuerdo de integración industrial del Tratado General.

Como resultado del proceso de integración, el comercio intrarregional creció de US $ 36 millones en 1960 a US $300 millones en 1970 y US $1,130 millones en 1980. No obstante el rápido crecimiento de la producción y del comercio intrarregional (especialmente el industrial) durante las primeras dos décadas de funcionamiento; hacia finales de 1970, el MCCA evidenció los primeros síntomas de debilitamiento. Esta situación se agudizó a inicios de la década siguiente.

La primera mitad de la década de los ochenta constituyó la etapa más difícil del proceso de integración en América Central. A la turbulencia política y el agotamiento del llamado modelo de sustitución de importaciones, se añadió la crisis internacional que puso en evidencia la vulnerabilidad de la región a los fenómenos externos y su alta dependencia de los mercados internacionales. Un indicador claro del deterioro del MCCA en este período de crisis lo constituye el hecho de que no fue sino hasta 1994 que se logró alcanzar de nuevo el volumen de comercio intrarregional de 1980. En términos nominales, su más alto nivel histórico correspondía

a 1980 (US 1,130 millones) y para 1994 dicha cifra llegó a los US $ 1,360 millones. El punto más bajo en el comercio intrarregional se dio en 1986, cuando alcanzó apenas US $ 413.4 millones. En 1997 el comercio intrarregional ascendió a US $1 722 millones.

Bajo la presión de una fuerte carga financiera (producto de la deuda externa), reducción de la actividad económica y crisis político-militar en varios de los países de la región, los integrantes del MCCA adoptaron medidas individuales para proteger sus aparatos productivos, reduciendo las importaciones mediante listas prioritarias, inclusive de productos originarios del MCCA. También aumentaron los derechos de importación e introdujeron recargos temporales a los bienes del exterior, lo que representó un revés para la aplicación del arancel externo común y para los flujos comerciales en el marco del MCCA. La operación del mercado común puso en evidencia el desequilibrio en la distribución de los beneficios, lo cual creó fricciones que tendieron a fortalecer las tendencias a intervenir su funcionamiento.

Las iniciativas para revitalizar y modernizar el proceso de integración se iniciaron a fines de 1984, cuando se celebró la Convención sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. En ésta se incluían aspectos tales como la introducción de una nomenclatura arancelaria común (NAUCA II); la transformación de todos los derechos específicos en *ad valorem*, la eliminación de los incentivos regionales a la inversión; y la creación del Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano.

El período que va de 1986 a 1990 atestigua un esfuerzo sin precedentes en las relaciones intracentroamericanas. Es así como las siete cumbres presidenciales que se celebran en ese período configuran una estrategia de pacificación y resolución de conflictos. El tema de la integración política, pospuesto indefinidamente desde la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (a principios de la década de los sesenta) cobra nuevo auge y se conceptualiza bajo consideraciones más dinámicas. Esto tiene gran relevancia por cuanto todos los gobiernos de la subregión, por primera vez en muchos años, tienen la legitimidad que le confiere procesos electorales.

La integración centroamericana en los noventa

La década de los noventa se inicia bajo una perspectiva diferente. Las cumbres presidenciales concentran los nuevos esfuerzos en materia de integración económica y sus mandatos pretenden proporcionar el marco de referencia para su fortalecimiento y renovación. En términos generales, esta

redefinición de la integración centroamericana se inscribe en el contexto de las corrientes hemisféricas, según las cuales lo que importa es que el proceso integracionista "coadyuve en el cumplimiento de objetivos más amplios de desarrollo, incluida la transformación de las estructuras productivas" (Declaración de Antigua, 1990).

En 1990, en la reunión presidencial de Antigua, Guatemala, se aprobó el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA), en el que se preveía la revitalizaron de la integración económica de Centroamérica. Ello permitiría el inicio de la labor relativa al establecimiento de un nuevo Arancel Centroamericano de Importación, la revisión del Tratado General del MCCA y la adopción de una nueva nomenclatura aduanera basada en el Sistema Armonizado.

Asimismo, se comenzaron a poner en práctica planes para mejorar el libre comercio entre los países del MCCA y se buscó racionalizar el arancel centroamericano de importación, basado en el Sistema Armonizado. Debe indicarse que este arancel no es un arancel externo común y los miembros del MCCA lo aplican con considerables variaciones, aunque se pretende que permita armonizar los niveles arancelarios a tipos del 5, 10, 15 y 20 por ciento.

Se plantea con claridad que la integración debe orientarse en torno a los objetivos específicos de fortalecer la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir la interacción creativa entre los agentes públicos y privados. Asimismo, y además de ser funcional para los objetivos de la política económica y las estrategias de desarrollo nacionales, la integración debe, primero, deparar beneficios netos para todos los países participantes; segundo, encontrar un asidero en los proyectos políticos nacionales; y tercero, suscitar un apoyo en distintos estratos de la población.

En términos de políticas económicas, los países de la región han venido adoptando en los últimos años nuevas estrategias de desarrollo concebidas para una mejor inserción en el comercio internacional, dándole prioridad al reordenamiento y modernización de sus economías mediante la adopción de programas y medidas de estabilización y ajuste económico.

En este contexto, la coordinación y armonización de las políticas macroeconómicas se entiende como una forma de sentar las bases de una integración duradera, evitando, en el corto plazo, que las políticas de un país se constituyan en barreras para el desarrollo de la capacidad competitiva del resto de naciones miembros y buscando su neutralidad con respecto a las relaciones comerciales y productivas regionales y, en el mediano plazo, permitiendo alcanzar un esquema de libre comercio en la región centroamericana. En otras palabras, la coordinación y armonización de políticas a nivel regional ha sido concebida como una condición necesaria para la permanencia y estabilidad del proceso de integración económica.

La situación actual de los países centroamericanos

Un análisis de carácter coyuntural indica que durante 1997 las economías de los países centroamericanos tuvieron un desempeño bastante favorable. En efecto, en todos los países se aceleró la actividad económica, el PIB real de la región creció en 4.2% en promedio. También se dieron progresos importantes en todos los países en lo que respecta al control de la inflación (la tasa se redujo de un 13.9% en 1996 a un 8.1% en 1997). Además, en casi todos los países se logró mantener una relativa estabilidad del tipo de cambio nominal y en todos mejoró la situación fiscal. En cuanto a las reservas internacionales netas, se registraron aumentos importantes debido a mayores ingresos de capital y al mejoramiento en el precio de algunos productos tradicionales de exportación, en especial el café.

La **política cambiaria** continuó desarrollándose bajo los mismos esquemas de años anteriores. Costa Rica y Nicaragua siguieron aplicando el mecanismo de minidevaluaciones diarias, El Salvador y Guatemala mantuvieron vigente el sistema de mercado, y Honduras continuó aplicando el sistema de subasta diaria pública, ajustando el tipo de cambio nominal cada cinco subastas. Conforme a lo anterior, la mayoría de los países de la región no registraron cambios importantes en el nivel de la competitividad externa, medida por el Indice del Tipo de Cambio Efectivo Real Global (ITCER-GLOBAL), el cual para la región en conjunto se apreció moderadamente (2.9%).

La **situación fiscal** mejoró en todos los países y con ello el déficit fiscal del sector público total de la región disminuyó a 3.0% del PIB (5.3% en 1996). Esto se debió a que el gobierno central a nivel regional redujo su déficit a 2.8% del PIB y el resto del sector público registró un superávit del 0.6% del PIB, mientras que las perdidas operacionales de los bancos centrales sumaron el 0.8% en promedio para la región.

La **política monetaria** implementada en 1997 fue más expansiva que el año anterior, pues aunque en casi todos los países de la región los activos internos netos crecieron a un ritmo menor que en 1996, en todos ellos se registraron incrementos importantes del crédito al sector privado y de reservas internacionales netas, cuya monetización se constituyó en el principal factor de expansión monetaria de la región. Esta monetización se esterilizó mediante operaciones del mercado abierto.

El **intercambio comercial** de la región en 1997, vía importaciones, alcanzó un monto de US$ 1 803.9, superando en un 16% al del año anterior. Este incremento se explica en gran medida por la reactivación económica generalizada en los cinco países de la región y la mayor afluencia de recursos externos.

En cuanto a la **situación ocupacional** de los países centroamericanos durante el año pasado, se observa lo siguiente: en Costa Rica, la tasa de desempleo abierto disminuyó a un 5.7%, en El Salvador se incrementó a un 8.0%, en Guatemala, a pesar del aumento en la actividad económica, el desempleo se amplió del 4.9% en 1996 a un 5.6% en 1997, en Honduras también la desocupación tuvo un ligero incremento, llegando al 6.4%, y en Nicaragua, el porcentaje de desempleados declinó a un 13.4%.

La evolución del **sector externo** muestra que el saldo adverso de la balanza comercial subió a 16.1% del PIB (13.5% en 1996) y también lo hizo el de la cuenta corriente a 6.8% del PIB (6.6% en 1996). Además, todos los países centroamericanos lograron reducir su deuda externa en relación con el PIB, siendo los casos de Honduras y Nicaragua los más notorios.

La agenda actual de la integración centroamericana

La actual agenda de la integración centroamericana tiene cuatro componentes principales. En primer lugar, la transformación del marco institucional del propio esquema integracionista, es decir, la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), contenido en el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y suscrito por los Presidentes del Istmo en diciembre de 1991. En segundo lugar, el perfeccionamiento de la integración subregional. En tercer término, la ampliación del espacio geográfico del Mercado Común, incorporando a Panamá y República Dominicana. En cuarto lugar, la participación en los esfuerzo por crear una zona de libre hemisférica (ALCA).

a) El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Incluye los siguientes subsistemas: el **Político.** La Secretaría General del SICA constituye la Secretaría de la Reunión de Presidentes, órgano supremo del sistema, encargado de definir y dirigir la política centroamericana; el **Económico**, en el cual la Reunión de Gabinetes Económicos representa el ente central de coordinación, teniendo a la Secretaría General de Integración Económica (SIECA) como su secretaría técnica; y el **Social**, cuyo tratado constitutivo fue suscrito hace pocos meses.
b) El SICA se encuentra en su etapa inicial de funcionamiento y la tarea básica a desarrollar en estos momentos es la relacionada con la coordinación de los subsistemas en un todo orgánico y articulado.
c) Perfeccionamiento de la integración subregional. Incluye, entre otras cosas, la puesta en vigencia de nuevos reglamentos relativos al origen de las mercancías y a prácticas desleales de comercio, así como los correspondientes a normas fitozoosanitarias, medidas de emergencia

y cláusulas de salvaguardia, servicios, inversiones, compras gubernamentales y solución de diferencias. En el campo de la política arancelaria existen cronogramas tendientes a uniformar las estructuras de los gravámenes a la importaciones, y en materia aduanera se ha suscrito un nuevo Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), cuyo reglamento se encuentra en proceso de negociación. En materia tributaria se reportan avances en la elaboración de una propuesta para la armonización de los códigos tributarios.

d) Ampliación del espacio geográfico. La incorporación de Panamá y República Dominicana como nuevos socios del MCCA constituye un objetivo plausible que se busca a mediano plazo. Por el momento, se ha seguido el camino de los tratados de libre comercio, siendo así que a principios de noviembre de este año se firmó el TLC entre el MCCA y República Dominicana. Con Panamá las negociaciones se están iniciando.

e) Participación en el ALCA. La totalidad de los países centroamericanos están participando de manera decidida en las negociaciones relacionadas con la creación del ALCA

El régimen arancelario centroamericano

La importancia de la política arancelaria común se enfatiza en el Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana (Protocolo de Guatemala), suscrito el 29 de octubre de 1993, cuyo artículo 10 dice: "Los Estados Parte se comprometen a perfeccionar el Arancel Centroamericano de Importación para propiciar mayores niveles de eficiencia de los sectores productivos y coadyuvar al logro de la política comercial común".

La estructura del arancel está basada en el principio de asignar mayores tasas arancelarias para bienes finales y menores para los bienes de capital y las materias primas. La nomenclatura utilizada es la del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías que entró en vigor en 1993.

Desde el año 1985, fecha en que entró en vigencia el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, los países han ido reduciendo gradualmente sus aranceles. Así, por ejemplo, se estableció que los niveles arancelarios al 31 de diciembre de 1992 tendrían un "techo" de 20% y un piso no menor de 5%, con franjas intermedias de 10% y 5%. Posteriormente, en diciembre de 1995, el Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y el Desarrollo Regional, aprobó la siguiente resolución: "Fijar como objetivo inmediato de la política arance-

laria de Centroamérica llegar a un nivel de 0% para materias primas y 15% para productos terminados, con niveles intermedios de 5% y 10% para materias primas e insumos producidos en la región.

Los acuerdos comerciales de Centroamérica

Iniciativa de la Cuenca del Caribe

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) fue establecida en 1983 por el gobierno de los Estados Unidos. A diferencia de los procesos de integración comercial a los que se han unido las naciones del Istmo, que implican concesiones recíprocas, la ICC constituye un conjunto de concesiones unilaterales en materia de comercio por parte de los Estados Unidos, el principal socio comercial de los países de la región. Se trata, por tanto, de un acuerdo preferencial. El programa entró en vigencia el primero de enero de 1984 y adquirió carácter permanente en 1990 mediante la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe.

Como su nombre lo indica, forman parte de la ICC las naciones y territorios que se encuentran o tengan costas en el Mar Caribe, siempre que cumplan con ciertos requisitos de carácter político (los estados comunistas están expresamente excluidos de la Iniciativa) y económicos, tales como la necesidad de establecer mecanismos de protección a la propiedad intelectual. Actualmente más de veinte naciones y territorios del Caribe se benefician de esta iniciativa . Todos los países del Istmo Centroamericano son beneficiarios de la ICC. Nicaragua, que no era beneficiaria en el momento en que se estableció el programa (por razones políticas), fue admitida con posterioridad. Panamá, que fue excluida en 1988, fue readmitida posteriormente.

La ICC considera una amplia gama de productos, a los que excluye del pago de gravámenes, salvo los de una lista taxativa, que comprende productos tales como textiles y prendas de vestir, petróleo, atún enlatado, calzado, ciertos artículos de cuero y ciertos relojes y repuestos para relojes. El azúcar, aunque incluido en la ICC se sigue manejando en el marco de las cuotas de importación creadas por otras disposiciones legales de los Estados Unidos. Todos los países de Centroamérica tienen asignadas cuotas de azúcar en el mercado preferencial de los Estados Unidos. Es importante aclarar que con anterioridad a la ICC, cerca del 70 por ciento de los rubros incluidos en la Iniciativa ingresaban libremente al mercado de los Estados Unidos, en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

Centroamérica y el ALCA

La creación de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es una iniciativa que surge en la Primera Cumbre de Presidentes de las Américas celebrada en Miami, en diciembre de 1994. El ALCA era el noveno de veintitrés temas que fueron discutidos en la reunión y se plantea con precisión la intención de avanzar hacia la unión comercial del hemisferio en el año 2005.

En el contexto del ALCA se plantea que el libre comercio entre los países de las Américas debe edificarse sobre dos pilares básicos: las disciplinas multilaterales del GATT-OMC, y los compromisos contenidos en los diversos acuerdos bilaterales y regionales de comercio e integración.

El ingreso de las naciones centroamericanas al ALCA plantea al menos dos consideraciones especiales, que requerirán medidas de carácter diferencial. En primer lugar, se trata de economías pequeñas, si se las compara con socios potenciales del ALCA como Estados Unidos, Canadá, México, Argentina o Brasil. En segundo lugar, al menos dos de las economías de la subregión han sido clasificadas como menos adelantadas (Honduras y Nicaragua) por parte de la OMC. La liberalización del comercio entre países de niveles de desarrollo diferentes siempre ha planteado problemas especiales. Debe recordarse que en 1971 Honduras se autoexcluyó del proceso de integración centroamericana, al que no regresó sino a inicios de la década de 1990, debido a su percepción de que existían profundos desbalances en las ganancias del proceso de integración, tal como estaba planteado al inicio.

Hasta ahora, el conflicto entre las perspectivas de los países de mayor tamaño y mayor desarrollo relativo y de los países con atributos opuestos, se ha resuelto por medio de la creación de mecanismos especiales a favor de los países en desarrollo. Este es el caso de las negociaciones de la OMC, en el marco de las cuales se han otorgado plazos más largos para la implementación de muchas medidas a las naciones en desarrollo, y particularmente a las menos desarrolladas.

Por otra parte, si bien se reconoce el viejo dilema que encarnan las relaciones comerciales entre naciones ricas y pobres, es importante reconocer asimismo que para los países de menor desarrollo de América Latina y el Caribe, una mayor participación en el comercio del hemisferio es esencial para lograr un rápido crecimiento y un desarrollo económico sostenido. La CEPAL reconoce el hecho, no obstante, de que estos países continúan en una posición vulnerable, pese a la concomitante necesidad de un sistema comercial más abierto en el hemisferio.

Negociaciones multilaterales (GATT/OMC)

Los países centroamericanos negociaron de manera independiente su adhesión al GATT y a la OMC, así como sus compromisos de reducción de aranceles en la Ronda Uruguay, durante la cual su participación fue muy limitada.

Durante la primera parte de la década de 1990 tuvo lugar la adhesión de cuatro países centroamericanos al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Costa Rica inició sus negociaciones en 1989 y logró su adhesión en 1990. La siguieron El Salvador (1990), Guatemala (1991) y Honduras (1994). Nicaragua formaba parte del GATT desde 1949 y Panamá fue admitida a la OMC en 1997. La entrada de Costa Rica tuvo lugar en un momento en que aún no habían solicitado su admisión al GATT los países que integraban el bloque socialista en Europa Central. Ello le permitió una negociación más favorable, lo que le facilitó acceso a un "techo" arancelario mayor. Honduras, por ejemplo, tuvo que consolidar 798 posiciones arancelarias por debajo de un techo de 35 por ciento, Costa Rica sólo debió consolidar 196, con un techo arancelario del 50-60 por ciento. Esto quizás explique la negativa costarricense a adoptar un arancel externo común, debido a que éste debía tomar en cuenta las posiciones arancelarias más bajas de los otros miembros del MCCA.

Por otra parte, es importante señalar que la adhesión de las naciones centroamericanas al GATT, fue concebido como parte de un proceso más amplio de reposicionamiento de los países del Istmo en el comercio internacional y de lanzamiento de una nueva estrategia de desarrollo.

A manera de conclusión

El Mercado Común Centroamericano es uno de los acuerdos de integración mas antiguos de América Latina. Como tal ha tenido que enfrentar los cambios políticos internos, sus propias crisis económicas, así como las nuevas tendencias comerciales internacionales. En estos momentos el MCCA se enfrenta a retos diversos. En primer lugar, su propia reestructuración, que incluye la transformación institucional y la revisión del marco normativo; en segundo término, la diversidad e intensidad de las negociaciones en que participa, tanto en la dimensión bilateral y subregional como en la multilateral; en tercera instancia, la definición del papel del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre el propio proceso de integración y sobre los acuerdos y tratados de libre comercio con otras áreas comunitarias.

La respuesta que los países puedan dar a estos retos integracionistas no son ajenas a procesos políticos, sociales y económicos más amplios, procesos que indudablemente se asocian con la consolidación de la paz, la búsqueda de sociedades más justas y el fortalecimiento de regímenes democráticos que aún no han alcanzado su madurez en muchas de las naciones del Istmo. Tampoco son ajenas estas respuestas a tendencias globales de apertura comercial, liberalización del intercambio de bienes y servicios y un mayor flujo de los capitales internacionales. Estos son algunos de los parámetros que de manera decisiva incidirán en el desarrollo futuro de la integración centroamericana.

Referencias bibliográficas

BID. *"América Latina tras una década de reformas"*, Informe de Progreso Económico y Social en América Latina, Washington, DC, USA, Septiembre de 1997.

CEPAL. *"Centroamérica y el TLC: Efectos inmediatos e implicaciones futuras"*, Cuadernos de la CEPAL, No.78, Santiago de Chile, 1996.

Consejo Monetario Centroamericano. *"Situación Económica de los países centroamericanos"*, varios años, San José, Costa Rica.

Villasuso, Juan Manuel. *"Challenges and prospects for Central America in a global trade context"*, en Trade, Industrialization and Integration in Twentieth-Century Central America (Irma T. de Alonso, (ed.), Praeger Press, USA, 1994.

Villasuso Juan Manuel. *"Libre comercio e integración en Centroamérica: El reto del presente"*, en Libre Comercio, Integración y Agricultura en Centroamerica, IICA, Costa Rica, 1993.

Villasuso, Juan Manuel. *"Desafíos económicos para Centroamérica ante la apertura comercial externa"*, en Democracia Económica y Desarrollo Social hacia el año 2000, ATBP/CEPAS, Costa Rica, 1993.

Willmore, Larry. *"Políticas de promoción de exportaciones en Centroamérica"*, Revista de la CEPAL, No.62, Agosto de 1997.

SUBREGIONAL INTEGRATION: THE CASE OF NAFTA

Sidney Weintraub

Introduction

Latin America and the Caribbean had experimented with regional and subregional integration many decades ago; North America had not, until 10 years ago. Efforts were made at various times for more than 100 years to a concluded free-trade (or reciprocity) agreement between Canada and the United States, but none came to fruition until the Canada-U.S. Free Trade Area went into effect in 1989; by contrast, there had been no serious thinking about bringing Mexico into free-trade arrangements with its North American neighbors until NAFTA was negotiated. When, in the last century, the United States suggested that there be a free-trade area in the Americas, it was summarily dismissed in Latin America and the Caribbean as economic imperialism; when this again was suggested by President Bush in 1990, the reception to the idea was warm and largely positive in the rest of the hemisphere.

NAFTA became possible because of a number of contemporaneous changes in the policies of the member countries. Canada concluded that "little Canada" – considerable protection of its domestic market – was no longer optimal and that an economic integration arrangement with the United States with minimum political content would not destroy the nation's sovereignty. The United States abandoned its almost exclusive reliance on multilateralism by entering into free trade with Canada, its most important trading partner. Mexico, following the costly breakdown of its import-substitution development model in the early 1980s, first unilaterally reduced its import barriers, then entered into the General Agreement on Tariffs and Trade and, finally, concluded that the country would benefit by maximum exploitation of the nearby market in the United States. It had become evident by this time – the 1990s – that the combination of regionalization and globalization of economies could not be denied. Each of the three countries, consequently, followed the dual path of regional economic integration and active participation in multilateral trade negotiations in the GATT.

The main feature that distinguished NAFTA from other integration arrangements was that, from the outset, it brought together an economic powerhouse – the United States – and an emerging country that is 1/20th its economic size – Mexico. The European Union now has the equivalent

of emerging countries, but without the wide economic disparities that prevail in North America. There are substantial differences in economic size of the member countries in Latin American and Caribbean subregional integration agreements, and this is a complicating factor there because a number of the economies are extremely small; the issue in NAFTA is the exceptionally large economic size of the United States compared with Mexico.

NAFTA has one economic giant, one middle power, and one emerging country. Concern over its sovereignty was substantial when Canada opted to enter into free-trade negotiations with the United States such that a customs union – which would have further subordinated Canada's sovereignty by imposing the U.S. external tariff and U.S. commercial policy – was not politically viable. It was a free-trade area or nothing. It turned out, however, to be a comprehensive FTA between two countries that trade more with each other than any other pair of countries. When Mexico suggested free-trade negotiations with the United States and Canada chose to enter into the process, the FTA model was further embedded. There may one day be a common external tariff among the three countries – the competitive pressures for external tariff equalization are substantial – but a common commercial policy among the three is not now feasible.

NAFTA has its shortcomings. The FTA format, with the different external tariffs of the three countries, requires rules of origin. This, by itself, need not be a major impediment to trade among them, but the rules are used in some sectors to divert trade from third countries. Each country retains its own laws and procedures for anti-dumping (AD) and countervailing duty (CVD) measures, and this vitiates the "free" trade promise. The agreement has no monetary component and this led to considerable turmoil when the Mexican peso collapsed at the end of 1994 and 1995. Canada maintains what appears to be a chronically undervalued dollar and this affects competitive relations in intra-NAFTA trade.

But the NAFTA experiment that should be most interesting to integration watchers – those interested in the political economy of subregionalism – is the combination of a low-income country, a middle-sized high-income country, and an economic superpower.

NAFTA in Good Times and Bad

NAFTA is too young, barely four years old, to reach sweeping conclusions about its successes and failures. Economic integration is not intended to be a short-term process – to reach an agreement that, in the short term, increases trade and investment and to then declare victory. The objective is

to make structural changes in the way the integrated nations interact with each other. These changes include such basic matters as the location of industries in the integrated region, the extent of co-production that will prevail, the specialization that emerges, the effects of intra-industry trade, the manner in which business decisions are made, and the impact of the separate national policies on cross-national relations. These developments take time to manifest themselves. They create winners and losers within countries and this becomes grist for the mills of nationalists who might welcome the winning elements even as they attack the losses on the grounds that foreigners are gaining. The decision-making in an FTA is less complex than in deeper forms of integration, such as the EU, but this does not mean that the processes are trivial. National rules for AD and CVD cases persist because the most powerful member of NAFTA, the United States, insists on this procedure.

Time makes it difficult to reverse an integration process because many vested interests are built up over the years. Production and marketing decisions have been made based on the economic logic of integrated markets. This does not mean, however, that integration processes, once begun, cannot be terminated. Many were ended in this hemisphere in earlier decades because of the unequal benefits they provided to the member countries. The future viability of NAFTA does not depend solely on the attitudes of the winners in each member country – they will naturally want continuation – but on whether winners are seen to exceed losers in each country, and for each country to see the nation as a whole as a winner.

NAFTA, as is now generally recognized, was oversold when the debate on its ratification was taking place. This statement applies primarily to the United States. There was little public debate in Mexico and, in Canada, the integration issue lost much of its steam because the Canada-U.S. FTA had been in existence for five years with no dire consequences of the type predicted by its opponents. The sovereignty issue that had played such a large role in the Canadian electoral campaign of 1988, when the Conservatives won and implemented NAFTA, had lost its force. This issue, in an unhelpful transference, emerged in the United States, where it remains to this day.

NAFTA was oversold in the sense that it was treated almost as a panacea for all the economic ills that might beset the member countries. In Mexico, the argumentation was close to saying that the growth in inward investment and exports that would accompany NAFTA would override inappropriate macroeconomic policy. Mexico learned in December 1994, to its horror, that free trade did not reduce dependence on sound domestic policy. In the United States, the argument of NAFTA supporters was that it would foster never-ending trade surpluses with Mexico and thereby help

create hundreds of thousands of jobs. Bilateral trade surpluses turned out to be a sometimes thing and job creation, while phenomenal in the United States in recent years, was largely unrelated to NAFTA or even the existence of large global trade deficits. In Canada, NAFTA imperceptibly became part of the landscape.

NAFTA, however, did accomplish a great deal. It locked in the export-led development model in Mexico when disaster struck in 1994. Mexico kept its market open to goods and services from its NAFTA partners and instead used orthodox macroeconomic measures to deal with the situation. It is hard to believe that the financial rescue package provided Mexico in 1995 would have been as large without NAFTA. The open U.S. market permitted Mexico to export its way out of the worst of the economic decline in about a year.

Perhaps more than any other result, NAFTA brought about a transformation in the way the three countries deal with each other, and not just on trade matters. For Canada, NAFTA turned out to be an endeavor of discovery – of Mexico and, by extension, of Latin America. One can now predict the content of speeches on Latin America by leading Canadian government officials; these speeches will contain a rundown of Canadian hemispheric cooperation. The Liberals, when they came to power after NAFTA was in operation, became passionate converts to economic integration throughout the hemisphere, either country-by-country or hemisphere-wide.

For the United States, an intricate web of institutions was established with Mexico. Many are governmental, others between business groups, still others of nonbusiness, nongovernmental interest groups. Universities in both countries have expanded their mutual studies of each other. Dialogue, and even cooperation, now takes place on issues that once were jealously kept internal in each country, such as migration and narcotics traffic. Knowledge of the reality of Mexico is still not substantial among policy elites in the United States, but the advances in this direction are remarkable. As to the general public, surveys show that Mexico is now considered the first or second most important country for the conduct of U.S. international policy.

Mexico made the most daring leap of faith of the three countries in accepting NAFTA. A country conditioned to protectionism opened its border widely. The habit of distancing itself from the United States was replaced by an economic embrace. A political culture of nationalism, including low-grade anti-Americanism, began to change to one of searching for U.S. and other foreign cooperation. Baiting the *yanqui* is now the practice mainly of outliers of Mexican politics, not the mainstream.

NAFTA has lived through good times and bad. It proved its worth in the worst of times, in 1995, when the Mexican economy imploded. The economic times are better now. Perhaps the best sign of the current situation is that issues that most stress the Mexican population are not those of economic growth, but rather of physical safety in the large cities and the political contest that has erupted from the opening of the political system now in progress. For the moment, the economic opening is well down the list of public concerns.

Public Opinion

Opinion about NAFTA is hard to assess in the United States. When asked, about half the respondents who have an opinion support the agreement and half do not. This, however, is superficial because, for the most part, the response to a question by a pollster on an issue that is hardly on the public mind reflects mainly the propaganda one hears. NAFTA has been trashed for four years by organized labor and its supporters for leading to runaway investment, trade deficits, massive job loss, and pushing down U.S. wages. There has been no official response, in large part because the Clinton administration has not wanted to alienate its political base, and also because most Americans are more concerned with internal matters and are not even listening to the responses to the attacks against NAFTA. What the public most remembers are the anecdotes of a plant that closes and reopens abroad, or the "horrors"of the Mexican scene – the Mexican economic collapse in 1994-95, low wages, poverty, drug trade, and danger on the streets of Mexico City. All these snippets that stick with the public are accurate, but they hardly tell the full picture of Mexico today – and most Americans are not really deeply interested in learning the full picture.

Public opinion in Mexico is also muddled. NAFTA came into existence on January 1, 1994 and the peso collapsed on December 20 of that year leading to a massive decline of 7 percent in GDP in 1995. *Post-hoc, ergo procter hoc*. The elites are aware that the large surge in exports to the United States in 1995 mitigated the extent of the economic fall, but this is an abstraction to a worker whose real income fell by 20 percent, or to the one million workers who lost jobs that year. Mexico was able to borrow on world money markets within six months of the collapse, but the average Mexican understood much better that he or she could no longer meet his mortgage or car payment. NAFTA is not now a particularly live issue in Mexico, but few Mexicans have forgotten the economic horrors that befell them in 1995. Canadians, by and large, are satisfied with NAFTA.

Assessment

It is time to return to the issue raised at the outset: How has the experiment of economic integration worked between a high income country – two high-income countries – and a struggling emerging country. The answer, I believe, is that it has gone remarkably well.

In its primary purpose, to increase trade, NAFTA has been a great success. Mexican merchandise exports to the United States have been rising by 20 percent or more each year since NAFTA came into effect. So, too, have U.S. exports to Mexico, if one excludes the catastrophic year 1995. The percentage increases in Canada's trade with Mexico have been even larger, mainly because they started from such a low base. Last year, 1997, the United States was the destination of more than 80 percent of the exports from both Canada and Mexico. Canada and Mexico, in turn, were the first and second most important foreign markets for U.S. goods. Foreign direct investment to Mexico has been soaring.

Mexico's economic troubles in 1995 were unrelated to NAFTA. The exact causes are a matter of discussion, but they included a series of horrible political events – the uprising in Chiapas on the day NAFTA came into operation, the assassination of the main presidential candidate, and then the murder later in the year of another leading politician from the ruling party. The economic causes included what most observers believe was an overvalued currency, a large current account deficit financed largely by volatile capital inflows, the buildup of excessive short-term foreign debt, and the series of political sparks that set off the conflagration of negative expectations. However, if NAFTA was not the cause of the troubles, it proved to be an important part of the solution of assuring access to the U.S. market as domestic demand declined. Mexico, thanks to the financial assistance it received to deal with its short-term debt problem, and the availability of the U.S. market next door, recovered from the worst of its crisis in about a year, whereas it took closer to four years for recovery after the 1982 downturn.

The institutional linkages between public and private sector actors in Mexico and the United States – and Mexico and Canada – have become more extensive than ever before.

NAFTA has worked for the three countries – and particularly for Mexico – more or less as its supporters hoped it would. It is worth repeating, however, what was said at the outset. It will take much more time to give a definitive answer of just how much the structures of production and trade will evolve to capture the full benefits of economic integration.

Does NAFTA's success mean that it should therefore be expanded to the rest of the hemisphere? I do not think so. NAFTA is suitable for the three countries in the same geographic subregion but may be less suitable for more distant countries that have different trade patterns. The rules of origin that exist for NAFTA trade – the fact that each country purchases many of its industrial inputs in North America – may be less suitable for countries whose inputs come from elsewhere. Many countries in the hemisphere are not ready to undertake many of the deep obligations that are embedded in NAFTA and may not wish to do so for some time to come.

My guess is that NAFTA is unlikely to be expanded significantly, even if the U.S. president is able to obtain fast-track trade authority. The proposed Free Trade Area of the Americas is a more logical next step, under which trade arrangements can maintain both their subregional and hemispheric character. The subregional commitments in such agreements as NAFTA and MERCOSUR can then be as deep as the member countries wish, whereas the hemispheric commitments need not be as extensive. The FTAA negotiating phase will begin next month in Santiago, Chile, and the course it takes will become clearer over the following five or six years. A successful FTAA can reduce the worst discrimination between countries in the hemisphere without forcing them all into the same pattern.

POLITICA ECONOMICA E INTEGRACION HEMISFERICA

LA BANCA DE DESARROLLO Y EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION Y EL COMERCIO EXTERIOR

Rommel Acevedo

El nuevo paradigma del financiamiento del desarrollo latinoamericano

Los años ochenta constituyen para América Latina un punto de inflexión de las políticas y estrategias de desarrollo de los gobiernos, así como de los patrones de funcionamiento de las economías. En efecto, la gravedad de la crisis de esos años, condujo a la aplicación de reformas estructurales y programas de ajuste con la finalidad de estabilizar las economías y facilitar su inserción más dinámica en el ámbito mundial. Las reformas en curso, revelan un auténtico cambio del modelo de desarrollo y del papel del Estado en las economías, que surgen de la necesidad de adaptar las estructuras productivas a las nuevas condiciones creadas por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el avance del proceso de globalización e internacionalización de la economía mundial.

En el ámbito financiero, las reformas se fijaron como objetivo contribuir al funcionamiento eficiente del sistema financiero, procurando la adecuación de las políticas y las instituciones al ritmo de la liberalización y la apertura de las economías, a fin que los intermediarios financieros se constituyan en instrumentos confiables de movilización de recursos financieros dentro y fuera de cada país. Dichas políticas se sustentaron en gran medida en las experiencias tempranas de liberalización financiera que tuvieron lugar en América Latina a mediados de la década del setenta, en particular, en los países del Cono Sur.

Dentro del conjunto de medidas adoptadas destaca la desregulación de las tasas de interés, que ha sido aplicada por la mayoría de los países latinoamericanos como un requisito para elevar la eficiencia en la asignación de los créditos. De igual manera, se ha reducido significativamente el crédito dirigido, estimulado por el mayor grado de neutralidad en el otorgamiento de préstamos por parte de los organismos multilaterales. Así también, se ha considerado la reestructuración, privatización y cierre de bancos estatales, que en muchos países se habían convertido en meros instrumentos gubernamentales de direccionamiento del financiamiento. Las reformas financieras han comprendido, a su vez, una creciente apertura externa mediante la reducción de las barreras para el ingreso de nuevas entidades financieras, así como para propiciar una mayor inversión extranjera. Dichas medidas tienen como propósito promover el desarrollo eficiente

y competitivo de los intermediarios financieros nacionales, reduciendo las prácticas oligopólicas y aproximando los costos financieros internos a los estándares financieros internacionales.

Los avances de las reformas financieras adoptadas en la región han resultado bastante acelerados, sin embargo la crisis que le tocó vivir a México en el año 1995 y sus repercusiones en otros países de la región, pusieron de manifiesto la fragilidad y alta vulnerabilidad de los sistemas financieros latinoamericanos a los movimientos de capitales internacionales. En efecto, los flujos masivos de capitales que llegaron a nuestra región en los últimos años, atraídos por el diferencial de las tasas de interés y la mayor rentabilidad relativa de nuestros mercados, tuvieron un comportamiento altamente especulativo, que se hizo evidente al producirse la elevación de las tasas de interés en Estados Unidos. Este hecho provocó la retracción de los flujos financieros hacia la región que, en el caso de México, resultó mucho más dramático al conjugarse con acontecimientos de carácter político y social, que incidieron adversamente en las expectativas de los inversionistas extranjeros. El fenómeno conocido como "efecto tequila", puso de manifiesto las dificultades que generan los movimientos de capitales de corto plazo, altamente peligrosos por su elevada volatilidad y por los efectos perturbadores en la estructura y finanzas de los países.

No obstante que esta difícil situación ha quedado prácticamente revertida en el último año, gracias a la ayuda de los organismos financieros internacionales y las políticas de ajuste aplicadas por México y Argentina, la crisis financiera observada de manera reciente por los países asiáticos ha puesto nuevamente en evidencia los peligros que entraña el avance acelerado del proceso de globalización financiera y la volatilidad de los capitales internacionales, por lo que se requiere observar el cumplimiento de algunos **requisitos básicos**, que están orientados a mantener la solidez de los sistemas financieros. Estos son: i) asegurar la estabilidad macroeconómica y una adecuada sincronización de las reformas estructurales, ii) disponer de mecanismos eficientes de regulación y supervisión de las entidades financieras, que consideren elementos para una armonización a nivel internacional y; iii) adoptar políticas explícitas para elevar el ahorro interno latinoamericano.

Estabilidad macroeconómica y reformas estructurales

Una primera lección que se deriva de las experiencias de liberalización financiera, es que dichas políticas no deben llevarse a cabo en contextos macroeconómicos inestables. Para ello se requiere mantener una

adecuada sincronización en el manejo de las políticas monetarias, cambiaria y fiscal, conjuntamente con el avance de las reformas estructurales y la liberalización de las economías. Así, la política monetaria deberá permitir una adecuada evolución de la oferta monetaria, evitando alzas inadecuadas de las tasas de interés. La política cambiaria deberá reflejar las condiciones de la producción y la variación de los precios internos, evitando la apreciación del tipo de cambio real. La política fiscal deberá actuar sobre los componentes de la generación del déficit fiscal, procurando una mayor recaudación fiscal y una asignación racional del gasto.

De igual manera, será necesario tomar medidas más sólidas para resolver el persistente desequilibrio externo latinoamericano, por medio de políticas que no se limiten a la liberalización cambiaria y la reducción de las restricciones arancelarias. Se requiere de la ejecución de políticas integrales de mediano y largo plazo que pongan énfasis en la transformación y modernización productiva, requisito básico para construir la competitividad auténtica de la región. Hacia ese mismo objetivo deberán orientarse las políticas relacionadas con el tratamiento de la deuda externa, a fin que los países puedan disponer de mayores recursos que se puedan orientar al financiamiento de nuevas inversiones.

Regulación y supervisión prudencial de la banca

Es importante mantener adecuados y eficaces sistemas de supervisión bancaria en concordancia con el nuevo contexto de las reformas financieras y el papel protagónico del mercado. Muchos países han experimentado crisis muy serias debido a la falta de correspondencia entre el avance de las reformas y la profundidad y calidad de los sistemas de regulación. Ello implica dejar de lado esquemas tradicionales de control para encaminarse hacia formas de control anticipado y preventivo de los riesgos, a fin de evitar situaciones de insolvencia bancaria. En tal sentido, el esquema de regulación prudencial deberá permitir una mayor autonomía de las instituciones bancarias en la formulación de sus estrategias y el desarrollo de la innovación financiera, aplicando al mismo tiempo regulaciones oportunas para cautelar la solidez de las instituciones financieras.

Asimismo, en concordancia con el mayor grado de interdependencia de los países y los mayores riesgos que ello implica, será necesario lograr una mayor armonización de las políticas de supervisión y regulación mediante una estrecha coordinación entre los organismos supervisores nacionales, a fin de propiciar una mayor convergencia de las disposiciones legales en la materia. Más aún, los recientes acontecimientos derivados de la

crisis asiática han puesto de manifiesto las limitaciones del sector privado en la distribución de los créditos internacionales, y ha dado lugar a una corriente de opinión que plantea la creación de una institución internacional que estaría encargada de regular y supervisar los flujos de capitales internacionales, a base del mantenimiento de un adecuado balance macroeconómico.

El ahorro interno

El mayor dinamismo que debe alcanzar la tasa de inversión en América Latina debe corresponderse con la mayor capacidad de generación de ahorro de la región. Al respecto, cabe considerar el impulso de medidas que incentiven y eleven sustancialmente el nivel del ahorro interno, dentro de una perspectiva de mediano plazo que promueva la generación del ahorro público y privado.

En el caso del **ahorro público**, el avance en las reformas tributarias, orientadas a elevar la eficiencia en la captación de impuestos y la ampliación de la base de los contribuyentes, permitirá incrementar la recaudación de ingresos por parte del Estado y posibilitar una mayor generación de ahorro y de inversiones.

En el caso del **ahorro del sector privado**, los estudios han señalado que éste depende en forma importante de la evolución de los ingresos más que de las tasas de interés, por lo que de producirse una elevación sostenida de sus ingresos, se tendrán efectos favorables en el ahorro. Asimismo, la propensión a ahorrar de las familias se ve fuertemente estimulada cuando se liga a proyectos altamente valorados por ellas, como son la obtención de financiamiento para adquirir la casa propia o para financiar la capacitación y educación profesional para sí mismos o para sus hijos. La capacidad de generación de ahorro de las familias ha quedado comprobado con el avance en la constitución de los fondos privados de pensiones en varios países de la región.

En cuanto al ahorro de las empresas, éste depende en forma importante de la percepción respecto del grado de rentabilidad de los proyectos, del nivel de estabilidad macroeconómica que alcancen los países, así como de las perspectivas respecto de la evolución futura de las economías. Por esta razón, la expansión de la inversión pública en proyectos que resulten de naturaleza complementaria al sector privado, junto con la aplicación de una política tributaria que estimule la reinversión de utilidades, tendrá un efecto muy favorable en la reorientación de las expectativas del sector privado.

Principales características de los bancos de desarrollo de América Latina

El avance de la liberalización financiera en América Latina generó una corriente de opinión de fuerte cuestionamiento en cuanto al papel y las actividades llevadas a cabo por los bancos de desarrollo, que incluso llegaron a proponer el cierre o liquidación de dichas instituciones. No obstante ello, el panorama que se observa en la actualidad no es ése, sino uno bastante diferente. Así, hay casos de instituciones que han sido cerradas o pasaron a manos privadas para transformarse en bancos comerciales, pero existen un buen número de entidades financieras de desarrollo que han pasado por un proceso de transformación institucional para adaptarse a las nuevas exigencias de los mercados liberalizados y al creciente proceso de globalización. En efecto, estudios efectuados por ALIDE revelan importantes cambios ocurridos en las instituciones financieras de desarrollo (IFD), expresados en el crecimiento y concentración de sus activos totales; la racionalización de sus costos operativos (número y composición de personal y oficinas); la orientación multisectorial de sus colocaciones; y la relativa mejoría de su gestión y solvencia, entre otros aspectos, que indican un proceso de cambio y **reestructuración institucional**. No obstante, se requiere todavía de mayores esfuerzos para incrementar la capacidad de generación de ingresos y la rentabilidad de sus operaciones, a efectos de fortalecer en mayor grado su situación patrimonial y proyectar su vigencia en nuestros países, no pocas veces cuestionada.

A inicios de 1997, el conjunto de los activos de 53 IFD de 18 países de la región, ascendió a US$ 345 000 millones, superior en 21% al monto calculado en 1994; con lo cual se confirma el crecimiento de estas instituciones desde principios de la presente década. El 75% del total de activos fue destinado a préstamos a corto, mediano y largo plazo a los distintos sectores productivos de nuestras economías. Asimismo, dentro de la estructura de activos se ha podido observar una tendencia creciente en la adquisición de activos financieros, que resulta concordante con el proceso de globalización financiera internacional y el desarrollo de los mercados de capital.

Uno de los aspectos en los cuales se observa, quizá con mayor claridad, el esfuerzo que han realizado los bancos de desarrollo por hacer más rentables sus operaciones y adecuarse al entomo cada vez más competitivo de sus respectivos sistemas financieros, es el referido a la disminución del número de personal que labora en las IFD, así como en su recomposición por categorías. Entre 1990 y 1996, el total de personal en las IFD se redujo en 30%, ajuste que no significó una descapitalización del recurso humano

en la banca de desarrollo, pues la desincorporación de empleados ha recaído principalmente en el personal de apoyo, mas no así en el personal ejecutivo y técnico. Dicho comportamiento denota la importancia asignada al personal profesional que labora en la banca de desarrollo y que demanda también de parte de dichas instituciones, la ejecución de programas permanentes de capacitación orientados a mejorar la calidad de los servicios brindados a los clientes de la banca de desarrollo.

De otro lado, se ha podido apreciar cambios en los esquemas operacionales de las IFD. Así, mientras en la década anterior la banca de desarrollo se caracterizó por colocar sus recursos crediticios de manera directa, en los últimos años un número creciente de dichas instituciones ha desempeñado sus actividades bajo esquemas de complementación financiera con los bancos comerciales a través de operaciones de segundo piso. A inicios del año 1997, menos de la mitad de IFD se encontraban operando como bancos de primer piso. De igual manera, se ha podido apreciar una presencia importante de bancos de naturaleza mixta que operan como bancos de primer y segundo piso, y cuyos activos llegan a representar aproximadamente la mitad del total de activos.

La **diversidad operativa** que presenta la banca de desarrollo tanto en el tipo de funciones como en la frecuencia con que se realizan, es amplia y revela una tendencia creciente que fue iniciada a principios de la presente década. En efecto, de un total de 14 tipos de operaciones bancarias que fueron identificadas, por lo menos 1 de cada 2 IFD realizan las siguientes ocho operaciones: provisión de financiamiento a mediano y largo plazo, préstamos a corto plazo, inversiones en valores y otros títulos, administración de fideicomisos, provisión de garantías, asistencia técnica, suministro de información, y desarrollo de programas especiales de fomento. La provisión de préstamos a mediano y largo plazo es el rasgo operativo que caracteriza a las IFD y es coincidente con la función de financiamiento del desarrollo.

La importancia del apoyo crediticio de la banca de desarrollo latinoamericana se refleja también en el amplio conjunto de **sectores económicos atendidos**, donde destacan el sector agropecuario y agroindustrial, la industria manufacturera, la infraestructura básica, educación y salud, la vivienda y construcción, los servicios financieros, entre otros. Si bien el apoyo financiero del conjunto de la banca de desarrollo en la región se encuentra diversificado sectorialmente, 5 de cada 10 IFD han desembolsado más del 50% del total de los préstamos hacia un sector económico determinado. Dicha concentración refleja el grado de compromiso asumido por estas IFD con el desarrollo de determinados sectores económicos, así como el nivel de especialización que requiere el cumplimiento de su mi-

sión en esos sectores, como es el caso de la pequeña y microempresa en el sector industrial, o el apoyo a proyectos agropecuarios ubicados en el ámbito rural, actividades productivas que en la mayoría de nuestros países de no contar con la banca de desarrollo, no tendrían acceso al crédito formal.

Debe señalarse que los riesgos y la vulnerabilidad inherentes al sector agrario, puede hacer sensible la estructura financiera de las IFD especializadas en dicho sector. Por esta razón, la orientación de las actividades de los bancos de desarrollo debe guiarse por principios sanos en la administración de sus recursos y sustentarse en la diversificación y ampliación de los servicios que ofrecen.

La banca de desarrollo, a diferencia de lo apreciado en los años ochenta, brinda un considerable **apoyo financiero al sector privado**, al cual destinó el 87% del total de sus préstamos desembolsados durante 1996, acentuándose la tendencia a incrementar el total de colocaciones hacia el sector privado.

Otro indicador del proceso de adecuación y cambio por el cual han transitado las IFD durante los últimos años, está referido a las condiciones aplicadas en el otorgamiento de los préstamos. Así, 9 de cada 10 instituciones financieras tuvieron más del 60% de su **cartera de préstamos en condiciones de mercado**, mientras que durante los años ochenta, en promedio, sólo 5 de cada 10 IFD mantenía dicha proporción de sus colocaciones en condiciones de mercado.

Este comportamiento es consecuencia, entre otros factores, de la adecuación a las condiciones prevalecientes en los mercados financieros de nuestros países, caracterizados por procesos de liberalización y reformas financieras, que ha constituido un desafío para los bancos de desarrollo que han debido incursionar en la captación de recursos con mayor agresividad y ser más selectivos en sus colocaciones, sin menoscabo de la función de fomento que deben cumplir.

Han sido igualmente favorables los **resultados financieros** logrados por la gran mayoría de los bancos de desarrollo, no obstante ser variadas las características institucionales y operativas de estas entidades. Así, es posible encontrar IFD grandes, medianas y pequeñas según el volumen de sus activos, como también hay bancos que apoyan a múltiples sectores y otros que orientan su función de financiamiento hacia sectores específicos, tales como el agro, el comercio exterior, el financiamiento habitacional, etc. En 1996, en promedio, la rentabilidad de las IFD en términos de utilidad bruta como porcentaje del total de ingresos fue 11.4%, con lo cual se revierte la tendencia declinante observada en 1995 e incluso superior al 7.1% observado en el año 1994.

Los mejores niveles de rentabilidad encontrados se generaron a pesar de haberse registrado una disminución en los ingresos totales de las IFD

durante el período de 1994 a 1996, cuyos efectos desfavorables fueron contrarrestados por la contracción en los niveles de gastos que se produjeron en esos años. En efecto, se advierte un claro esfuerzo en los bancos de desarrollo por mejorar sus niveles de competitividad, por medio de la reducción de los **costos operativos**, que en 1996 se estimaron en 4%, y que significó cerca de 2 puntos menos que el porcentaje alcanzado en 1994.

Al evaluar la solvencia de los bancos de desarrollo de América Latina, se observa que la posición de capitales mínimos en función del valor de las diversas categorías de activos ponderados por coeficientes de riesgo diferenciados (coeficiente de solvencia), es satisfactoria frente al mínimo del 8% propuesto por el Comité de Basilea, ubicándose la gran mayoría de IFD en el rango de 8%-30%. En consecuencia, estos datos justifican la impresión que la situación de insolvencia a la que repetidamente se había referido la crítica a la banca de desarrollo, no parece poder sustentarse en la actualidad, por lo menos con el alcance general con que se la expresó anteriormente; ya que esta nueva situación refleja un notable esfuerzo de adecuación a las actuales circunstancias, que debe ser apoyado sostenidamente.

La banca de desarrollo y el financiamiento y promoción del comercio exterior

En concordancia con las políticas de apertura externa y la creciente globalización e internacionalización de la economía mundial, vienen cobrando especial importancia las acciones orientadas a ampliar y reforzar el apoyo de la banca de desarrollo a las actividades de **financiamiento y promoción del comercio exterior**, las cuales se orientan, de manera general, a profundizar y acelerar el proceso de transformación y modernización de los sectores productivos, a fin de permitir alcanzar mayores niveles de competitividad y una mayor presencia de nuestra región en los mercados internacionales.

Cabe señalar también que en el nuevo contexto de las reformas financieras y el proceso de redefinición de lo que constituyen los campos de actuación de la banca de desarrollo, la acción de dichas instituciones se orienta de manera preferente a los segmentos de la pequeña y mediana empresa vinculadas con las actividades del comercio exterior o que detentan una amplia potencialidad exportadora. De esta manera la banca de desarrollo cumple de manera adecuada su función de complementación financiera y contribuirá a lograr un mayor grado de integración sectorial y productiva.

Las modalidades más importantes de financiamiento y promoción en favor del comercio exterior utilizadas por los bancos de desarrollo son los

créditos de preembarque, que tienen como finalidad financiar al exportador en todas las etapas previas al envío del producto de exportación; los **créditos de postembarque**, que comprenden la financiación de las mercaderías, desde su embarque hasta la fecha de recibo del pago de la operación exportadora; y los **seguros de crédito a la exportación**. :

De igual manera son importantes las acciones de **promoción** que brinda la banca de desarrollo en términos de campañas de publicidad; estudios de factibilidad; defensa del comercio exterior; participación en eventos internacionales tales como organización de ferias, exposiciones y misiones comerciales.

En el ámbito de la **promoción de inversiones orientadas a la ampliación de la oferta exportable**, la acción de la banca de desarrollo, encierra varios aspectos, tales como: **Fomento de la capacidad empresarial**: A través de la identificación de oportunidades de inversión, promoviendo un mayor relacionamiento y colaboración entre los empresarios y los bancos de un país o del exterior; **Atención de las necesidades de preinversión**: Apoyando, por ejemplo, la elaboración de los estudios de factibilidad, y **Enfasis en proyectos dirigidos al desarrollo del sector externo.**

Son diversas las modalidades de apoyo de la banca de desarrollo a los proyectos vinculados con el comercio exterior y cuya aplicación depende de las características del proyecto y de la empresa o empresas que lo realizan, así como de una adecuada legislación y la propia capacidad operativa de las instituciones financieras. Al respecto cabe mencionar las modalidades siguientes:

i) Relación de un banco con una firma de su mismo país que encara un proyecto en el exterior, por sí misma o asociada a otra empresa del país de localización del proyecto.
ii) Relación de un banco del país en que radica el proyecto con una firma extranjera que lo lleva a cabo, asociada o no, con una empresa local.
iii) Relación de un banco con una empresa en que participan accionistas del exterior para realizar un proyecto en el país en el que reside el banco.
iv) Relación de un banco con una empresa con residencia en el exterior, en la que participan una o más firmas nacionales, para un proyecto radicado fuera del país.
v) Actuación de varios bancos para apoyar un proyecto encarado con una empresa de un país, localizado en otro diferente, pudiendo ser los bancos de uno u otro de los países.
vi) Relación entre bancos de dos o más países con una empresa conjunta localizada en uno de ellos, pudiendo ser la relación con la empresa conjunta o con una de las firmas asociadas en ella.

Asimismo, las acciones de la banca de desarrollo en este tipo de operaciones no se encuentran limitadas al financiamiento propiamente dicho, sino que pueden abarcar diversas etapas en la ejecución de los proyectos, como son: la identificación de oportunidades de inversión y negocios; estudios de preinversión; asistencia técnica para la preparación de los proyectos; identificación y vinculación de posibles inversionistas; diseño de la ingeniería financiera de los proyectos; intervención en arreglos de cofinanciamiento; otorgamiento de avales u otras garantías; toma de participación directa en el capital accionario, entre otros servicios.

Algunas modalidades operativas mediante las cuales las instituciones financieras de desarrollo podrían apoyar decididamente el desarrollo de proyectos y programas de inversión orientados al comercio exterior, a fin de llevar a cabo los aspectos antes señalados, son:

- Establecimiento de fondos de coinversión, en los cuales un banco de desarrollo nacional y su contraparte extranjera estudian proyectos prioritarios e identifican a los potenciales inversionistas del país y del exterior, para constituir finalmente la empresa que llevará a cabo determinado proyecto con participación en su capital del propio fondo, del empresario extranjero y de la empresa nacional.
- Arreglos de cofinanciamiento, que adoptan diferentes formas de acuerdos financieros, en los que un banco de desarrollo proporciona recursos propios para financiar un proyecto; y además gestiona la participación de otras fuentes de crédito, estable-ciendo convenios formales con éstas y con los prestatarios.
- Sistemas de sindicación de créditos, en que un banco, promotor de un proyecto, lidera a un conjunto de entidades financieras participantes en el financiamiento del mismo.
- Licitación de proyectos previamente evaluados, que cuentan con el aval del banco promotor en cuanto a su viabilidad.
- Toma de participaciones en el capital accionario u otorgamiento de financiamientos en obligaciones convertibles en empresas de capital abierto y sobre bases temporarias.
- Obtención de recursos de capital para proyectos o empresas conjuntas, a través de operaciones de *underwriting*.
- Apoyo a la formación de empresas mediadoras de comercio exterior, *trading companies*.
- Utilización de sistemas especiales de financiamiento del tipo del *leasing y el factoring*.
- Apoyo a la instrumentación y desarrollo de programas nacionales de conversión de deuda en inversión, particularmente en proyectos orientados al comercio exterior.

Es obvio que la actuación de los bancos de desarrollo en estos campos y otros análogos que pudieran mencionarse dentro de las técnicas de financiamiento internacional, exige de estas instituciones una solidez y un prestigio que les permita acceder a los mercados financieros internacionales en condiciones adecuadas, así como contar con una suficiente experiencia operativa en la materia. Si bien, como ya se indicó, no todas las instituciones financieras de desarrollo estarán en condiciones o en disposición de emprender acciones de este tipo, su participación puede ampliarse considerablemente mediante diversas fórmulas de cooperación horizontal. Este tipo de cooperación involucra en sí misma una acción integradora en el ámbito financiero, y su puesta en práctica complementará los esfuerzos de colaboración que se vienen cumpliendo en otras actividades por parte de la banca de desarrollo de la región.

Reflexiones finales

Los conceptos expresados en diversos foros y estudios de ALIDE acerca de la necesidad de distinguir entre la función misma del financiamiento del desarrollo, el diseño de las políticas en los mercados financieros, y la aptitud del instrumento mediante el cual se las pone en práctica, esto es las instituciones de banca de desarrollo, cobra hoy en día renovada vigencia. Así como las políticas de intervención directa surgen de necesidades planteadas por las insuficiencias del mercado, las instituciones financieras de desarrollo tienen su justificación en la existencia de tales necesidades de intervenciones o políticas. Consiguientemente, el resultado exitoso de las intervenciones depende de la calidad de las políticas, del funcionamiento eficaz de las IFD, y de la correspondencia sustantiva entre ambos elementos.

Los cambios observados por las IFD durante los últimos años, están definiendo un **nuevo perfil** para estas instituciones, que consiste en la mayor acentuación del carácter bancario de las IFD, en reemplazo de una orientación diríase casi exclusiva hacia la atención de sus fines de desarrollo.

Los claros avances que se advierten ya en un buen número de IFD, se enmarca en una **nueva concepción del fomento** no asociada a tasas de interés de niveles insuficientes para cubrir costos, sino a la prestación eficiente y oportuna de servicios financieros y promocionales a grupos económico-sociales no atendidos por la banca comercial. El apoyo de las IFD no se concibe más como indiscriminado para todo tipo de proyectos y clientes, sino que atiende selectivamente a la rentabilidad social y también a la rentabilidad privada de los proyectos, a la cobertura de los costos fijos y variables de los bancos y a la generación de una utilidad razonable para la institu-

ción financiera. Las tradicionales operaciones de préstamo a largo plazo y a tasas de interés subsidiadas, complementadas en cierta medida con asistencia técnica, van cediendo su lugar a paquetes integrados de servicios adaptados a las necesidades particulares de cada cliente. Asimismo, la asistencia a la clientela se plantea como una atención a la demanda, con un horizonte de tiempo limitado, al cabo del cual los prestatarios estarán en condiciones de acceder al mercado, es decir al crédito de la banca comercial. En suma, es la calidad de las políticas y de la gestión de un banco lo que, además de una base de capital adecuada, permite lograr un desempeño exitoso.

Es por ello que para un eficaz desempeño e impacto positivo de las actividades de la banca de desarrollo pública, se requiere contar con una mayor transparencia en las **relaciones entre los bancos de desarrollo y el gobierno**, a fin de evitar interferencias políticas y asegurar una adecuada autonomía en la gestión de las IFD, para lo cual será necesario que el régimen legal y estatutario permita actuar con independencia de juicio a sus autoridades y gestores que deberán ser designados sobre la base de criterios profesionales y no políticos.

AJUSTE ESTRUCTURAL E INTEGRACION EN COSTA RICA

Eduardo Alonso

El ajuste estructural en Costa Rica fue abordado de manera muy reticente al principio, al igual que en muchos otros países de Latinoamérica. No fue sino poco a poco que se desarrolló un gran convencimiento de adoptar esas políticas, para poder revertir el deterioro económico y social que significó la crisis de los 80. Por lo menos en Costa Rica, esas políticas fueron abordadas no de manera simultánea y evidentemente, muy influenciadas las decisiones al respecto por razones de política.

En Costa Rica, se implementó el ajuste muy poco a poco y siempre a medias. De manera tal que hoy, a la vuelta, a unos diez a quince años de aplicar diferentes y variados programas de ajuste estructural, Costa Rica se encuentra ante una situación donde se ha avanzado mucho en política arancelaria, política de precios, pero poco en política fiscal y de finanzas públicas. Esto tiene mucho que ver con la reforma del Estado y que es una de las razones por las cuales la competitividad internacional de las empresas en este país se ve muy afectada, debido a una estructura tributaria muy rígida e inversiones públicas en infraestructura que han sido postergadas en los últimos años por cada uno de los gobiernos.

Un comentario común que se escucha con respecto a los programas de ajuste estructural en Costa Rica, es la realización de diferentes programas (PAE I, el II y el III) mientras que en otros países, se habla de un único programa con diferentes grados de intensidad.

En cuanto a integración, es algo que se buscó y se justificó su desarrollo para impulsar precisamente a las economías pequeñas a través de la sustitución de importaciones, la cual tuvo un éxito rotundo en Centroamérica. A veces se habla mal de esa época, pero en realidad fue lo que propició el desarrollo manufacturero de todos los países centroamericanos. Y hoy se justifica plenamente, para lo que se llama el regionalismo abierto y la lógica de los esquemas remozados subregionales de integración, para tener mercados internos más amplios y que los países que participan en esos esquemas tengan mayor poder de negociación. Es una lógica que plenamente justifica los esquemas de integración. Ahora, cuando se analiza un poco más detenidamente lo que esos esquemas significan desde el punto de vista de los trabajos que hay que hacer, se empiezan a complicar las cosas.

En ese sentido parece que Centroamérica es un ejemplo bastante interesante, puesto que si bien es cierto, en los últimos años se han logrado acuerdos precisamente en materia arancelaria muy importantes, a tal punto

que ya casi es una unión aduanera. El proceso ha sido lento y difícil, y en algunos países han habido voces que han dicho que este proceso de integración económico subregional más bien se ha retrasado, así como el proceso de inserción en la economía internacional de algunos países miembros.

El hecho de que por ejemplo Costa Rica haya decidido unilateralmente negociar libre comercio con México causó el enojo de los otros países centroamericanos y hoy hay una situación donde se quiere negociar un acuerdo con República Dominicana, se han hecho algunos avances en ese sentido, pero hay quienes afirman que sería más beneficioso, para algunos de los países, hacer esta negociación solos. El mismo caso de Panamá, el caso de Chile y otros países con los cuales en algún momento se han mencionado la intención de llevar adelante negociaciones para un tratado de libre comercio.

En este sentido, y en relación con lo del ajuste, hay que preguntarse, qué es primero. Hay que avanzar simultáneamente en todo, y allí es donde, cuando se analizan las diferentes autoridades que tienen bajo su responsabilidad las diferentes áreas de política, falta cierta coherencia en la política y en las prioridades que se establecen. Por un lado están los ministros de hacienda con una estructura tributaria tremendamente rígida (por lo menos en el caso de Costa Rica), que no les permite hacer mayores concesiones en la parte arancelaria; y por otra parte, los responsables de la integración regional hemisférica quieren avanzar muchísimo más rápido en ese proceso.

Allí hay importantes discusiones y debates que hay que tener en los próximos meses o en los próximos años pero también en algún momento, algunos países van a tener que cuestionarse si quieren o no seguir en esos esquemas de integración subregional, o si más bien, no deberían ir hacia una apertura unilateral. Porque hay algunas personas e instituciones que recientemente opinan de esta manera.

Finalmente, sobre la equidad social, esta no es de ninguna manera automática. Hay que generarla. No se puede pensar en que el ajuste y la integración por más necesarios que sean, porque sobre esto existe un convencimiento casi total, se va a generar la equidad social automáticamente. Es una parte de la política económica, en el sentido más amplio, que ha quedado muy atrás y es a la que menos atención se le ha prestado. Precisamente por esa falta de coherencia en la política, este tema deberá ser abordado con mayor prioridad en el futuro.

Se debe fomentar también mucho lo que es el ahorro interno y la inversión nacional precisamente en el campo de la pequeña y mediana empresa. Obviamente deben tomarse en cuenta políticas correctivas y de redistribución de ingresos que son, precisamente, temas que deben ser abordados con mayor fuerza en el futuro.

En conclusión, evidentemente, el ajuste es tremendamente importante, hay que continuarlo y profundizarlo. Costa Rica lo ha hecho a regañadientes, poco a poco, y de pronto todos están tremendamente convencidos de él. La integración regional y hemisférica es igualmente importante también por razones de mercados más amplios con mayor poder de negociación y precisamente para países pequeños es determinante, pero allí también deben tomarse algunas decisiones importantes en algunos países, sobre si quieren más una apertura unilateral; o lo qué debe hacerse para que los esquemas regionales sean mucho más efectivos en la toma de decisiones y en la implementación de esas decisiones. En el ámbito hemisférico, por supuesto que vamos todos en esa dirección, y tenemos que hacerlo; pero precisamente en países pequeños hay que desarrollar también la capacidad para poder negociar, para poder manejar lo que es política comercial externa, ya que en muchos países no existe esa capacidad.

En resumen, los tres temas deben abordarse de manera conjunta y los responsables de política en estos tres campos deben trabajar conjuntamente. Y una política de desarrollo, de mediano y largo plazo, que es de las cosas que más hace falta en estos países, evidentemente tiene que contemplar estos tres temas.

INTEGRATION AND GLOBALIZATION

Robert Devlin

The issue of globalization is not really so hard to interpret. I think it is just basically a worldwide extension of the development of the productive and technological capacity of the capitalist system that by nature tends to integrate, albeit very unevenly, markets, regions, peoples, and nations. We are saying this in the postwar period quite intensively because of the driving forces of technology. Now, this has been very controversial and has divided people, to use a carry catcher, into polar groups. You have hyper-globalists who see this as a historical legitimization of liberalized markets, and as a consequence, an unprecedented opportunity for economic prosperity and growth. And on the other side of this polar argument are the people who really see it as a threat to sovereignty, and a force of disintegration of society. I think that most of us, the most reasonable people, are somewhere in the middle ground where reasonable people usually are, and I think we see a lot of potential benefits in terms of promoting growth and consumption and enriching cultures. At the same time we see it as a very disruptive force potentially.

The cost of benefits can be distributed very unequally, and it is quite difficult to manage. And indeed, I think it is big challenge both for the countries and the international community to deal with the issue of globalization, and if it is not dealt with in a socially efficient way, we could de-globalize as we did in the inter-war period. Now there have been two conventional responses to this. One is at the national level, and I think this is very important, because at the national level policies and institutions filter the affects of integration. They determine the degree to which countries can take advantage of the opportunities, they determine the degree to which it can manage the costs and also they determine the distribution of those benefits. Likewise, multilateral is the second response, and that is very important because of the increasing interdependency that globalization is creating and also to the fact that there are a lot of externalities which cannot be dealt with at the national level. But, I think that there is a sensation in many areas that neither one of these responses, either alone or together, are really sufficient to tackle the issues of globalization. National states feel very limited in scope as to their ability to confront these big challenges, and meanwhile, the multilateral system tends to advance more slowly in front of events that can also be sometimes affected by big power policies.

Now, the third response to this is regionalism, and I think this explains in part the economic increase in interest in regionalism. Since the late

1980's Latin America and the Caribbean has been very active in this response. There have been more than 14 new agreements in Latin America since the 1990's and a number of the agreements are in the process of discussion. The motives for these agreements are very complex, going from politics to economics, but I think as a vehicle for confronting globalization, that is one of the motives behind this increased interest in regionalism. But of course, the regionalism today is very different from the regionalism we saw in the 1960's and 70's in Latin America. It is a regionalism that has inserted itself into a broader strategy of opening up the national levels of a unilateral liberalization, at the multilateral level though the participation in the Uruguay Round and the WTO, and at the regional level through liberalizing among like minded partners, which increase the competition in investment; technological change; export experience and ultimately, if it is done well, international competitiveness. In this sense, in principle anyway, the regional integration is being approached as a compliment to the multilateral policies to liberalize markets, and participating more efficiently and effectively in the world economy.

Now the FTAA is a creature, I think, of this regionalist phenomenon, and I think it represents some convergence of interests in the hemisphere. The domino effect was mentioned previosly, but essentially the U.S., which was always a strong proponent of open market, and multilateralism, and in the mid 80's began to explore regionalism as a way to push forward its own interests in liberalization. In Latin America there has always been an interest in regionalization, but as I mentioned before, in the 80's we have seen this combine with a new view of changing strategies towards opening up to the world economy and it has inserted itself into this strategy, and this is behind the often abused expression of open regionalism. I think it is very important to point out that while the seed in the Free Trade Area of the Americas is definitely the United States, in the Bush initiative for the Enterprise of the Americas, we have to remember that the FTAA emerged in Miami not so much because of the United States. It emerged because of heavy pressure from the Latin American countries.

A month and a half before the Summit in Miami there was some doubt whether trade would even be on the hemispheric agenda. It was pushed very heavily by Latin America, and I think it represents a change in trade policy strategies in the region, and is something that we could not have imagined ten years ago in the hemisphere. Now regionalism is not uncontroversial again, looking at the poles, you have the proponents, who would see it as an unmitigated force of modernization and effective participation in the world economy, and the critics who see it as an inferior option that has unwanted costs both for the countries and the multilateral system.

Some critics see FTAA as a big preferential market as opposed to some of the smaller markets. They see it in some sense I think, as a sell out of U.S. tradition of multilateralism, and they also see it as a distraction from the multilateral system. Now I think its obviously very important to be very cautious and vigilant about regionalism because we do know that it has costs, and sometimes the costs, if it is not designed right, can receive the benefits. Now we always knew that there are also built in incentives for fortress building. But nevertheless, I think the arguments of the extreme critics, I emphasize the extreme critics, are excessively based in static first best economic theory, and oftentimes with an excessive dependence on assumptions of opportunistic behavior and second best arrangements.

Now, the extreme critiques that we have seen during the 1990's are in some senses ironic because more than 50% of world trade now, in one way or another, passes through a regional arrangement, yet the multilateral system has never been healthier in the post war era. It has never been more open, it has never been more rule based, there have never been more members, and there have never been more countries trying to get into this group. I think most people would argue that regionalism per se is not inherently bad or good for the international, or multilateral system. I think it depends on the nature of the agreement, the structure, objectives and the sequencing of the process over time. In the reading of the literature, I think most people at this particular time, while cautious and vigilant, think that the regionalism that is taking place has one way or another been conducive to a more liberalized world economy through complementing the multilateral system, fostering deeper liberalization. It has been a test lab in many cases for liberalization experiments that are not in the multilateral system, such as the agreement between Chile and Canada, and if you look at the dynamics of these regional groups you sometimes see that the trade off's and incentives between countries with different interests are convincing. It is inducing countries to liberalize in areas that they might not have done by themselves.

Now, in terms of evaluating the Free Trade Area of the Americas, this is very difficult because it does not exist yet, and I think we will have to wait. It could be good, it could be bad for the multilateral system depending on the final outcome. What I want to comment on is what has happened so far in the preparatory process, and my reading of it is that the preparatory process of the FTAA, at least at that level, has been very constructive, and it has made a very positive contribution to the multilateral system.

Now I want to give you some examples of some ways that that has happened. The first one, and these are only words, but in every declaration of presidents, every declaration of ministers, in every important minutes of

meetings of the FTAA preparatory process there is an explicit recognition of the need to be consistent with the WTO and participate in this process. So it is an overlying concept that is in the whole FTAA process, and while they are only words, I think they are expressing intentions as well. Second, the working groups of the FTAA mirror the WTO disciplines, and in some cases go beyond those disciplines. There is a group for competition policy, and there is group for public procurement, which in the WTO is voluntary agreement. Third, in the working group meetings, there has been consistent and in depth discussion on WTO disciplines, and there have been workshops and seminars in an attempt to expose the countries to these disciplines, and in fact in many instances what is going in the FTAA is helping the multilateral system very directly. I can give you an example in the market access group of the FTAA, which is developing a database for negotiations.

The countries have decided that they want to use the format that the WTO has for reporting called the IDB, no relation to the bank. There was very little reported to the WTO in this system because the methodology was very complicated and mainframe based. In the FTAA process the countries have shifted the methodology. They have gone to a PC based system, and in fact they have been reporting data to the FTAA working group that they have been unable to provide to the WTO because of complications, among many other things. And in fact, in the working groups they have developed a software that is permitting the countries to plug in the data and comply with the format, and the same process will allow the countries to comply with their WTO obligations in terms of reporting these kinds of data. So much so, that the system has been proved to be so simple and relatively low cost that in the WTO itself they are now exploring the possibility of going PC based, and the software that the FTAA group is using may be adapted by the WTO itself for worldwide compliance with the monitoring or reporting of market access data.

The fourth example, which I think is very important, is that these groups have been preparing inventories and compendia by national and subregional trade disciplines, gathering data that that has never been available. This new data is quite impressive. This is one of the darkest and most complicated areas of free trade in the hemisphere, and the document on it I think makes a major contribution to understanding what the different types of rules of origin there are in the hemisphere. All these databases and inventories have been put on a home page constructed by the governments of the FTAA, and I think it is a major contribution to transparency in trade in the hemisphere. This type of cooperation I think could at the same time be very illustrative for countries outside the hemisphere.

I think a fifth positive externality of the FTAA is with the announcement of a launch in Santiago, there is a literal rush in the countries to secure technical assistance, to modernize themselves in the trade area, and in fact, many of the requests are for WTO type issues and training in WTO disciplines. There is also assistance in implementation of the Uruguay Round disciplines and help in preparing themselves for the built in agenda of the WTO, and this is no surprise because the WTO is the baseline for the FTAA. In addition to that, in these discussions, no one has ever raised the idea that the FTAA is an alternative to the multilateral system. We have to remember that the world is still the number one market for all these countries of the hemisphere, and if they are not jumping on to a new round it is because many countries in the region are still grappling with the implementation of the obligations they assumed in the Uruguay itself. A seventh positive aspect is that implicitly in the FTAA process, countries are giving up their interests in shallow FTAA's in the hemisphere and they are also giving up their ambitions for hub and spoke networks because the FTAA, if it does realize itself in 2005, will wipe out the simple free trade areas in the hemisphere, thus creating a spaghetti bowl that has its deepest transaction costs and problems with transparency. An eighth contribution is that if the FTAA were to realize itself, this would put increasing pressure on the countries in the hemisphere to continue reducing their MFN tariffs in order to stay competitive with North America.

In sum, at least up to now, I perceive the FTAA process as being a major force in modernizing hemispheric trade policy, and in terms of whether the FTAA is going to be positive or negative for the world in the end, and the multilateral system, well the proof in the pudding is in the eating. One has to wait with this agreement to form an opinion, and there are dangers; we have to be careful. But based on what we have seen, I think one thing is really clear, that this FTAA will be WTO consistent. Why? Because the countries themselves seem to have a very strong commitment to that, and then there is the presence of a number of countries that are definitely WTOcentric in their position. So my concern is not so much with the WTO consistency, my concern at this stage is more about the incomplete response of the WTO to the reality of regional integration, which goes well beyond the issues of economics and globalization. There are political dynamics to it, and it seems to me that for instance in the case of Article 24 and the understanding, it is still very ambiguous, it is incomplete, it is narrow in scope and it is weakly enforced, and, I think this is a major problem if regionalism is going to continue to be with us, and the WTO is going to be an active force in monitoring an making sure that this process is consistent for the healthy multilateral system.

Now, if multilateralism is going to survive and be healthy, it is also important that the countries at the level of their nations and their subregions continue to do the same things as well. One is to continue the MFN liberalization, which is extremely important, and, I think in some of these there are some incentives to continue that as the process deepens. The economic reforms are also important. Oftentimes we forget that much of the forces behind liberalization and regionalization and interest in the multilateral system are these economic reforms that the countries have undertaken. Another important issue is to comply with the agreements. In many cases the gap in these regional agreements between what they say they are doing and what they are actually doing. It is very important, I think, to sort of smooth over that problem because it creates problems in transparency and also influences I think lots of things, among them investment decisions. Modern dispute mechanisms are also necessary in these agreements. Diplomacy worked well when these economies were state dominated, but today with the private sector, it is very important to have a modern dispute settlement mechanism that is transparent and create precedents. Trade education is very important and often times these agreements are pushed forward without much interaction with civil society, and I think this can create problems. Indeed, in the United States, we see a lack of understanding about the trade issues. It has been a major obstacle to securing Fast Track and has been a major source of criticism of NAFTA, an agreement that seems, at least from the standpoint of the United States, to be working quite well. And seventh, these countries I think also have to push the multilateral agenda. It is very important that the FTAA not distract them from the built in agenda of the WTO, while at the same time pushing expansion in general, above all, bringing in some of these new disciplines that we are seeing in the different agreements.

Finally, to end up on the role of research, I just have a few points. I think one important area of research that would contribute to the raging debate over regionalism is more empirical analysis of what is happening at the level of firms, sectors, and product markets. I say this because the analysis up to now of much of the debate is based on rather abstract theory or very, very aggregated analysis. Other important areas for further research is the affects of liberalization are on the different economies: what their opportunities are, what the costs are, and how to manage them. A third area of research is to move in and look at some of these controversial issues like intellectual property rights, labor and environment.

And finally, to finish up, there is also the problem of the implementation of the Uruguay Round disciplines. We have to remember that these are still in the process of implementation. We know very little about how the countries are implementing, and how advanced they are, and I think research in this area would be a major contribution not only to the FTAA, but to the multilateral system as well.

FISCAL ADJUSTMENT, STABILIZATION, AND DOLLARIZATION

Michael A. Ellis

Introduction

High inflation often stimulates the substitution of foreign money for domestic money in private sector portfolios. In the context of less developed economies that have repressed financial markets, such substitution primarily takes the form of foreign currency for domestic currency. However, the trend of financial market liberalization in less developed countries has allowed diversification beyond foreign currency to other monetary assets, including foreign currency time deposits held in domestic or foreign banks. This phenomenon is known as "dollarization" and refers to the use of foreign money to fulfill any of the traditional functions of domestic money. A related but distinct concept is "currency substitution", which refers to the use of foreign currency as a medium of exchange.

The substitution of foreign money for domestic money has attracted interest, among other reasons, because of its implications for the conduct of monetary policy. Since the relevant monetary aggregate may include both domestic and foreign money, lack of control over the foreign component by the domestic monetary authority may complicate the conduct of monetary policy. Further, complications arise in the measurement of monetary aggregates. Since data on foreign currency holdings are generally not available, other components of foreign money, such as foreign currency time deposits, are used as indicators of foreign currency holdings. In such a situation, it becomes important to identify shifts between components of foreign money to avoid mismeasurement of the relevant monetary aggregates.

Highly dollarized economies have invariably experienced high inflation, often caused by the monetization of government budget deficits. Such situations inevitably lead to inflation stabilization programs that have a fiscal adjustment as a central component. Given the interest in dollarization and the presumption that dollarized economies will ultimately experience

1 This distinction between dollarization and currency substitution follows Calvo and Vegh (1996), who also argue that financial liberalization in less developed countries implies that dollarization is becoming more relevant than currency substitution.

2 See, for example, Agenor and Khan (1996) and Guidotti and Rodriguez (1992).

fiscal adjustment, an important but neglected question is whether fiscal adjustment has implications for dollarization. While it is somewhat surprising that the existing literature has ignored this issue, this may reflect the failure to distinguish between dollarization and currency substitution. Standard specifications of currency substitution imply that changes in private consumption (such as those caused by fiscal policy) have no effect on currency substitution, expressed as the ratio of foreign and domestic currency held by the private sector (Calvo and Vegh 1992). However, since dollarization implies that foreign money is held for reasons other than as a means of exchange, it is far from clear that this result extends to dollarization.

The purpose of this paper is to study the link between fiscal policies and dollarization. It is shown that the choice of fiscal policy instruments influence both the extent of dollarization as well as the composition of foreign money held by the private sector during the transition and in the steady state. These results have important implications for monetary policy, along the lines discussed above. One such implication is that ignoring the effects of fiscal adjustment on dollarization can result in the mismeasurement of monetary aggregates that include foreign money. For example, it is shown that fiscal adjustment can increase dollarization, so ignoring this effect implies that the monetary authority would underestimate the foreign component of the relevant monetary aggregate. This could result in an overexpansionary monetary policy that could threaten the success of the stabilization program. Another implication is that the government can choose the appropriate instrument to minimize the extent of dollarization and improve control over post-stabilization monetary policy. A related implication is that fiscal policy instruments can be chosen to cause a shift in the composition of foreign money away from foreign currency and towards alternative foreign currency assets that are more easily measured. This would also contribute to effective control over monetary policy by improving the measurement of dollarization.

A model of dollarization

Consider a representative agent model with traded and nontraded goods. The country is assumed small enough to take the foreign currency price of the traded good as exogenously determined. Normalizing this price to unity, the domestic price of the traded good is equal to the domestic currency price of foreign currency, the nominal exchange rate E. The domestic currency price of the nontraded good, P_H, is assumed to be perfectly flexible so the nontraded good market clears at all times:

(1) $x_H = c_H + g_H,$

where x_H is a fixed flow of nontraded good output, c_H is real consumption of the nontraded good by the private sector, and g_H is real consumption of the nontraded good by the government. It is assumed that the government fixes the level of g_H so c_H is constant over time.

Individuals hold three assets: a foreign bond that yields no liquidity services, denoted by a, domestic currency, denoted by M, and foreign currency, denoted by F. The foreign bond earns an exogenous real interest rate, r. Because individuals may hold a bond that return dominates currency, currencies are held primarily for transactions purposes. The bond can be interpreted as the component of foreign money held primarily as a store of value. In the context of the present model, dollarization is equal to F+a.[3] This definition of dollarization has the unrealistic feature that the alternative foreign asset to foreign currency does not yield liquidity services, while in reality the assets that constitute dollarization have different degrees of liquidity. However, this specification yields clear-cut results and retains the important characteristic that the alternative foreign asset is less liquid than foreign currency. Section 4 elaborates on the relationship between the assets' liquidity and the results reported below.

The infinitely lived representative agent derives utility from consumption of the traded good, c_T, and the non-traded good, c_H, and the liquidity services provided by domestic and foreign real money balances. Domestic and foreign real money balances, denoted by m and f, respectively, are nominal currency stocks expressed in terms of domestic currency, M and EF, deflated by the price index $P=E^{\alpha}P_H^{1-\alpha}$, where $0\leq\alpha\leq1$. The utility functional of the representative agent is

$$0\int^{\infty} [\ U(c_T,c_H) + V(m,f)\ ]e^{-\delta t}\, dt,$$

were $\delta>0$, U(.) and V(.) are strictly concave, $U_{TH}=U_{HT}>0$, and $V_{mf}=V_{fm}<0$ [4]. The assumption that the cross-partials V_{mf}, V_{fm} are negative reflects what seems to be the consensus. Further, a utility function which has this property can be derived from a model where transactions costs are explicitly modeled.[5]

3 Often dollarization is measured by a 'dollarization ratio', which is the ratio of foreign currency bank deposits and a measure of broad money inclusive of foreign currency bank deposits. A dollarization ratio in the present context is defined below.

4 In what follows, the subscripts H,T,m, and f on U(.) and V(.) denote partial derivatives with respect to c_T, c_H, m, and f, respectively.

5 See, for example, Sturzenegger (1994).

The individual's flow budget constraint, expressed in terms of the traded good, is

$$(2)\quad x_T + x_H/\varepsilon + ar = c_T + c_H/\varepsilon + T/\varepsilon + \Pi m\varepsilon^{\alpha-1} - (1-\alpha)f\varepsilon^{\alpha-2} + m\varepsilon^{\alpha-1} + f\,\varepsilon^{\alpha-1} + a$$

where x_T is a fixed flow of traded good output, T is the flow of lump-sum taxes in terms of the nontraded good, Π=P/P, and ε is the relative price of the traded good in terms of the nontraded good (i.e., the real exchange rate).

The individual maximizes utility subject to (2). It is assumed that positive values of consumption, currencies, and the foreign bond are always chosen[6] so the following necessary conditions from the individual's optimization problem hold at all times:

$$(3)\quad \varepsilon = U_T/U_H$$

$$(4)\quad c_T = (-U_T/U_{TT})(r - \delta)$$

$$(5)\quad V_m = (r + \Pi)U_T^{\alpha}U_H^{1-\alpha}$$

$$(6)\quad V_f = [r - (1-\alpha)/\varepsilon]U_T^{\alpha}U_H^{1-\alpha}.$$

Equation (3) shows the relationship between the real exchange rate and private sector consumption. Both consumption goods are assumed to be normal, which implies $\partial\varepsilon/\partial c_T<0$ and $\partial\varepsilon/\partial c_H>0$. Equation (4) governs the dynamics of traded good consumption. Note that since both the rate of time preference δ and the foreign real interest rate r are exogenous, it must be assumed that $r=\delta$ to ensure the existence of stead state equilibria. This implies thatc_T=0 and =0 at all times, while c_T and ε can change instantaneously at any point in time. Equations (5) and (6) implicitly define the demands for domestic and foreign real currency balances. The relationship between private consumption and the demand for each currency is of particular interest, since the fiscal policy changes discussed below can influence private consumption. Differentiation of (5) and (6) yields

6 The assumption that domestic currency is always held may reflect legal restrictions that require the use for domestic currency for certain types of transactions. The assumption of positive values of foreign currency holdings may reflect past financial innovations that occurred because of prolonged high domestic inflation and which result in continued use of foreign currency, even if domestic inflation is reduced (see, for example, Dornbusch, et al. (1990)). A deeper analysis of why both domestic and foreign currency are used simultaneously for transactions is beyond the scope of this paper. A recent attempt to provide such an analysis is Matsuyama et al. (1993).

(7) $\partial m/\partial c_T = K_1[(r+\Pi)V_{ff} - rV_{mf}]/K_2$
(8) $\partial m/\partial c_H = K_3[(r+\Pi)V_{ff} - rV_{mf}]/K_2$
(9) $\partial f/\partial c_T = K_1[rV_{mm} - (r+\Pi)V_{fm}]/K_2$
(10) $\partial f/\partial c_H = K_3[rV_{mm} - (r+\Pi)V_{fm}]/K_2$,

where $K_1=\varepsilon^{\alpha}[\alpha U_{TT}/\varepsilon + (1-\alpha)U_{HT}]$, $K_2=V_{mm}V_{ff} - V_{mf}^2 > 0$, and $K_3=\varepsilon^{\alpha}[\alpha U_{TH}/\varepsilon + (1-\alpha)U_{HH}]$. It is assumed that K_1 and K_3 are negative. Ellis and Auernheimer (1996) show that in a model identical to the present one, except for the absence of private foreign assets, the demand for domestic real money balances is directly related to consumption of both goods if K_1 and K_3 are negative. Using the fact that (5) and (6) imply $V_m/V_f = (r+\Pi)/r$, consumption of each good is directly related to the demand for m and f if

(11) $|fV_{ff}/V_f| > |fV_{mf}/V_m|$
(12) $|mV_{mm}/V_m| > |mV_{fm}/V_f|$,

respectively. These conditions state that varying the holdings of a currency has a larger impact on the marginal utility of that currency than on the marginal utility of the other currency. In what follows, it is assumed that (11) and (12) hold.

While private consumption of each good is directly related to the demand for foreign and domestic real currency balances, consumption has no effect on the ratio of real currency balances, which is a common measure of currency substitution. This can be seen by dividing (5) and (6) and noting that =0 impliesE /E =P $_H$/P$_H$ = • to obtain

(13) $V_m/V_f = (r + \pi_T)/r$,

where π_T=E/E. It is assumed that the demand for the liquidity services of each currency are normal, implying that the ratio V_m/V_f is decreasing in m and increasing in f. The left hand side of (13) implicitly defines the ratio of real foreign and domestic currencies held by the private sector, f/m. Note that this ratio is independent of consumption,[7] increases with the rate of devaluation, and decreases with the foreign real interest rate. However, financial liberalization is stimulating interest in dollarization, indicated by

7 In this specification consumption does not affect f/m, which shows why currency substitution is independent of fiscal policy. Failure to draw a distinction between currency substitution and dollarization may account for the fact that the previous literature has ignored the relationship between fiscal policy and dollarization.

the ratio of foreign money (which includes currency and other assets such as foreign currency bank deposits) to domestic money. Since reliable data on foreign currency holdings are generally not available, dollarization is proxied by a dollarization ratio, as discussed in footnote 3. In the context of the current model, the dollarization ratio is E(a+F)/M. Since f/m = EF/M is unaffected by consumption, it follows that if consumption affects the dollarization ratio it is through the term Ea/M.

The monetary authority follows a policy of fixing the rate of devaluation, π_T. It is assumed that foreign currency obtained through foreign exchange intervention is immediately converted to foreign bonds. The stock of the monetary authority's foreign bonds in terms of the traded good is denoted by A, which earn the real interest rate r. The fiscal authority obtains revenues from lump-sum (neutral) taxes and consumes traded and nontraded goods. The consolidated government budget constraint is then

$$(14) \quad \Pi m\varepsilon^{\alpha-1} + m\,\varepsilon^{\alpha-1} + Ar + T/\varepsilon = A + g_T + g_H/\varepsilon,$$

where g_T is government consumption of the traded good. It is assumed that the fiscal policy variables, T, g_T, and g_H, are fixed at constant levels.

The overall country constraint is obtained by consolidating the government and private sector budget constraints and noting thatc_T=0 implies that =0 to obtain

$$(15) \quad w + f\,\varepsilon^{\alpha-1} = x_T - c_T - g_T + wr,$$

where w=a+A is the country's stock of foreign bonds. The right hand side of (15) is the current account, which determines the changes in the country's holdings of foreign bonds and the private sector's holdings of foreign currency. However, since r,π_T,c_T and cH are constant over time (5) and (6) implym =f=0. Consequently, (15) becomes

$$(16) \quad w = x_T - c_T - g_T + wr.$$

The system (4) and (16) govern the dynamics of c_T and w. Note that sincec_T=0 at all times there are infinitely many steady state equilibria that satisfy the conditionsc_T=w=0. However, it is assumed that steady states must satisfy additional conditions. Any steady state levels of c_T and w must satisfy the country intertemporal budget constraint:

$$(17) \quad w(0) + 0\int^{\infty} [x_T - c_T(t) - g_T]e^{-rt}\,dt - \Sigma_{ti}\,\Delta w(t_i)e^{-rti} = 0,$$

where $\Delta w(t_i)$ are stock changes in the country's foreign bonds and $\Delta w(ti) = \Delta a(t_i) + \Delta A(t_i)$. Equation (17) implies that $\lim_{t\to\infty} w(t)e^{-rt} = 0$, which is

satisfied by further requiring $\lim_{t\to\infty} a(t)e^{-rt} = 0$ and $\lim_{t\to\infty} A(t)e^{-rt} = 0$. Thus, the behavior of the private sector and government are further constrained to satisfy their respective intertemporal budget constraints.

In what follows, it is important to understand how stock adjustments in the components of private wealth occur. Note that stock changes in total currency holdings, expressed in terms of the traded good, are inversely related to stock changes in bond holdings:

$$(18) \quad -\Delta a = \Delta M/E + \Delta F.$$

For example, if the private sector desires a stock increase in both currencies they would retain a part of the proceeds from a stock sale of private foreign bonds as foreign currency and exchange the remainder with the central bank for domestic money. Note that subtracting ΔF from both sides of (18) would show that stock changes in dollarization are inversely related to stock changes in domestic currency, expressed in terms of the traded good.

Fiscal adjustment and dollarization

In this section, three alternative deficit reduction policies are considered: an increase in lump-sum taxes, a reduction in government spending on the nontraded good, and a reduction in government spending on the traded good. As is often the case in actual stabilization programs, it is assumed that these fiscal changes take place after the establishment of the nominal anchor of the program, so the private sector becomes aware of these fiscal changes prior to their occurrence. The analysis closely follows Drazen and Helpman (1987), differing only by allowing the private sector to hold foreign currency. Some of the results are similar to those found in that paper; in particular, with regard to the adjustment of private consumption. The new element considered in the present paper is to analyze the effects of such fiscal changes on dollarization.

Conclusion

The results of our research, partially presented in this paper have shown that fiscal policy changes can impact both the extent of dollarization and the composition of foreign assets held by the private sector during the transition and in the steady state. The channels through which these

effects occur depends on whether fiscal policies affect private consumption. A neutral tax increase has no effect on private consumption, so the only effect on private asset holdings is an increase in the foreign bond. For cases where government spending is decreased, the private sector holdings of both foreign currency and foreign bonds will be affected since private consumption is altered.

The results have implications for the conduct of post-stabilization monetary policy. At a general level, the analysis suggests that the effect of a fiscal adjustment on dollarization should not be ignored, since foreign money may be a component of a monetary aggregate that is relevant for monetary policy. For example, ignoring the effects of a reduction in government spending on the nontraded good would lead to an underestimate of the total money supply, inclusive of foreign money. In this situation, it is likely that the monetary authority would inadvertently follow an overly expansionary monetary policy that could threaten the success of the stabilization program. Once the effects of fiscal adjustment on dollarization are recognized, another implication is that the choice of fiscal policy instrument can be used to alter both the magnitude of dollarization and also the composition of foreign assets held by the private sector in the aftermath of a stabilization program. If the domestic monetary authority aims to minimize the extent of dollarization to improve control over the total money supply, the analysis suggests this can be achieved by the appropriate choice of fiscal policy instrument. For the cases considered in this paper, a reduction in government spending on the traded good would be preferred to a tax increase and a tax increase would be preferred to a reduction in government spending on the nontraded good. Further, the analysis suggests that during periods of fiscal adjustment alternative financial assets to foreign currency are poor indicators of currency substitution. For example, in the case of a reduction in government spending on the traded good, private foreign currency holdings are increased while holdings of the alternative foreign asset are decreased. Focusing on the alternative foreign asset would lead to an underestimate of currency substitution. The policy implication is that fiscal policy instruments can be chosen to cause the private sector to shift towards more easily measured components of foreign money.

There are also implications for the relationship between dollarization and inflation. The analysis suggests that there is no simple relationship between inflation and dollarization since, for the fiscal changes considered in this paper, dollarization increases while the inflation rate is constant during the entire analysis. Consequently, the fiscal component of successful stabilization programs may not reinforce the negative effect of lower inflation on dollarization.

References

Agenor, Pierre-Richard and Mohsin S. Khan (1996). "Foreign Currency Deposits and the Demand for Money in Developing Countries." *Journal of Development Economics* 50, June, 101-18.

Calvo, Guillermo and Carlos Vegh (1996). "From Currency Substitution to Dollarization and Beyond: Analytical and Policy Issues," in *Money, Exchange Rates and Output*, by G. Calvo, (Cambridge: MIT Press).

Calvo, Guillermo and Carlos Vegh (1992). "Currency Substitution in Developing Countries: An Introduction." *Revista de Analisis Economico* 7, June, 3-27.

Dornbusch, Rudiger, Fredrico Sturzenegger, and Holger Wolf (1990). "Extreme Inflation: Dynamics and Stabilization." *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 1-84.

Drazen, Allan, and Elhannan Helpman (1987). "Stabilization with Exchange Rate Management." *Quarterly Review of Economics* 52, November, 835-55.

Ellis, Michael, and Leonardo Auernheimer (1996). "Stabilization Under Capital Controls." *Journal of International Money and Finance* 15, August, 523-33.

Guidotti, Pablo, and Carlos Rodriguez (1992). "Dollarization in Latin America: Gresham's Law in Reverse?" *IMF Staff Papers* 39, 518-44.

Sturzenegger, Frederico (1994). "Hyperinflation with Currency Substitution: Introducing an Indexed Currency." *Journal of Money, Credit, and Banking* 26, August, 377-95.

Matsuyama, Kiminori, Nobuhiro Kiyotaki, and Akihiko, Matsui (1993). "Toward a Theory of International Currency." *Review of Economic Studies* 60, April, 283-307.

HARMONIZATION ISSUES IN REGIONAL TRADE: A PRELIMINARY OVERVIEW

Joseph A. McKinney

At the Summit of the Americas in 1994 leaders of thirty-four Western Hemispheric republics agreed to negotiate a hemispheric free trade agreement within the next ten years. Working groups in a dozen areas have been laboring behind the scenes to lay the groundwork for free trade negotiations scheduled to begin in Santiago in April of this year. These negotiations can hardly hope to succeed, however, without the full participation of the United States. Thus far the U. S. Congress is withholding the requisite fast track authority for meaningful United States participation. The issues blocking fast track authority are harmonization issues--to what extent should labor standards and environmental regulations be harmonized in a free trade area, and are trade sanctions appropriate and necessary for enforcing minimal standards? This paper gives a brief overview of the issues involved, summarizes how these issues have been handled in the European Union, considers the economic legitimacy of the issues, and provides suggestions for further research in this area.

Statement of the Issues

In certain areas, the desirability of harmonizing regulations and policies has long been recognized. Development of a harmonized system of customs classification and procedures is justified on the grounds of reducing transactions costs. Harmonization of intellectual property protection laws is justified by the public goods character of information and the fact that the temporary monopoly extended to encourage invention and innovation is endangered if such protection is not extended in foreign markets. Harmonization of the trade-related aspects of investment regulation is justified as necessary to prevent distorted capital flows, thereby assuring a more efficient pattern of capital investment.

That unharmonized tax rates on either capital or labor can distort resource allocation is generally conceded. An extensive literature exists on how differences in national tax rates can affect trading countries. However, it is not clear from this literature that countries can gain an overall competitive advantage via their tax policies, or that there have been sys-

tematic attempts to do so. Despite attempts to harmonize certain types of taxes among some countries, for the most part harmonization has not occurred and there exist a plethora of different tax arrangements around the world.

Likewise, economic inefficiencies arise when countries employ different product standards. Economies of scale are sacrificed when individual countries establish their own standards for each product and require that products sold in the nation meet those standards. Attempts have been made to negotiate international product standards, but for the most part they have failed. Countries have opted instead for mutual recognition of different national standards. Product standards are often rooted in a country's culture and are therefore difficult to change.

International differences in competition policies can also affect international trade. Where collusion is condoned and companies maintain close and sometimes interlocking relationships with each other, the actions of private enterprises can be predatory and can interfere with international commercial transactions. Antidumping regulations are used to counter predation, and countries are urged to adopt and enforce effective antitrust regulations in order to prevent collusion among domestic firms from shutting out foreign competitors. Differences exist in the nature of antitrust regimes and the ways in which antitrust and antidumping statutes are applied. Harmonization of competition policies, it is said, could go a long way toward preventing these disagreements.[1]

The major issue relating environmental policy to international trade is the fear that countries which impose less stringent, and therefore less costly, environmental regulations will give their industries an international competitive advantage. Some contend that this will lead to a "race to the bottom" as countries which would prefer to have more strict environmental standards refrain from imposing them so as not to put their industries at a disadvantage in the international marketplace. Environmental standards have in some cases been harmonized via international treaties. Spillovers from pollution which affect countries other than the polluting country call for international action to control them. Preservation of the environment is a public good, the provision of which sometimes requires international agreement to prevent free riding.

A similar concern is expressed with regard to the possible impact of international trade upon labor standards and labor practices. Exploitative

1 See, for example, "Van Miert Seeks Global Competition Rules Accord," *Financial Times*, January 31/February 1, 1997, p. 4.

labor conditions and practices are thought to give the firms of a country labor cost advantages, which through "social dumping" of the low cost goods will harm the industries of countries which adhere to higher labor standards. International harmonization of labor standards and practices is advocated as necessary to prevent the lower standards of some countries from dragging down the higher standards of other countries.

Experience of Western Europe with Harmonization Issues

The process of regional economic integration has been underway in Western Europe for more than forty years, and it may be instructive for Western Hemispheric countries to note how harmonization issues have been handled there. Customs duties and customs classification procedures were harmonized early on as in the European Economic Community as part of the common market agreement. Controls on capital movements were not removed until the Single Market initiative of the late 1980's, and harmonization of investment regulations has yet to be fully attained. While intellectual property protections are largely controlled by international conventions to which individual European Union countries subscribe, an effort is currently underway to harmonize intellectual property regulations within the community. According to a recently released Single Market Scorecard, however, there is a 50% non-compliance rate of European Union directives relating to intellectual property issues.

With regard to taxes, systems differ significantly among the member countries of the European Union. Value added tax differences have been narrowed somewhat by the establishment of minimum rates for each country, but even value added tax rates have by no means been harmonized. Implicit tax rates on employed labor range from a low of 27% in the United Kingdom to a high of 56.2% in Sweden. Taxes on corporate income also vary widely among the members of the European Union. However, there is no indication that tax competition arising from corporate income tax differences has led to a "race to the bottom." In fact, taxes on corporate income as a percentage of Gross Domestic Product have increased by fifty percent for the European Union countries during the past thirty years.

With regard to competition policy, the countries of the European Union have enacted a common competition policy which is enforced by the European Commission with the backing of the Court of Justice. In view of this common competition policy, antidumping cases are no longer filed by European Union countries against each other. Predatory pricing, price fixing and other actions in restraint of trade are dealt with through the common competition policy.

An attempt was made in the European Union to harmonize product standards as part of the Single Market initiative, but this proved impossible and the member countries settled instead for mutual recognition of each other's product standards. This allowed companies to consolidate product lines and thereby to take advantage of economies of scale realizable by selling in a market of several countries. The presumption was that the market would work toward harmonization of product standards as producers located in those countries with the least costly standards. Nevertheless, in a recent survey of European business executives carried out by the European Commission, product testing and certification procedures were listed second only to value added tax rules as obstacles to trade within the European Union.

During the early years of the European Union, environmental regulations were determined by the individual countries. However, over the past 25 years more than 200 pieces of community environmental legislation have been enacted. Individual countries can go beyond community regulations to enact more stringent standards, but community regulations provide a baseline which individual countries are obliged to attain. The primary motivation for imposing community regulations, and indeed for individual countries raising their environmental protection standards, seems to have been the desire for a cleaner and safer environment rather than an effort to prevent trade pressures from lowering standards.

With regard to labor standards and conditions, very little harmonization occurred during the early days of the European Union. Because the original six members were quite similar in levels of economic development, not much attention was devoted to the harmonization of labor and social policies. During the 1980s, however, unemployment rates rose in the European Union countries, economic growth rates slowed, and relatively low-wage countries of Greece, Spain and Portugal gained membership. This combination of factors caused concern about prevailing differences in labor and social policies and their potential effects upon competition.

Consequently, a Social Charter was drawn up and from it a number of directives were issued dealing with working conditions and health and safety standards.

Situation in the Western Hemisphere

The formal process of regional economic integration is of much more recent vintage in the Western Hemisphere. Admittedly, there have previously been a number of free trade and common market arrangements in the hemisphere, beginning with the Latin American Free Trade Association in 1960. However, these arrangements were predominantly based upon the

import substitution model of industrialization, applying it on a regional rather than a national basis. That such arrangements were largely ineffective is apparent from the very low levels of intra-hemispheric trade which prevailed thirty years after they were formed.. The more recent economic integration arrangements, which began with the United States-Canada free trade agreement in 1989, have been developed against a background of general trade liberalization and overall economic reforms, and they promise to be much more significant.

Harmonization issues have been in the forefront of discussion as regional economic integration efforts have recently taken hold in the Western Hemisphere. The United States-Canada free trade agreement was adamantly opposed by organized labor in Canada on the grounds that United States firms would have a cost advantage over Canadian firms because of the heavier tax burden in Canada required to fund more generous social welfare programs.

When broadening the agreement to include Mexico was proposed, strong opposition to the North American Free Trade Agreement arose from both organized labor and environmental groups in the United States. The concern was that lower labor costs and lax enforcement of environmental standards in Mexico would cause firms to migrate there, and that employment, wages, and environmental standards in the United States would consequently suffer. The same fears have thus far held up "fast-track" authorization for full United States participation in negotiation of a Free Trade Area for the Americas.

Economic Analysis of Harmonization Issues

The question naturally arises as to whether harmonization of policies and regulations among the member countries is necessary, or even desirable, in a regional economic integration scheme. As alluded to earlier, cogent economic arguments can be made for the harmonization of customs duties and customs classification procedures, intellectual property protection rules, investment regulations, and competition policies. The more controversial question is whether there exists a basis in economic theory for expecting a "race to the bottom" with regard to environmental and labor standards in the absence of regional policy harmonization.

In general, the economic case for governmental harmonization of environmental and labor standards is weak. For example, suppose that one member country of a regional economic integration scheme establishes lower standards of pollution control than its trading partners. This, in itself, cannot be expected to give the country with lower standards an overall

competitive advantage. Assuming that environmental protection costs are lower across the board in this country, its currency value will appreciate and offset the effects of the lower cost environmental standards. On the other hand, if environmental protection costs differ across industries, then the country with less stringent environmental standards will increase its comparative advantage in heavily polluting industries. This will not give the country an overall competitive advantage. Indeed, the upward pressure on the value of the country's currency resulting from its increased comparative advantage in heavily polluting industries will lower its competitive position in less polluting industries. The change in relative currency values will cause the country's trading partners to experience the opposite effects, i.e., a stronger comparative advantage in cleaner industries and an erosion of their competitive advantage in heavily polluting industries.

Furthermore, while lower environmental standards of a country may cause a migration of heavily polluting industries to that country, that does not imply that there will be a net migration of capital to the country. The appreciation of the country's currency value will reduce the relative return to cleaner industries in the country, discouraging both foreign and domestic investment in such industries. As heavily polluting industries migrate to those countries with the lower pollution control costs, the marginal costs of pollution will rise in those countries. Beyond some point the marginal social cost of additional pollution will outweigh the marginal social benefit of additional production and there will arise a demand for higher pollution control standards.

In this way a market-driven move toward harmonization may in fact result in standards being raised in the lower standard countries rather than a "race to the bottom" by countries with higher standards. This result is particularly likely when countries with lower environmental standards are those countries in which per capita incomes are increasing rapidly, for it is commonly agreed that demand for a cleaner environment is highly income elastic.

There could still be a case for the use of trade sanctions to encourage minimal environmental standards in those countries where they are lacking. Such sanctions could be justified in cases where the effects of environmental pollution spill over into the global commons and have effects on countries other than the one in which production is taking place. That is a different argument, however, than the usual one based upon a hypothetical "race to the bottom" through competitive lowering of environmental standards in order to prevent erosion of competitive position or the loss of capital to areas with lower environmental standards.

The same economic logic applies in the case of lower labor costs arising from differences in labor standards and labor practices. The cost advantage accruing to a country from generally lower labor costs will not give a country an overall cost advantage or, in itself, cause a net migration of capital to the country. Adjustment of currency values will compensate for lower labor costs as far as overall competitive position is concerned. If industries differ according to the share of labor costs in their total costs, then the country with the lower labor costs will have a comparative advantage in labor-intensive industries and a comparative disadvantage in other industries. As in the case of environmental standards, there may be a justification for using trade sanctions against countries with exploitative labor conditions. However, the sanctions would have to be justified on the basis of spillover costs (disutility to citizens of the importing country from the violation of basic human rights in the exploitative country) and not because the existence of exploitative labor conditions in the violating country is going to cause a "race to the bottom" which would erode labor conditions in other countries via international trade or investment. on to what extent these flows have been influenced by lower labor costs in Mexico.

Conclusion

Harmonization issues, particularly those concerning environment and labor, have been prominent in discussions of regional economic integration in North America. These issues are currently forestalling full participation of the United States in negotiations for a Free Trade Area for the Americas. After more than forty years of experience with regional economic integration in Western Europe, these issues still have not been fully resolved there. They will surely remain important issues in the Western Hemisphere for years to come. Economic analysis indicates that fears of a "race to the bottom" for labor and environmental standards are largely without foundation. That, however, does not alter the fact that opinions concerning these issues are strongly held and often are inimical to plans for further economic integration arrangements. If progress toward Western Hemispheric economic integration is to continue, it is imperative that evidence be gathered which will demonstrate that economic integration has not been harmful to either the environment or to labor conditions in the participating countries. Careful empirical work on these issues will do much more to allay fears than all of economists' theorizing on the issues.

THE FTAA IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION AND MULTILATERALISM

Sylvia Ostry

The topic of the relationship between regionalism and the multilateral is becoming rather rancorous in some of the circles that I am involved in. I think that it has now gone beyond academic debate and I suppose that was signaled by the establishment of a committee in the WTO on this issue, the first in history. What will come out of it is a good question; I have no idea. But, it was prompted by enormous proliferation of regional agreements and became a topic, which had to be answered and so the WTO did what it usually does, and what the GATT did; it set up a committee to look at it. The debate in the 90's was launched by a metaphor, I cannot remember the date. It was Bob Lawrence with building block or stumbling blocks, and it is often being used in the analysis and dialog among trade policy analysts. What it is, is a new version of the classic binarian model. But, the building block stumbling block paradigm I think is misleading, or rather it is too simplistic because it is centrally a static minimalist view, that is the view of economists, and as usual the real world is complex and messy, where politics rather than carefully calibrated economic analysis determine the policy and the policy outcome. "I am a Schumpeterian," he said, and I will never forget it, "that policy is the outcome of politics, and that is certainly been my experience."

In my talk today, I want to probe a different metaphor, regional arrangements as dominos, part of a broader evolving geoeconomic policy template. The essential nature of the domino play is a strategy of competitive "liberalization", "liberalization" has inverted commas, and I will come back to that. The ultimate objective of a regional domino play is to broaden and deepen the multilateral rule based system of the WTO, which will eventually be a global system. That is when China and Russia enter, as well as the others who are waiting in the corridors. The argument for the Domino Policy is twofold. First, that it is easier to achieve progress in regional arrangements, they are more flexible, less time consuming than the larger more cumbersome WTO, and because of the flexibility and for other reasons, they are easier to customize. You can have different goals for different regions. The second argument is that progress at the regional level can act as a catalyst, both in other regions, and ultimately in the WTO. Hence, the term competitive "liberalization", "liberalization" in inverted commas.

The main architect of the regional Domino Policy is of course the Untied States, which initiated its multi-track trade policy in the 1980's with the Canada/U.S. FTA when the Uruguay round talks were stalled because of the fight with the EU over agriculture and with the so called G-10 hard liners, Brazil and India leading them, over the new issues: services, intellectual property, investment. The main counter-party in this Domino game is the EU, which has long followed the geoeconomic multi-track trade policy in Europe and former colonial regions, but is now responding to U.S. policy plays with new policies in both East Asia and Latin America and most recently in Leon Brittan's offer, which I gather was announced yesterday for a bilateral free trade agreement with the United States. The U.S./EU bilateral negotiations are of course essential, if the competitive "liberalization" strategy is to find its home in the WTO.

What I want to do is first give some examples of the regional Domino Policy, and then try to assess the implications for the multilateral system at this point in time. I stress that because I think the Domino Strategy, its success and the way it operates, is very much dependent on the background factors, and I think that that must be kept in mind, that the timing is very important. But before I do that I want to come back to the inverted commas, the changed nature of trade policy today and therefore the much more complex concept of liberalization.

While border barriers such as tariffs and their proxies are still part of the trade agenda, and so is the unfinished business of the previous eight rounds, mainly agriculture. The central focus of the agenda now, and increasingly in the future is domestic policy. The agenda includes regulatory policy, as exemplified in services, or in different way in intellectual property and TRIPs. It includes investment as well as trade, since the two are increasingly complementary; not substitutes; indeed the two are increasingly linked if you look at the intra-firm trade figures. It includes institutional infrastructure, and especially the legal regimes; both the substantive statutes, as in the case of IPR's; and most importantly administrative legal regimes, that opaque word called transparency in the WTO. And fourth it includes private practices; it must include, or it will include, and it does to a limited extent, private practices, which impede affective market access by any mode, trade or FDI. This move inside the border has been termed the agenda of deeper integration.

A consequence of the process of globalization, which is a term which has never been defined (a research assistant found it first being used in 1986) are tighter linkages among countries. Driven by increasing flows, not only, or I would say not primarily of trade, but Foreign Direct Investment, other financial flows, as well as of course technology flows. Inherent in the

deeper integration agenda is a move to a single global market, so that a firm in one country can satisfy a demand in any other country by the most efficient mode of supply. I say this is the inherent, ultimate destination, but obviously we are a long way from there and the road ahead can be very bumpy. I think the allusions to the EU; which is the only region in history which has consciously, through policy, attempted a single market; and the difficulties that we have seen there suggest that in this journey, which was launched in the Uruguay round, was not completely resolved, and as one of the participants I freely admit we did not fully understand what we were doing in terms of the ultimate destination. Nonetheless, there is an inexorable move in that direction. The deeper integration agenda has been strongly influenced by the multinational enterprises. Indeed there would have been no Uruguay Round if there had not been the highly sophisticated, coordinated effort of the multinationals, lead by the American multinationals. But it has also drawn in other transnational actors, especially what are now called the NGO's, the international Non-Governmental Organizations, of whom the environmental and labor issues are a top priority.

The green NGO's have been most successful. Indeed, its unprecedented when you think about it, if you look back at the history that the green NGO's, in a really rather short period of time, managed to get a NAFTA side agreement, managed to get a WTO committee at the final session of the Uruguay Round in Marrakech. The labor/human rights, and they are sort of linked, so far have not done as well as the greens, but I find it fascinating, and I think one may well look back in history and find that the astonishing attack on the multilateral agreement on investment with the pictures of them marching round the building of the OECD at the same time as there were demonstrations at the WTO in Geneva; I would say that may well be a defining moment when we look back. So, I think that this is a profoundly important issue, the NGO's and the role of the NGO's, and how to incorporate them into the policy process remains, I do not have to say, a very difficult and unsolved issue. I recall hearing somebody quote President Johnson, its better to have the camel inside the tent rather than outside of the tent.

Therefore, my argument then after this long detour is that the reason for the inverted commas in "liberalization" is that the term now is complex, it is ambiguous, and it constantly shifts. I would think, if one could think of an evolutionary analogy you would be better off having, again, this sort of simplistic static definition that says we know what liberalization is rather than we do not know what liberalization is. Let me now go then to the domino examples. I should explain to you that these are just examples, I

have not had time to work my way through this and I am sure that it would be easier for some of you to give other examples, I have been very selective in this. I think the first example of a domino policy is the Canada/U.S. free trade agreement.

There were profoundly different motives of the two countries. The U.S. was motivated to get the Uruguay Round going because it had been stalled by the EU and by the G10, and the U.S. could not have gotten support for a multilateral round without the new issues. Bill Brock showed the documents that there could not have been; there would have been no round, the business community would not have supported a multilateral round. So, the motive of the U.S. was to get the new issues, and it was easy to get them in the Canadian arrangement. The motive of Canada was very different. Canada wanted some degree of assurance of access onto the American market. What it wanted was to try to get rid of antidumping and subsidy countervail. When the idea was first introduced of course it was thrown out the window by the Americans, the idea of harmonizing competition policy: But after a lot of "to-ing" and "fro-ing" and negotiations, the Canadians got what I think again now looks like an astonishing agreement in the Chapter 19. Chapter 19, which allows an international panel to review domestic law, is the first example of international administrative law. Indeed, that is why it is now, and has been so strongly opposed by many in the United States, nonetheless, I think that dispute settlement mechanism, the Chapter 19, is a profoundly important example to look at, so that was an example of a regional decision by the United States to feed into the WTO.

The second example of a Regional Domino is NAFTA. I cannot go through it in detail, I would say that the main impact of NAFTA is that it is an agreement about investment if we are talking about competitive liberalization. And, I think the heart of the matter on the investment side is the direct action, that is that parties withstanding on dispute settlement include private parties. Indeed that is the main reason for the opposition to the MAI, at least in Canada.

The third Domino Arrangement is APEC. Let me race through. Seattle summit 93 intended, cannot prove it, to push the EU to stop stalling again on agriculture and finish the Uruguay Round. I am told by insiders that the Miami Summit adopts 25 because of the dates adopted in Bulgor. Today we have a failed attempt to get dates, these visionary dates, into the Singapore meeting. But, my own view is, and I have learned that the U.S./EU has been named 2000; I would assume that what Leon Britton is doing is to get a date into a millennial round, competitive Domino. I guess the jewel in the crown according to the APEC people, is the Manila one, where you get a highly calibrated organized effort by the U.S. administration, not just the

USTR, to get Telecom deal quiet, to get the EU to sign on and the bigger ITA, the spectacular, which is then taken to the EU, so you get the EU negotiations, little bit of arm twisting about getting into the semiconductor arrangement, and then you get the ITA deposited in the WTO.

Now another potential, but I think very underplayed, example of Domino, would be two things. One, I happen to think having spent a lot of time on APEC, that the only thing worth while that APEC has accomplished is what I call the plumbing, the trade facilitation, which has involved the business community dealing with technical regulations, standards, the hassle costs of customs and immigration and the rest of it. I happen to think that is extremely important and it has deliverables, it involves the business community, and is much easier done on a regional level. It is taking place, I assume it will take place in the FTAA. It is taking place across the Atlantic in the U.S./EU trade business group, and nothing is happening at the WTO. So this would be an example of a more positive Domino, where you would get coordination by looking at the regional developments dealing with the WTO.

I would think that another example, again APEC based, would be the infrastructure. We are talking about training, technical assistance, analysis of regulation, analysis of the implications for legal regimes, education and so on. These could also be, and they would have to be, done regionally, because the WTO has no resources. It has got a few training people to deal with training them about trade policy, but nothing on the soft infrastructure, whereas in each region you have a development bank, you have the World Bank, but it would require the coordination, and again I would see it as a very positive synergy of regionalism.

Let me get to the final thing. I think that the case for or against Regional Domino, it would be like the Scottish verdict, not proven. You could say there were some positive things. I think the APEC on the ITA and Telcom is positive. One could try and get the scorecard, but when I said, "Is it a good idea, what is the relationship", and I stressed the time, I think the time now is very different. The key item on the WTO agenda is to start the work now for the built in agenda of the Uruguay Round. And, I think that there is a given stock of political capital in any country, and the real issue on regionalism and multilateralism is the question of the diversion of that political capital at a time, which is crucial. There is a sort of crowding out, and I think now time is crucial and that the role of regionalism would be to facilitate those areas such as I have mentioned where the WTO is unable to work, and which are the fundamental underpinnings of a trading system, but most of the emphasis should be to assure that the built in agenda, and possibly a millennial round takes place in Geneva.

INTER-INDUSTRY WAGE DIFFERENTIALS ACROSS TIME, BORDERS, AND TRADE REGIMES: EVIDENCE FROM THE US AND MEXICO[1]

Raymond Robertson

Inter-industry wage differentials (IIWDs) are one of the most documented and least understood characteristics of wage structures. The current literature suggests that IIWDs are stable across time. International comparisons suggest that the pattern of IIWDs is similar across countries. Krueger and Summers (1987) and Katz and Summers (1989b) find a high correlation across countries. Gittleman and Wolff (1993) show that the rank order of IIWDs is "remarkably stable" for 14 OECD countries between 1970 and 1985. Papola and Bharadwaj (1970) also find that IIWDs are very similar across industrialized countries.

The apparent stability and similarity of IIWDs makes them interesting. Helwege suggests that the stability of IIWDs may be a symptom of market failure. Katz and Summers argue that high-wage industries should be promoted with industrial policy. Their argument is implicitly requires that the rank of IIWDs is stable so that high-wage industries can be identified and predicted. If the pattern of differentials is similar across countries, then countries may resort to competition to capture high-wage industries. If the pattern of differentials is not similar, then perhaps differences across countries will provide information about why we observe differentials.

Comparisons between developed and developing. countries are rare. Papola and Bharadwaj (1970) find that the pattern of IIWDs is very different across developed and developing countries. In contrast, Gatica, Mizala, and Romaguera (1995) compare Brazil, Chile, and the U.S. and find very similar patterns. Abuhadba and Romaguera (1993) compare individual level data for Chile, Uruguay, and Brazil and find "more similarities than differences" with IIWDs observed in U.S. data aggregated over workers. Moll (1993) shows that even blacks in segregated South Africa who suffered legal discrimination received wage differentials.

This study is different from the existing studies of IIWDs in developing countries in several ways. First, I focus on the ranks, rather than the dis-

1 The author thanks Dan Hamermesh, J. David Richardson, Gordon Hanson, and John P. Haisken-DeNew for helpful comments and suggestions. I also thank The Population Research Center at the University of Texas at Austin and the *Instituto Nacional de Estadistica, Geographia, y Informatica* for data support. Any remaining errors are my own.

persion, of differentials. The rank order of IIWDs is more relevant for industrial policy that seeks to promote high-wage industries and concerns that international trade reduces wage premia (Katz and Summers 1988). Because the Mexican household surveys used in this study are similar to the U.S. Current Population Surveys, the pattern of IIWDs can be formally compared across countries. This study examines how the pattern responds to trade liberalization by comparing Mexico's differentials with those in the United States between early and late periods of Mexico's trade liberalization. Finally, this paper extends the work of Cragg and Epelbaum by relating prices to changes in differentials.

The results suggest that, in Mexico, relative wages in "non-tradable" sectors rise relative to "tradable" sectors. The U.S. pattern remains stable through the sample period. Both producer prices and net exports are positively related to the wage differentials of manufacturing industries. Although trade volumes increase between Mexico and the U.S., the pattern of differentials between the U.S. and Mexico becomes less similar over time.

Mexican Inter-industry Wage Differentials

To estimate the differentials, I first specify the log wage equation

$$(1) \quad W = XB + YC + e .$$

X is a vector of industry-of-employment dummy variables and Y is a vector of other individual-specific characteristics. When the constant term is suppressed, the vector of coefficients B contains the average wages for each industry conditional on elements of Y. The *differential* is the difference between each coefficient in B and the employment weighted mean wage, net of the effects of variables contained in Y. This procedure is followed exactly for both the U.S. and the Mexican data.

The pattern of differentials, and especially the dispersion of differentials, varies when alternative controls are included in the vector Y. The raw differentials (with no controls) are shown in the first column of Table 1. The standard deviation of Mexican differentials is roughly comparable to that found in the U.S., although it is slightly lower. When human capital controls are included in Y (education, education squared, and age), the standard deviation of the differentials falls by 29% to levels very close to those presented by Krueger and Summers.[2] The standard deviation of differen-

2 The drop due to including human capital variables is slightly larger here than in the Krueger and Summers tables. They find a human capital and geography adjusted standard deviation of 0.104.

tials remains above 10%. Accounting for regional differences (by including regional dummy variables in Y) has a small effect on the dispersion and does affect some rankings. Controlling for individual-specific characteristics affects both the dispersion and rank order of the differentials.

Comparing Mexico and the U.S.

One possible reason that many studies have found high correlations in IIWDs across countries is that they use data aggregated across workers (Wagner (1990), Edin and Zetterberg (1992). This section presents the first direct comparison of IIWDs in a developed and developing country using comparable micro-data sets. I aggregate all observations for 1987 into a single data set for both countries and, using the same industry and occupation definitions for both, use equation (1) to generate the differentials for Mexico and the U.S. I make three comparisons across time and country. I first present simple correlation coefficients and then apply the Kolmogorov-Smirnov test of equality of distributions. Third, I test the rank-order similarity across time and across countries.

The structure of IIWDs in the U.S. has been well documented. For comparison, Table 2 reports the ranks of Mexican and U.S. differentials. At first glance, the rank order of the differentials seems to be similar across countries. Chemicals, Mining, and Utilities are in the top half. Retail, Recreation, and Furniture are in the bottom half. Other international comparisons generated similar observations. A closer inspection, however, reveals several differences. Textiles is very low paying in the U.S. but is in the middle of the ranks in Mexico. Finance, Insurance, and Real Estate (FIRE) ranks very high in Mexico, but stands in the middle of the U.S. distribution.

The question that arises at this point is whether the two distributions are similar when "similarity" is measured. First, consider the correlation coefficients in part B of Table 2. The correlation coefficients are not large, suggesting that the two patterns are not similar. Note that as we add controls in the United States, the correlation coefficients fall. The opposite is true as we add controls for Mexico because the Mexican distribution is more dispersed than the United States distribution. Including controls present in the micro data sets affects the correlation coefficient as suggested by Wagner and Edin and Zetterberg.

The next question is how the pattern of differentials changes over the sample period. The current literature suggests that the pattern of differentials is stable - at least in the developed countries. Table 3 supports the find-

ing that IIWDs are stable in the U.S. The U.S. pattern of differentials, as given by the ranks, is nearly identical between 1987 and 1993.

Upon first glance, the pattern of IIWDs in Mexico may seem stable. Mining, Chemicals, Basic Metals, and Government remain in the top half of the distribution. Wholesale/Retail and Furniture remain in the bottom half. Again, upon closer inspection, the pattern of IIWDs is not stable. The correlation coefficients in Table 4 show that while the correlation of U.S. differentials from 1987 and 1993 is 0.9875, the correlation of Mexican differentials from 1987 and 1993 is 0.6824. This is less than the correlation computed by Murphy and Topel over 9 years of U.S. data, but does not seem small by conventional standards.

The correlation coefficients in Table 4 tell the opposite story of Kreuger and Summers. While Krueger and Summers found that the pattern of differentials between the U.S. and Mexico became more similar over time, Table 4 suggests that the pattern of differentials actually became less similar over time. While the 1987 correlation coefficient between the U.S. and Mexican differentials is 0.4471, the 1993 coefficient is 0.1926 - a decline of over 50%.

Is the distribution of the differentials stable across time and country? In part B of Table 4, I report p-values from the Kolmogorov-Smirnov equality of distributions test. I test whether the distribution function that generated the differentials is the same in the United States in 1987 and 1993. The p-value suggests that we cannot reject the hypothesis that the distribution is the same in the United States in both years. The hypothesis that the distribution is the same in Mexico and the United States is strongly rejected for both 1987 and 1993. The hypothesis that the distribution is the same in Mexico for both years can be rejected with 98% confidence, but not with 99%.

I next report the p-values from the test that the Spearman rank-correlation coefficients represent independent data in part C of Table 4. The null hypothesis is that the two distributions are independent. I test Mexican and U.S. differentials for 1987 and 1993. The only pair for which the null can be rejected at conventional levels is the 1987 U.S. and the 1993 U.S. differentials. The pattern of differentials in the U.S. is stable over time. However, we cannot reject the hypothesis that the Mexican 1987 and Mexican 1993 data are independent, as are the U.S. and Mexican data in both years. The pattern of differentials is statistically different in Mexico and the U.S., and statistically different in Mexico across time. The Mexican case stands against the conventional wisdom that IIWDs are stable over time.

What caused the wage structure to change in Mexico? Alarcón González and McKinley suggest that a change in the supply of skill was not the main cause. One obvious suspect is Mexico's trade liberalization. Revenga and Feliciano (1993) link changes in the wage distribution to changes in the tariff structure. Cragg and Epelbaum suggest that trade liberalization generated an increase in the demand for skill, but they did not formally specify the mechanism. Here I follow the literature on trade and wages to examine the possibility that changes in prices and/or net exports affected the pattern of differentials. To motivate the analysis, I present a simple profit-maximization model of labor demand.

Trade and changes in inter-industry wage differentials

Any of several theories could explain why we observe inter-industry wage differentials.[3] Most theoretical trade models with differentials (for example, Magee (1976) and Matusz (1994) assume the differential is an exogenous distortion. However, there are several ways that trade and differentials may be related.

International competition may reduce the demand elasticity for labor, as suggested by Slaughter (1997). Yellen (1984) presents a model of efficiency wages in which workers are paid their marginal revenue products. Implicitly, when the price of industry output falls, the marginal revenue product (and thus the efficiency wage) falls. International competition could reduce the firm's market power and erode rents (Borjas and Ramey (1995). Richardson and Khirpounova (1997) suggest that trade reduces bargaining power of the least-skilled workers and thus reduce rents.

Regardless of the mechanism generating IIWDs, each theory suggests that the relative output price should be positively related to the observed differential. Trade theory predicts that prices of tradable goods are determined on the world market and that trade liberalization should change domestic prices. Thus, trade liberalization should affect a nation's wage structure.

Mexico greatly liberalized trade between 1986 and 1995. Table 5 presents summary statistics of Mexican trade. The share of imports in domestic demand increased by over 50% between 1988 and 1994. Revenga (1997) documents the change in the Mexican trade regime and shows that a reduction in the industry tariff from 50% to 10% corresponded with a 6%-

3 The theories range from industry-specific premia (Katz and Summers 1989) to unobserved worker characteristics (Keane (1993).

7% decline in real wages. She attributes this to a decline in the wage premia earned by workers. Feliciano (1993) shows that tariff reductions were largest in industries that were less skill intensive. Cragg and Epelbaum compare differentials for different skill groups in tradable and non-tradable sectors but do not link changes in the wage distribution to prices or measures of international trade. None of these studies relates differentials to measures of prices or trade flows.

While the results are economically and statistically significant, the relationship between trade and the differentials may not be directly addressed using price indices. A more direct measure of international effects would be desirable. One (often challenged) alternative that has been suggested in the trade and wages literature is to use the value of imports and exports as an imperfect instrument for international factors.

The results obtained from our econometric analysis may help explain the Alarcón González and McKinley puzzle of the increase in wage inequality, although Cragg and Epelbaum argue that changes in IIWDs were not a major factor. This study complements Revenga's results that find that wages were adversely affected by the fall in tariffs on the tradable goods sector, and seem to support the argument that prices, and not quantities, are the relevant variable to use when studying the relationship between trade and wages.

Conclusions and suggestions for future research

Using household survey data, this study is the first to formally compare the pattern of differential of a developing country with the pattern in a developed country. The results reject the hypothesis that the pattern is the same between Mexico and the U.S. This study thus presents an example of differentials that are neither similar to the U.S. nor stable across time.

This study also explores the relationship between the pattern of differentials and international trade. The Mexican differentials are shown to be positively related to industry prices and (weakly) positively associated with net exports. The results seem to be generally consistent with studies of others who have sought the link between international trade and wage differentials. Revenga suggests this is the case for Mexico during the first half of the period studied here. Richardson and Khripounova (1997) find a modest positive (negative) link between differentials and exports (imports). Their interpretation is like that of Borjas and Ramey (1995): international trade reduces the bargaining power of workers. While this is an attractive explanation, more research is necessary to determine the mechanism

behind the relationship. This study, however, supports their evidence of a link between trade and the pattern of wage differentials.

We need to re-evaluate the hypothesis that IIWDs are stable across time for countries outside the U.S. and explore sources of these differences. Newly available household data sets in these countries should be employed to take a closer look at patterns of differentials previously considered similar. As developing countries continue to integrate into the world economy, the relationship between trade and wage differentials should weigh into international trade policy decisions.

References

Abuhadba, M. and Romaguera, P. (1993) "Inter-Industry Wage Differentials: Evidence from Latin American Countries" *Journal of Development Studies* 30(1) October pp. 190-205.

Alarcón González, D. and McKinley, T. (1997) "The Paradox of Narrowing Wage Differentials and Widening Wage Inequality in Mexico" *Development and Change* 28 pp.505-530.

Borjas, G. and Ramey, V. (1995) "Foreign Competition, Market Power, and Wage Inequality" *Quarterly Journal of Economics* 110 (4) pp. 1075-1110.

Cragg, M. I. and Epelbaum, M. (1996) "Why Has Wage Dispersion Grown in Mexico? Is it the Incidence of Reforms or the Growing Demand for Skills?" *Journal of Development Economics* 51 pp.99-116.

Edin, P. and Zetterberg, J. (1992) "Interindustry Wage Differentials: Evidence from Sweden and a Comparison with the United States" *American Economic Review* 82(5) pp.1341-1349.

Feliciano, Z. (1993) "Workers and Trade Liberalization: The Impact of Trade Reforms in Mexico on Wages and Employment" mimeo, Harvard University.

Fleck, S. and Sorrentino, C. (1994) "Employment and Unemployment in Mexico's Labor Force" *Monthly Labor Review*, November, Bureau of Labor Statistics.

Gatica, J., Mizala, A. and Romaguera, P. (1995) "Interindustry Wage Differentials in Brazil" *Economic Development and Cultural Change* 43(2) pp.315-332.

Gittleman, M. and Wolff, E. (1993) "International Comparisons of Inter-industry Wage Differentials" *Review of Income and Wealth* 39(3) pp.295-312.

Gottschalk, P. and Smeeding, T. (1997) "Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality" *Journal of Economic Literature* 35(2) pp. 633-87.

Haisken-DeNew, J.P. and Schmidt, C. (1997) "Interindustry and Interregion Differentials: Mechanics and Interpretation" *The Review of Economics and Statistics* 79(3) pp.516-521.

Helwege, J. (1992) "Sectoral Shifts and Interindustry Wage Differentials" *Journal of Labor Economics* 10(1) pp.55-84.

Kahn, L. (forthcoming) "Collective Bargaining and the Interindustry Wage Structure: International Evidence" Economica, forthcoming.

Katz, L.F. and Summers, L.H. (1989a) "Can Interindustry Wage Differentials Justify Strategic Trade Policy?" in Feenstra, Robert C., ed., *Trade Policies for International Competitiveness.* National Bureau of Economic Research Conference Report Series Chicago and London: University of Chicago Press, pp. 85-116.

Katz, L.F. and Summers, L.H. (1989b) "Industry Rents: Evidence and Implications" *Brookings Papers On Economic Activity, Microeconomics* pp. 209-275.

Keane, M. (1993)"Individual Heterogeneity and Interindustry Wage Differentials *Journal of Human Resources,* 28 (1) pp. 134-61.

Krueger, A. B. and Summers, L.H. (1987) "Reflections on the Inter-Industry Wage Structure" in Lang, K. and Leonard, S (eds.) *Unemployment and the Structure of Labor Markets* Basil Blackwell pp.17-47.

Krueger, A. B. and Summers, L.H. (1988) "Efficiency Wages and the Inter-Industry Wage Structure" *Econometrica* 56, pp.259-293.

Magee, S. (1976) *International Trade and Distortions in Factor Markets* Marcel Dekker, New York and Basel.

Matusz, S.J. (1994) "International Trade Policy in a Model of Unemployment and Wage Differentials" *Canadian Journal of Economics* Nov. 27(4) pp.939-949.

Moll, P.G. (1993) "Inter Industry Wage Differentials and Efficiency Wages A Dissenting View with South African Evidence" *Journal of Development Economics* 41 pp.213-46.

Murphy, K.M. and Topel, R.H. (1987) "Unemployment, Risk, and Earnings" in Lang, K. and Leonard, J.S. (eds.) *Unemployment and the Structure of Labor Markets* Oxford, Basil Blackwell.

Panagides, A. and Patrinos, H.A. (1994) "Union-Nonunion Wage Differentials in the Developing World: A Case Study of Mexico" Policy Research Working Paper 1269 The World Bank.

Papola, T. and Bharadwaj, W. (1970) "Dynamics of Industrial Wage Structure: An Inter-country Analysis" *The Economic Journal* 80, pp.72-90.

Revenga, A. (1997) "Employment and Wage Effects of Trade Liberalization: The Case of Mexican Manufacturing" *Journal of Labor Economics* 15(3 (pt.2)) pp. S20-S43.

Richardson, J.D. (1995) "Income Inequality and Trade: How to Think, What to Conclude" *Journal of Economic Perspectives* 9(3) pp.33-55.

Richardson, J.D. and Khripounova, E. (1997) "U.S. Labor Market Power and Linkages for International Trade: Identifying Suspects and Measures" mimeo, Syracuse University.

Robertson, R. (1997) "Wage Shocks and North American Labor Market Integration" Maxwell School of Citizenship and Public Affairs Discussion Paper #84, Syracuse University.

Shaiken, Harley (1994) "Advanced Manufacturing and Mexico: A New International Division of Labor?" *Latin American Research Review* 29(2) pp.39-72.

Slaughter, M. (1997) "International Trade and Labor Demand Elasticities" Dartmouth College, mimeo.

Wagner, J. (1990) "An International Comparison of Sector Wage Differentials" *Economics Letters* 34 pp.93-97.

Woodland, A.D. (1982) *International Trade and Resource Allocation* North-Holland, Amsterdam.

Yellen, J.L. (1984) "Efficiency Wage Models of Unemployment" American Economic Review 74 (2) pp. 200-205.

Table 1: Interindustry Wage Differentials In Mexico 1987
(Differential is the Difference from the Employment-weighted Mean Wage)

	Controls					
	None		Human Capital		HK and Geography	
Industry	Differential	Rank	Differential	Rank	Differential	Rank
Mining	0.2737	16	0.1859	15	0.2449	16
Construction	-0.0479	7	-0.0194	8	-0.0165	5
Food/Tobacco	-0.1044	1	-0.0884	1	-0.0501	3
Textiles/Apparel/ Leather	-0.0544	5	-0.0474	6	0.0126	11
Lumber/Furniture	-0.0052	9	0.0194	11	-0.0090	6
Paper/Printing	-0.0573	4	-0.0644	4	-0.0045	7
Chem./Pchem/ Plastics	0.0117	10	0.0016	9	0.0579	13
Stone/Clay/Glass	-0.0508	6	-0.0491	5	0.0038	9
Basic Metals	-0.0365	8	-0.0466	7	0.0236	12
Machinery/Metal Prod.	0.0900	13	0.0915	14	-0.0034	8
Other Manufactures	0.0139	11	0.0257	12	-0.0211	4
Transp./Comm./ Utilities	0.0951	14	0.0764	13	0.0930	14
Government	0.3691	17	0.3133	17	0.3060	17
Wholesale/Retail	-0.0870	3	-0.0671	3	-0.0703	2
FIRE	0.2401	15	0.1911	16	0.2096	15
Professional Services	0.0511	12	0.0075	10	0.0075	10
Recreation	-0.1024	2	-0.0875	2	-0.0910	1
Standard Deviation	0.1390		0.1130		0.1114	

Source: ENEU(1987)
Note: Lower ranks imply lower differentials

Table 2: U.S. and Mexican Wage Differentials 1987

A. Comparison of Ranks with Human Capital and Geographic Controls

	Rank (17 is highest)	
Industry	Mexico	U.S.
Mining	16	17
Construction	5	15
Food/Tobacco	3	10
Textiles/Apparel/Leather	11	4
Lumber/Furniture	6	6
Paper/Printing	7	5
Chemicals/Pchem/Plastics	13	14
Stone/Clay/Glass	9	11
Basic Metals	12	12
Machinery	8	16
Other Manufactures	4	7
Transport/Comm./Utilities	14	13
Government	17	9
Wholesale/Retail	2	2
FIRE	15	8
Professional Services	10	3
Recreation	1	1

B. Correlation Coefficients Across Countries 1987 Differentials by Controls

			U.S.	
		none	HK	HK/GEO
	none	0.4375	0.3917	0.3677
Mexico	HK	0.4372	0.4046	0.3792
	HK/GEO	0.5098	0.4655	0.4471

Source: ENEU, CPS

Table 3: U.S. and Mexican Wage Differentials 1987 and 1993

Comparison of Ranks with Human Capital and Geographic Controls				
	Rank (17 is highest)			
	Mexico		U.S.	
Industry	1987	1993	1987	1993
Mining	16	6	17	17
Construction	5	15	15	14
Food/Tobacco	3	10	10	9
Textiles/Apparel/Leather	11	1	4	4
Lumber/Furniture	6	12	6	5
Paper/Printing	7	5	5	6
Chemicals/Pchem/Plastics	13	9	14	15
Stone/Clay/Glass	9	4	11	12
Basic Metals	12	13	12	11
Machinery	8	3	16	16
Other Manufactures	4	8	7	8
Transport/Comm./Utilities	14	14	13	13
Government	17	16	9	10
Wholesale/Retail	2	2	2	2
FIRE	15	17	8	7
Professional Services	10	11	3	3
Recreation	1	7	1	1

Source: ENEU, CPS

Table 4: Tests of Similarity
U.S. and Mexican Wage Differentials

A. Correlation Coefficients Across Countries
1987 and 1993 HK and GEO Controls

	mx87	us87	mx93	us93
mx87	1			
us87	0.4471	1		
mx93	0.6824	0.2046	1	
us93	0.4975	0.9875	0.1926	1

B. Kolmogorov-Smirnov Equality of Distributions Test
H_o: Distributions are Equal

	us87	mx93
us93	1.000	0.001
mx87	0.001	0.016

C. Spearman's Test p-values
H_o: Differentials are Independent

	mx87	us87	mx93	us93
mx87	n.a.			
us87	0.0659	n.a.		
mx93	0.1437	0.4112	n.a.	
us93	0.0523	0.0000	0.5604	n.a.

Note on interpreting p-values: If the p-value is at or below 5%, the null hypothesis is rejected with at least 95% confidence. A p-value of 0.0 implies rejection of the null at any level of significance. The exact value of the p-value is used for all tests.

Source: ENEU, CPS

Table 5: Summary Statistics of Mexican Trade 1988-1994

	Total Imports (thousands US$)	Total Exports (thousands US$)	Share of Imports in Domestic Demand
1988	18,898.0	20,565.0	9.084%
1989	23,410.0	22,765.0	10.493%
1990	29,799.0	26,773.0	11.848%
1991	38,184.2	26,854.4	13.154%
1992	48,192.7	27,515.5	15.115%
1993	48,923.5	30,033.0	14.878%
1994	58,879.7	34,613.0	15.995%

Source: Banco de Mexico

Table 6: International Effects on Adjusted Differentials 1987-1995

$s_{it} = a_0 + a_1 T_{it} + a_2 time + a_3 r.$

where T is:	Prices		Net Exports	
	Pooled	R.E.	Pooled	R.E.
Coefficient				
A_0	-0.0332	-0.0269	0.0023	-0.0002
	(0.0063)	(0.0082)	(0.0059)	(0.0069)
A_1	0.0850	0.0814	0.0036	0.0033
	(0.0142)	(0.0140)	(0.0039)	(0.0037)
A_2	-0.0003	-0.0003	-0.0010	-0.0011
	(0.0002)	(0.0002)	(0.0002)	(0.0002)
N	324	324	324	324
Haus.		2.06		0.10
Adj. R^2	0.3915	0.1329	0.3240	0.1121

Notes: The Pooled regressions also included industry dummy variables that are not reported here. Standard errors and in parenthesis. The R^2 for the Random Effects (R.E.) regressions are the overall R^2.

NEGOCIACION MULTILATERAL VS LIBERALIZACION ECONOMICA SELECTIVA

Diana Tussie

Este documento se divide en tres partes. La primera introduce, a modo de definiciones prácticas, los términos globalización y multilateralismo. La segunda, plantea una disyuntiva en relación con la negociación multilateral vs. la liberalización económica selectiva, negociada en bloques comerciales. En otras palabras, el dilema es si, como un *second best*, debemos conformamos con una liberalización comercial negociada entre bloques económicos, y si es así, por qué. Finalmente, se expone una breve referencia sobre el proceso de apertura en el marco de la OMC, entendiendo al proceso de liberalización multilateral como el *first- best*.

Globalización y multilateralismo parecieran ser dos términos emparentados, dos caras de una misma moneda. En este sentido, el proceso de globalización debió traer de la mano la profundización y el fortalecimiento del multilateralismo como su contraparte. En tanto y en cuanto la dinámica de la globalización tiene un ímpetu, una expectativa implícita, tácita hacia la universalidad; el multilateralismo debería estar en su apogeo. Esta dinámica esperada, sin embargo, no mostró una secuencia lógica. Si bien la OMC tiene hoy una cobertura temática más amplia y una estructura institucional más sólida que la que tuvo el GATT, no es la pieza central de las relaciones comerciales. La posibilidad de ejercer un mayor peso e influencia sobre su membresía se haya aún operativamente restringido; excepto en los muy intensos servicios legales que la OMC está prestando para la solución de disputas comerciales. Pero fuera de la intensa actividad vinculada a la solución de controversias, la OMC, como un mínimo común denominador, está perdiendo cierta centralidad.

La aparente paradoja que se presenta es que el multilateralismo estaría perdiendo vigor, precisamente en un momento en el cual se consolida la apertura en cada vez más países y más de ellos se acoplan a la globalización. Los países en desarrollo se enlazan en el camino de la globalización consolidando su apertura y entrando de lleno en el campo de las relaciones económicas internacionales. Esta dinámica revierte la marginación que caracterizó a los países de América Latina desde, por lo menos, la Segunda Guerra Mundial.

La globalización es un proceso no voluntario de reorganización económica mundial. Es una etapa más avanzada y más profunda del proceso de internacionalización de la producción. El proceso de globalización presenta cuatro características centrales.

La primera es la **magnitud y el dinamismo de los flujos de la inversión extranjera directa.** Estos se han multiplicado al menos cuatro veces en los últimos diez años, creciendo al doble de lo que crece el comercio. La inversión extranjera directa fue, a partir de la segunda mitad de la década del 80, el fenómeno novedoso, que se acelera en la primera mitad de la década de los 90. La inversión extranjera directa emerge como el factor aglutinante de la economía mundial.

La segunda característica del proceso es la **distribución cambiante de los flujos de inversión extranjera**, con implicaciones dinámicas muy importantes para el proceso del ALCA: la creciente inclusividad en las redes de inversión, producción y comercio, de países que antes habían estado marginados de estos flujos. La relativa exclusión de los países de la periferia se reflejaba en un corredor de inversión y de comercio noratlánticos, donde las tres cuartas partes del comercio y la inversión integraban a los países desarrollados, y sólo un cuarto de la inversión extranjera directa se dirigía a países en desarrollo. Hoy la geografía del comercio y la inversión están en rápido proceso de recomposición. No sólo la creciente porción de la inversión extranjera directa fluye a los países en desarrollo, sino también que los flujos de comercio más dinámicos se orientan o se originan en algunas regiones de Asia y América Latina.

La tercera característica vinculada a la anterior es la **creciente participación de nuevos países inversores** en el flujo de capital. Hoy el 15% de la inversión extranjera directa se origina en nuevos países, entre ellos los países de América Latina, anteriormente sólo receptores y que ahora invierten crecientemente en los países vecinos. Este proceso también es bastante llamativo en Asia e incluso en el cono sur africano.

El cuarto cambio destacable en el marco de la globalización es una creciente **motivación de la inversión extranjera directa** a orientarse al mercado internacional. Esta nueva motivación de la inversión acompaña un importante cambio para América Latina. Mientras que en los años de la posguerra, la inversión en los países en desarrollo estaba orientada hacia los recursos naturales o hacia un estilo que sorteaba barreras arancelarias, funcional al modelo de sustitución de importaciones; a partir de los 90, la inversión extranjera directa está orientada crecientemente hacia los mercados externos.

Si bien el proceso de globalización aparece distanciado del multilateralismo, no es contradictorio con éste. El proceso de globalización se estaría manifestando en una apertura comercial intra e inter bloques, como el *second best*, y no en una liberalización multilateral. En este marco, es necesario dar un paso atrás y definir multilateralismo.

El multilateralismo, a diferencia del proceso de globalización, no es un proceso involuntario, es una opción de gobernabilidad, es decir, es una

elección de políticas deliberadas que requiere voluntades y compromisos de los gobiernos, y crecientes consensos entre de la sociedad civil y los gobiernos.

Hasta muy recientemente el sistema de gobernabilidad internacional estuvo marcado por dos dicotomías centrales: Este-Oeste/ Norte-Sur. Eran los ejes organizativos implícitos en todo el sistema de comercio. La lógica en lo interior de estos ejes era de suspicacias y temores, pero a la vez un juego de premios y castigos, un juego de coqueteo constante en el cual el Sur era invitado a participar, no tanto por el valor de sus mercados, sino por el valor que tenía dentro de la competencia estratégica de la Guerra Fría.

El fin de la Guerra Fría y el proceso de globalización no sólo han diluido estas dicotomías; también ha alterado el contexto en el que el multilaterismo se mueve. Esta modificación se manifiesta de tres maneras. Primero, el proceso de globalización produce una descentralización de las relaciones económicas internacionales. Estas ya no están determinadas fundamentalmente por los ejes organizadores previos. Segundo, el sistema multilateral recibe hoy, como socios activos y maduros, a los países en desarrollo antes ausentes o al menos presentes apenas como espectadores. Y tercero, la apertura de cada uno de nuestros compañeros de ruta tiene un efecto dinámico sobre cada apertura individual, un efecto *bola de nieve* que también altera el contexto en el que cada país hoy se inserta. La creciente interdependencia entre países de América Latina es hoy un factor central del escenario internacional.

En este contexto, los nuevos participantes actúan y definen la dinámica económica internacional de una manera más relevante. En consecuencia, se profundiza el efecto multiplicador y la descentralización de las relaciones económicas internacionales como resultado de una lógica de parcelación en la cual prevalecen acuerdos de liberalización comercial entre bloques.

El interrogante planteado es si nos conformamos con este *second best*. El proceso de apertura y liberalización unilateral/multilateral es la mejor manera de garantizar el mantenimiento de tasas altas de crecimiento en inversión a nivel global. Sin embargo, el ALCA tendría la virtud de evitar o al menos limitar la segmentación resultante de la proliferación de acuerdos bilaterales o subregionales con costos de transacción que pueden ser inmanejables.

Asimismo, una vez que pasamos de la liberalización unilateral o multilateral, cualquier nivel, combinación o agrupación intermedia, deja de ser una cuestión técnica y pasa a ser materia negociable. En el contexto del ALCA, la apertura que llevan a cabo los países de América Latina es *vis à vis* el proveedor principal, lo cual es equivalente a una preferencia para los países socios, excluyendo al resto del mundo y principalmente a Europa. El

costo de la proliferación de estos acuerdos, sin embargo, es alto e impacta no sólo sobre intereses sectoriales, tales como la pérdida de empleos, la desaparición de empresas por falta de competitividad o deterioro de algunas economías regionales, deficiencias y distorsiones que emergen *vis-à-vis* una apertura multilateral; sino fundamentalmente emerge un escenario complejo para administrar y llevar adelante negociaciones comerciales en distintos frentes. En este sentido la capacidad de los organismos internacionales y fundamentalmente de las agencias nacionales responsables, se encuentra excedida. Las señales hacia el sector privado para la toma de decisión, inversión y producción, están muy enturbiadas precisamente por la multiplicidad de los acuerdos comerciales que se superponen y que darían incentivos indeseados.

Así, una empresa con base en Argentina o Uruguay al decidir sobre la radicación de capital, se enfrentará con preocupaciones y dilemas en varios frentes ya que los elementos a considerar son múltiples: aranceles, protección a la industria e incentivos a nivel nacional, acuerdos preferenciales en el marco del MERCOSUR o en el marco del acuerdo bilateral CAUCE. Así, las señales complicadas suponen que no existiría la solución unívoca. El ALCA, en ese sentido, podría comenzar a ordenar.

Como principio general, el objetivo de cualquier negociación comercial debería ser la de crear un conjunto de normas para el comercio entre las partes que se caracterice por la simplicidad y la transparencia, de manera tal que se aumente la eficiencia del proceso de producción orientado hacia un mercado diversificado y a un universo mayor de consumidores. Los acuerdos regionales seguirían siendo un second best frente al objetivo de la mayor liberalización multilateral, pero sólo bajo ciertas condiciones. En este sentido deberían ser instrumentos que se conviertan en atajos hacia la liberalización global. Es decir, los acuerdos regionales deberían ser sólo vías de distintas velocidad que converjan hacia el objetivo de no discriminación.

El ALCA sólo podrá cumplir con este objetivo en la medida en que sea un mecanismo de negociación rápida, que permita generar un esquema de liberalización comercial continental con base en reglas claras y sencillas con períodos de implementación razonable.

Finalmente, el desafío del proceso multilateral en el marco de la OMC será concretar, más allá de la llamada agenda incorporada, negociaciones para una ronda del milenio que permita concretar compromisos efectivos que abarquen de un modo realista los actuales patrones de regionalización.

POLITICA SOCIAL E INTEGRACION

INTEGRATION, ADJUSTMENT POLICY AND SOCIAL EQUITY

Albert Berry

I want to focus primarily in areas of policy response to what I think is a very serious distribution crisis in a number of countries of Latin America. But before getting to the Policy response, I do want to summarize some of my perceptions with respect to what has happened. The 1990's have seen serious problems with respect to the nature of employment creation, the nature of the jobs created I should say, in terms of the distribution between informal an formal sector and also a problem which reflects the distribution of employment creation in terms of some worsening of income distribution. Now, my comment in respect to income distribution is one which focuses on not just the 90's, but also on the 80's and the 70's depending on the country. This basically alludes to the hypothesis that there is a very worrisome timing coincidence between the economic reforms and sharp increases in income inequality. I refer not only to reforms in trade, but the ones that typically occurred simultaneously with trade, which is often labor market, privatization, etc.; whenever they were implemented: 70's, 80's or 90's. So that is of concern, and it has to be analyzed in more detail, country by country, and situation by situation.

The second thing that is very worrisome is the degree of increase of inequality; illustrated by the Gini coefficient, which is the measure that we are using when we are talking about the so many point increase. The increases that we have seen are without precedence in the statistical recorded history of Latin America and of these countries, so we are talking about significant increases in inequality on top of already famous levels of inequality. So, it does not stretch the imagination to conclude that the social and political risks associated with this increase are quite a-typical of what we might conclude in other parts of the world.

That is simply my way of saying that we have a serious problem here. I think the income distribution figures summarize a great deal of what goes on right and wrong in an economy, and they are picking up an awful lot of things that have been going wrong. Now, I do not want to talk much about what I think we know or do not know with respect to the sources of these dramatic increases except to throw in two or three different categories or interpretations, among which we obviously have to try and allocate the blame for analytical, and ultimately for policy purposes.

The first category, which has been written about most extensively by Sam Morely; formerly of BID, now of CEPAL; is that a lot of the increase

had in fact more to do with the economic crisis, or recession if you want to call it that, rather that policy reforms, or rather than anything else. That interpretation, I think everybody shares to some degree, but not too many people believe it as strongly as he believes it. So, in round numbers I think he might say after the dust settles, fifteen years or so after the onset of the crisis, reforms have been introduced and we have come to a new sort of semi-stable, hopefully, growth path. I think he would probably argue that about two thirds of the worsening was somehow related to the business cycle, and most other analysts, including myself, would say its one third. But, a lot of what has happened is probably due to something else.

The timing coincidence suggested has to do with one or the other reforms or some combination of them. That of course leaves open the question of whether or not it is transitory. The experience of Chile does not suggest that it is very transitory. It leaves open the question of which of the reforms, and it leaves open the question of whether other things that happened by accident- simultaneously with the reforms- are in fact primarily to blame, and one of these could be rapid technological change which clearly has characterized Latin American countries in the catch up of investment after the crisis. So, there is an identification problem there in econometric terms, which remains to be worked out and which I think has to be a high priority research item for the next five years before we have a very good idea for many countries what the causal mechanisms have been. When that is better understood, it may have some implications for adjustments in some of the types of reforms that have been occurring. On the other hand it may not, and some of the things that may be to blame in fact cannot be altered or refined because they are too pivotal to success in the growth front. So the degree of trade off between growth and distribution across these policy areas and across these exogenous factors is something we do not understand very well, and then we do not know how to adjust very much for the sorts of reform policy packages that have been implemented.

That is sort of my background scenario for thinking about what I call distribution policy, and when I say that I certainly do not mean that it should be thought of as a separate category of economic policy. I think that is a disaster when you try to think of distribution policy separate from growth policy because then the policy actors do not talk to each other, and what usually happens is the distribution policy gets the short end of the stick and is very incoherent and inconsistent and so on, and I think that that is the way one has to describe it in most countries of Latin America at this time. It is too segmented from the main domains of economic policy. The distribution crisis is too little understood by people working macroeconomics, trade and so on, and that is one of the basic problems. Clearly, if

the countries of this region are going to be more successful in the next decade than they have been in the last two, policy coherence has got to improve, especially in that particular domain. But having said that, let me say a couple words about five policy areas, I think each of which has to get considerable attention and I think that attention is warranted regardless of whether we ultimately say the reforms have contributed severely to the increase of the amounts of inequality or they have not. I think that is the way we have to look at it now because we do not know what the story is with respect to the causal mechanisms relating reforms to increased inequality.

The first policy area is small medium enterprises, and one way of looking at the employment generation process, which leads me at least to the conclusion that this is an important policy area, is the following. Divide up the sources of employment potential, creation or sectors if you like. In agriculture, everybody assumes that a successful development experience over ten or fifteen years will see a decline in the share of employment in that sector, or that is the normal pattern. It will be reversed in a short period, unless it is being reversed because there are no jobs anyplace else, and that is not the way we want it reversed. So we cannot count on a high share of employment creation in this sector in any of the large countries of Latin America.

One of the other two sectors, which have to be ruled out are micro enterprises. Although I am a supporter of good policies to raise productivity in the micro enterprise sector and I think that is a very good policy, I think one has to be realistic with respect to how many jobs with high earnings will be created in that sector. At this point I do not think we can be too optimistic with respect to micro enterprises in that particular sense. Can it triple its employment and at the same time have a rapid increase, a substantial increase, in income? I doubt it. So I think that we have to consider that successful development will also diminish the share of employment in that sector.

The third sector that we have to rule out is the public sector for lots of reasons. It is not and probably should not be a major source of employment creation in the future. Fourth sector, now I am talking about non-agriculture, non-public, and non-micro, so I am just going to say large firms and small/medium firms. With the large firms, of course when Latin America was doing well, their share was going up, but it remains small. It is not a very big sector, 15-30 percent of the labor force depending on the country, and during the process of economic opening, we have seen lots of downsizing in that sector for the same sort of reasons we see it in the developed countries. So, I think that we are witnessing now a sort of hiatus in the employment creation potential of this sector, which will be corrected in the

future, but we cannot count on it too much for the period. What does that leave? That leaves small and medium enterprises. This is the sector where incomes are higher than those of agriculture or in micro, but it is not so capital intensive that you cannot create a lot of jobs. So, its that intermediate sector which is pretty employment creating, pretty productive, and also (unlike micro) which has a lot of growth potential at the firm level. A small firm can grow into a large firm, which is what you want in the long run, while a micro firm typically does not. We know that as a stylized fact by now, so I conclude almost by deduction that this sector has got to be important.

I also concluded this from the experience of the East Asian countries. You can look at it from Japan, Taiwan, and most recently Korea. In the context of opening economies which also achieves good distribution of income and high employment creation. You cannot just have the big firms creating trade related employment, you have got to go down the size scale because that is where you get it without unduly high levels of capital investment so they can create a lot of jobs. Taiwan is a classic success story, but the most interesting success story from the Latin American point of view is Korea because Korea's industrial structure twenty years ago looked a lot like Brazil's in size distribution. In the past twenty years it has under gone a tremendous revolution towards the small/medium through a rapid growth of subcontracting which hooks small firms into the international trade system. Simultaneously, and I think not accidentally, it has had a substantial improvement in income distribution. So I think this is a key sector, and this is a sector where I think one would have to say that currently, policy in most Latin American countries is disorganized, incoherent, and not very well informed; It is not professional. It is hard to be professional in this area because we do not know enough about it. We do not have a lot of record as to what policies have worked, what policies have not worked, and accordingly, its not that easy but its one of those areas that if you want the pay off five years from now, you really have to start working now.

The second is that educational and human capital is very important. It is important for growth; it is important for distribution. In Latin America, in some of the countries, the first priority is good quality and universal primary. In some of the countries the priority is a bit higher up. But the main point to emphasize here is in terms of direct proximate causes of inequality of income. The most easily identifiable and the most important in Latin America is the inequality in distribution of education. It is a powerful contributing factor. There is no way the distribution in Latin America is ever going to get good until the variance in the distribution of education is substantially narrowed.

So we have to get rid of the tail at the bottom, and we have to get rid of it very quickly. That is something that some one would have said anyway without ever having entered the period of economic integration, but it is a good deal more urgent now. Both because it may be that policy reforms have accentuated the distribution problem, but also because it appears that Latin America does not have a comparative advantage in those technologies which use a lot of unskilled labor. So, as the opening occurs it is not surprising to expect the income variance to increase between the top and the bottom, so we have got to get rid of the bottom- the low tail of educational human capital attainment- as fast as we can. Now, that one is extremely important as I mentioned.

It is also important to start fast because the payoff will be gradual. It takes a while between education point and mid-career point, and this one is also a big challenge because educational policy is, like small and medium enterprise policy, not very professional in most countries in Latin America. There have been too political hacks who have been ministers of education, vice ministers and so on. It is not easy to get the act together to really have a good human capital formation process in the context of the history of all this in Latin America. It is going to take a major effort, and I am going to say that effort is certainly underway in a number of countries and that is very promising, but the distance that has to be covered suggests it won't be easy.

The third area is what happens from now on in agriculture. Because a lot of the inequity has to do with low incomes and high inequality in agriculture and because we anticipate and we are seeing a considerable increase in agricultural exports, it is very important that this area be equity producing rather than the opposite. The most obvious underpinning to the difference in income distribution between Asia and Latin America, as everybody says, is that they had land reform, Latin America did not. There is a lot to that, so you might say, "let's have land reform", but everybody knows that that is a very tough political sell and will always be very partial in Latin America. I hope I am wrong, but that is my expectation. There have been some attempts in some countries. The optimists, with respect to how well the markets can work, are looking to market based land reform where you help people with credit, then they buy the land on the open market and so on. That will be a non-starter for sure because it cannot be big enough and lots of evidence suggests it just cannot have much impact. So I think within agriculture, what probably matters in most countries is having a good small farm policy and helping the farmers that are already there, and there are lots of them. And in many countries, they have received short shrift both in the long run and recently with the crisis and so on. We have

considerable evidence that when that is not true, when we have a fairly supportive farm policy in terms of R & D in terms of credit, it can pay off. It has paid off at times in Colombia, the country I know the best. It paid off enough so that I wish it could have kept on, but it did not for various reasons in Colombia. It is another area of great importance, but another area where policy has to be pretty well handled and it has to be pretty coherent or you cannot expect a great deal.

It was commented in the opening session that one of the things that policy has to worry about is the people who do not have a lot of political voice. Each of the areas I have just talked about so far are both difficult in a technical sense and they also refer to groups that do not have a lot of political voice so they are for these two reasons a challenge. They are a big challenge.

Health interventions are interesting in Latin American countries, as they are in many parts of the world, from a distributional point of view. The health problems are not nearly as severe in Latin America as they are in the really poor countries of the world, but what really characterizes some of the interventions and makes them very interesting is that they are so cheap. It is shocking how cheap some of the productive interventions in the health area are, so it is obviously an area that you put at the top of your priority; not because they will be the most important in terms of their total impact, but because the benefit cost ratios are so high. So a lot of the countries in Latin America, especially the poor ones, have to continue to concern themselves with that.

Finally, I think poverty redressal policy, good targeting policies, are obviously another element of a good package. Latin American countries, quite a few of them, have advanced a lot in the last ten years with improved data systems to guide their targeting. A long way to go, but at least we have seen the process getting rolling there. I think that if, for example, the policy really performed in all of these five areas together, I think we could be very optimistic for the period five or ten years hence. That whatever has been the problem in the last ten to fifteen years, these societies would be moving towards equity as well as moving towards growth.

Final comment. I think good equity policies are very complementary to and consistent with growth. I mean that we have got lots of evidence around the world. That is now sort of semi-conventional wisdom with respect to Latin America as well, but the real challenge is to get the good equity policies. So, it is not automatic that the two will be consistent. If make a fair number of policy mistakes as you look toward equity you clearly damage growth as well, and that is a continuing struggle and challenge that we will face.

EL ALCA EN LA MIRA DE LOS ACTORES SOCIALES REGIONALES: OPCIONES PARA UNA POLITICA SOCIAL REGIONAL

Manuel Chiriboga V.

La dimensión social en la Cumbre de Miami

Los presidentes y jefes de Estado democráticamente elegidos produjeron dos documentos oficiales en la Cumbre de Miami de 1994: La Declaración de Principios, "Alianza para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas"; y, el Plan de Acción. El primero de ellos incluye cuatro grandes principios : preservar y fortalecer la comunidad de las democracias americanas; promover la prosperidad por medio de la integración económica y el libre comercio; erradicar la pobreza y la discriminación en el hemisferio; y, garantizar el desarrollo sostenible y conservar el medio ambiente para las generaciones futuras. El plan de acción establece un conjunto de propuestas operativas para cada uno de estos grandes ejes.

Un resumen apretado de los principios y acuerdos operacionales de dos de los grandes ejes : el libre comercio y la erradicación de la pobreza, permite dimensionar el peso relativo de cada uno y el nivel de compromiso que asumen los Estados y los organismos intergubernamentales para su puesta en marcha. Por ejemplo, se establece en cuanto al principio de libre comercio que éste es clave para la prosperidad y que debe ser sin barreras, prácticas injustas y con flujos crecientes de inversión. Este principio lleva a la resolución de crear el Area de Libre Comercio de las Américas, en la que las barreras al comercio y a la inversión serán paulatinamente eliminadas. Se manda a los ministros responsables del comercio a dar pasos concretos y se establecen mecanismos de monitoreo y un calendario de discusiones.

Asimismo se estableció el principio de erradicar la pobreza y la discriminación en el Hemisferio. Con la finalidad de lograr mayor justicia social para toda la población, los países se comprometen a trabajar individual y colectivamente para mejorar el acceso a la educación y a la salud básica y a erradicar la extrema pobreza y el analfabetismo. También trabajarán en mejorar los derechos democráticos de los pueblos indígenas, crear empleo y mejorar las condiciones de trabajo y fortalecer el rol de las mujeres en todos los aspectos políticos, sociales y económicos.

Adicionalmente se establecen metas en cuanto al acceso universal a la educación : 100% de la población deberá completar educación primaria y

75% de matrícula en la educación secundaria para el año 2010 ; fortalecer programas de capacitación profesional, mejorar la calidad de la educación superior, superar de desnutrición infantil, etc. En el campo de la salud se ratifican los objetivos de diversas cumbres mundiales y regionales de salud y realizar o actualizar planes de acción para asegurar acceso universal a los servicios de salud básica. Igualmente se establecen algunos objetivos mas precisos en cuanto fortalecer el rol de la mujer en la sociedad, promover la micro y pequeña empresa y establecer un programa de voluntariado social denominado Cascos Blancos. No se establecen metas de reducción de la pobreza[1].

Se encarga a diversos foros previstos poner atención a los compromisos establecidos, pero no se establecen calendarios precisos para evaluación de avances, sistemas de vigilancia y monitoreo cruzado.

Se puede hacer una evaluación ex post de los resultados de la Cumbre con base en dos ejes de referencia : los logros alcanzados y la valorización que hicieron los actores sociales sobre sus resultados. Los resultados en relación a estos dos ejes no dejan de ser coincidentes : evaluación positiva en cuanto a los logros en el campo del comercio y la inversión y logros moderados en relación a los objetivos y metas sociales que se acordaron.

Si bien no existe un sistema de monitoreo independiente para los objetivos trazados en la Cumbre de Miami, lo que en sí mismo es indicativo de la poca responsabilidad regional sobre estos temas, existe un sistema de monitoreo en relación a las Cumbres de Población de Cairo, Social de Copenhague, sobre la Mujer de Beijing, etc.[2] En relación con las metas propuestas por la Cumbre de Miami en 1994, ninguno de los países de América Latina había alcanzado las metas establecidas por la Cumbre Social en cuanto a educación primaria, sólo Bolivia lo había hecho en términos de incremento de la expectativa de vida, ningún país lo hizo en relación con la reducción de la mortalidad infantil, ningún país lo hizo en relación al acceso universal a la educación básica. Iguales resultados modestos pueden observarse en relación a acceso a vivienda, reducción del analfabetismo, reducción de la pobreza, etc.

Los resultados concretos en cuanto al cumplimiento de las modestas metas de la Cumbre de Miami han sido pues realmente decepcionantes, lo que refleja la falta de compromiso real sobre el tema. Por el contrario si se

---

1 Un documento conjunto de la OEA, el BID y la CEPAL denominado La Lucha contra la Pobreza en la Agenda Hemisférica proponía incluir una meta de reducción del 30% en 10 años, es decir para el 2002. Esta propuesta no fue retomada en la declaración final.

2 Social Watch, No. 1, 1997

analizan los avances en cuanto a los compromisos comerciales, tal como se reflejaron en las reuniones de Belo Horizonte y San José, si bien con dificultades, existen avances concretos. Los resultados en cuanto a logros realizados por las propias organizaciones sociales, apuntan en la misma línea.

Pocos días después de la Cumbre algunas organizaciones sociales hicieron una evaluación en relación a los resultados de sus acciones de incidencia. Dos grupos son paradigmáticos en relación a ello : el grupo denominado Concerned Civil Society Organizations in the Summit of the Americas y la Asociación de Cámaras de Comercio de América Latina. Mientras el primer grupo señala que "sin sorpresa comercio e integración económica emergen como alta prioridad...las medidas sobre salud y educación carecen de definiciones precisas en cuanto a mecanismos de implementación. El nivel de seguimiento dependerá fuertemente del nivel de concreción de estos mecanismos". Por el contrario las Cámaras de Comercio al evaluar los resultados de la Cumbre en relación a 11 recomendaciones que habían producido encuentran que en 8 de ellas lograron los resultados esperados, en 2 fueron entre exitosos y mixtos y sólo en uno los resultados fueron mixtos. Este último tiene que ver con el fast track, que depende no del Gobierno estadounidense sino del Congreso.

Una revisión sucinta de la declaración de los jefes de Estado en Miami y de su plan de acción permite concluir que las obligaciones que se contrajeron fueron poco ambiciosas y que en general no incluyeron mecanismos concretos para asegurar su monitoreo e implementación. Aún más, en buena parte se quedaron cortas de muchas de las sugerencias que presentaron los organismos multilaterales de cooperación técnica y financiera. No existen razones suficientes para pensar que la Cumbre de Santiago de Chile implique un salto cualitativo en este campo. Ello es un resultado de la poca centralidad que tuvieron las consultas con la sociedad civil, particularmente de aquellas que tiene como tema central lo social, la participación y la inclusión social.

En el caso de la negociación del ALCA y particularmente en ocasión de la Cumbre de Miami, los gobiernos y particularmente el de Estados Unidos organizaron un proceso de consulta y participación de la sociedad civil. Esa consulta de hecho segmentó a los diversos actores sociales. Los empresarios fueron consultados sobre los aspectos comerciales y sobre ello centraron su atención; mientras que las organizaciones sociales y ambientales fueron consultadas sobre temas de participación, desarrollo sostenible, inclusión y eliminación de toda forma de discriminación. Mientras las organizaciones empresariales calificaron de exitosos los resultados, en las comunidades no gubernamentales el resultado fue visto con cierta decepción. Ciertos actores como los laborales tuvieron una participación marginal en las discusiones.

Finalmente, el hecho que el ALCA fuese básicamente una negociación intergubernamental y con participación reducida de los parlamentos y congresos y que la participación de los parlamentos y los partidos políticos fuese menor, hizo que la real negociación entre actores y sistema político fuese postergada. Aún más, la derrota sufrida por el gobierno de Estados Unidos en torno al fast track, demostró la vulnerabilidad de los acuerdos en torno al ALCA. La falta de participación de la sociedad civil parece tener un impacto negativo en cuanto a la legitimidad social de los procesos de integración.

Integración y Actores Sociales

Una posible explicación a los resultados obtenidos en la Cumbre de Miami está relacionado con el tema de la participación de los actores. Jorge Grandi y Lincoln Bizzozero han argumentado que la formulación de políticas y la toma de decisiones en los procesos de negociación de los acuerdos regionales de integración (ARI) cuentan con un círculo decisorio y círculos de influencia localizados a distinta distancia del mismo. El núcleo y los círculos de influencia conformarían lo que se denomina una caja decisoria. La capacidad de influencia de cada grupo está dada por la distancia hacia el núcleo y la capacidad del mismo. El análisis de estos actores está relacionada con la capacidad de influencia sobre los estados nacionales y su capacidad de trascender el nivel nacional.

En relación a ALCA pueden distinguirse básicamente dos círculos de influencia activos conformados por actores sociales, los mismos que tienen representaciones tanto a nivel nacional como a nivel hemisférico. A diferencia de lo que existe en el MERCOSUR y el SICA en la región y de la Unión Europea, en que el parlamento, los partidos políticos y los sindicatos conforman un segundo círculo de influencia identificado por Grandi y Bizzozero, en el caso de la integración de las Américas, este círculo está poco desarrollado. Este grupo de actores básicos en cuanto a la legitimidad democrática puede en el futuro conformar un círculo crítico, para las relaciones gobierno sociedad civil y para el mismo éxito del proceso de integración.

El primer círculo de influencia está determinado por la presencia de nivel nacional de las dirigencias gubernamentales, la tecno-burocracia ministerial, particularmente de hacienda, finanzas, comercio y relaciones exteriores y los grupos empresariales. Cabe destacar que crecientemente este primer círculo se presenta como formado por al menos cuatro núcleos de aglutinación : MERCOSUR, SICA, NAFTA y CARICOM. Los andinos pueden constituir eventualmente un quinto núcleo o incluso pueden tender a fusionarse con el de MERCOSUR, lo que aumentaría su capacidad de influencia.

El otro círculo está dado por las organizaciones sociales y no gubernamentales.. Estas constituyen un conjunto heterogéneo de redes y grupos de base social diversa. Estas incluyen : organizaciones eclesiásticas; de trabajadore; de derechos humanos y solidarias; de investigadores; ONG de desarrollo; de mujeres y género; de indígenas; y de queños productores y campesinos. Se trata básicamente de redes de tipo nacional, cuyo eje de demanda son las sociedades y gobiernos nacionales. Su agenda es nacional y normalmente focalizada en relación a la misión principal del grupo o la base social que representa, aunque más recientemente y como consecuencia de los procesos de integración subregionales se han dado experiencias significativas de formación de grupos transnacionales.

Entre las demandas presentadas por estas organizaciones sociales no gubernamentales a las negociaciones del ALCA se encuentran temas estructurados en torno a cuatro grandes ejes : derechos políticos (derechos humanos, lucha contra la impunidad, papel de los militares), justicia económica, incluyendo tanto temas de política macro económica, comercio e integración, especialmente en relación a su impacto posible sobre los segmentos mas pobres de la población, incluyendo los pequeños productores y los trabajadores ; temas de desarrollo sostenible, incluyendo temas de bío diversidad, impacto de grandes obras de infraestructura, etc. y, temas de política social y derechos ciudadanos : inclusión, no discriminación, etc.

En el caso de las organizaciones y actores no gubernamentales y sociales, la propensión, capacidad y experiencia para llevar adelante actividades transnacionales varía mucho entre actores del Norte y del Sur, pero tiende a ser mucho mayor entre aquellos localizados en el norte. Estos disponen no solamente de recursos humanos especializados, capacidad de incidencia, sino también de canales establecidos en relación con sus gobiernos . Más recientemente esa diferencia en capacidades están reduciéndose, pero los mecanismos de acceso a los gobiernos siguen siendo restringidos. Ello puede ampliar la brecha entre los países del Norte y los del Sur.

Como queda indicado, lo que caracteriza al proceso del ALCA es la debilidad del segundo círculo, conformado por los partidos políticos, los parlamentos, los sindicatos. Ellos han estado ausentes o han jugado un papel relativamente marginal en relación con las negociaciones. Sin embargo, en el caso de Estados Unidos han entrabado las negociaciones del tratado, al no otorgar la gobierno la facilidad denominada Fast Track. En ello no sólo han jugado representantes de los partidos políticos, sino también, los grandes sindicatos americanos.

A manera de conclusión: Algunas hipótesis de trabajo

Lo económico constituye el núcleo duro de la negociación y donde lo fundamental de la negociación se da. Allí participan un primer círculo de actores gubernamentales y empresariales. A la dimensión social por el contrario se le asigna un papel subsidiario en relación con la integración y por lo tanto se vuelve de responsabilidad de los estados nacionales.

Lo social constituye un núcleo blando donde no se perfilan acuerdos orgánicos y se mantienen a un nivel declarativo. Hasta hoy no son objeto de mecanismos concretos para su puesta en marcha. En relación con el tema social participan tanto actores gubernamentales (los ministerios y autoridades sociales) pertenecientes a un círculo de influencia menor en relación al núcleo principal de negociación.

Las ONG y otros actores sociales tienen algunas limitaciones para la participación en estos mecanismos, por lo que el desarrollo de sus capacidades es un tema central. En efecto, ellas se presentan al diálogo como redes focalizadas sobre temas específicos, pero sin una tradición de trabajo conjunto y en coalición. Como resultado, tienden a ser segmentadas en su diálogo con los gobiernos y los empresarios. Estas organizaciones deben desarrollar una visión en conjunto de dichos procesos en que se interrelacionen los aspectos económicos, sociales y políticos.

Estas coaliciones están formándose a nivel subregional: MERCOSUR, Gran Caribe, Centroamérica. Intensos diálogos se producen a ese nivel y se exploran posibilidades de diálogo sistemático con los gobiernos. La formación de estas coaliciones se promueve por medio de diagnósticos nacionales sobre integración, observatorios sociales, diálogos nacionales y subregionales y la construcción de agendas comunes. Todavía en forma puntual se promueven encuentros entre estos diálogos subregionales. Ello puede constituir la base de una plataforma hemisférica de la sociedad civil en la relación con ALCA.

La participación de la sociedad civil en los procesos de integración resulta vital para sus sostenibilidad futura. Ello se volverá visible cuando este acuerdo deba ser ratificado por los congresos nacionales en los países, foco tradicional de influencia de las organizaciones sociales. La experiencia del NAFTA recuerda qué temas de la sociedad civil tuvieron que ser introducidos a último momento, como tratados complementarios y que generó fisuras políticas que hasta ahora no logran superarse en los Estados Unidos.

El fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los países de la región incrementará la capacidad de negociación nacional de los países de América Latina en relación con Estados Unidos. Dada la fuerte capacidad de influencia de las redes norteamericanas su peso gravitacional es

mayor para bloquear negociaciones políticas en Estados Unidos. Tienen también la capacidad de movilizar apoyo de organizaciones de la región cuando estas no tienen canales apropiados.

La participación de la sociedad civil requiere compromisos reales en el campo social, de la inclusión, los derechos humanos, los derechos laborales, indígenas, de los pequeños productores, etc. la erradicación de la pobreza. Ellos deben constituirse en parte integral de los acuerdos. Ello requiere compromisos no sólo declarativos, sino metas verificables, mecanismos regionales de implementación y control cruzado conjunto. En ese marco las organizaciones sociales pueden no sólo jugar un papel importante en alcanzar esas metas, sino monitorear su cumplimiento.

POLITICAS DE AJUSTE E INTEGRACION: SU IMPACTO EN LA EQUIDAD SOCIAL

Rolando Franco[1]
Armando di Filippo
Pascual Gerstenfeld
Arturo León

Introducción

Desde hace más de una década, América Latina y el Caribe viene realizando importantes transformaciones en su estructura económica, merced a la aplicación de políticas, que se orientan a superar los problemas derivados de la crisis de los años ochenta, y a avanzar en la reestructuración económica, con miras a conseguir una adecuada inserción en la economía internacional globalizada.

Esos esfuerzos se han traducido en avances en el campo económico, como comprueba el último informe de la CEPAL sobre la situación de la región[2]. Allí se afirma que, pese a la inestabilidad en los mercados financieros internacionales que ha marcado los últimos meses, y la consiguiente agitación que afectó a las bolsas latinoamericanas, en 1997 las economías de la región registraron su mejor desempeño en un cuarto de siglo. La tasa media de crecimiento bordeó el 5,3% (comparada con el 3,2% promedio en el periodo 1991-96). El producto por habitante se incrementó en 3,6% por lo que fue 13% mayor que el de comienzos de la actual década. Ninguno de los países de la región sufrió, en 1997, un retroceso en el nivel de actividad, en tanto que seis tuvieron una expansión de entre 6% y 8%; siete crecieron entre 4% y 6%; mientras que nueve lo hicieron a alrededor de 3%. Sólo tres países mostraron estancamiento o escaso crecimiento. La inflación siguió reduciéndose y se ubicó en 1997 por debajo del 11%.

En este contexto económico exitoso, es interesante analizar qué es lo que está sucediendo con la equidad social. ¿Cuál es el impacto que las reformas económicas están teniendo sobre la creación de empleo productivo, la distribución del ingreso y la superación de la pobreza?

---

1 Los autores agradecen la colaboración de Ernesto Espíndola.

2 CEPAL, Balance Preliminar de la Economía latinoamericana. Santiago, diciembre de 1997.

Los efectos de las reformas económicas sobre el empleo, la distribución del ingreso y la magnitud de la pobreza

Si bien, por el lapso transcurrido, no cabe extraer conclusiones definitivas sobre el impacto social de las reformas económicas, pueden apreciarse algunos de los efectos que vienen mostrando sobre el empleo, la distribución del ingreso y la pobreza.

Empleo

La región ha mostrado una expansión de la fuerza de trabajo y la acentuación de su carácter urbano debido, entre otros factores, a la continuación de la migración rural-urbana la que se dio, empero, a un ritmo menor que en décadas pasadas. En la mayoría de los países entre 70% y 80% de la fuerza laboral reside hoy en áreas urbanas, donde se han dado los cambios recientes en desempleo, estructura del empleo, distribución del ingreso y pobreza más pronunciados. También conviene mencionar que la disminución del ritmo de crecimiento de la población, particularmente en los países de transición demográfica más tardía, ha hecho que sea menor la tasa de aumento de la población en edad de trabajar. Asimismo, la fuerza de trabajo habría disminuido su tasa de crecimiento de alrededor de 3.8% a 3.3% anual entre los años ochenta y noventa, mientras que el empleo no agrícola bordeó el 3% como promedio para la región entre 1990 y 1997. En consecuencia, el desempleo abierto se elevó, mientras que el producto no agrícola se expandió a un ritmo sólo levemente superior al del empleo, de modo que la productividad media por ocupado se mantuvo prácticamente estancada.

Esto fue consecuencia de la combinación de significativos aumentos de productividad en los sectores modernos y particularmente en las actividades vinculadas a las exportaciones y a los servicios ligados a ellas, contrarrestados por reducciones del producto medio por ocupado en actividades informales no vinculadas a los sectores dinámicos. La información disponible para nueve países -que abarcan más de 85% de la población regional- indica que, entre comienzos y mediados de la década actual, la brecha de productividad media entre los sectores productores de bienes y los de servicios creció en alrededor de 11%, haciendo más notoria la heterogeneidad productiva y aumentando, correlativamente, las disparidades de ingreso

entre los ocupados, factor éste que ha impactado negativamente la distribución del ingreso a nivel individual.[3]

Entre 1990 y 1996, las tasas de desempleo abierto urbano se han mantenido en niveles muy elevados entre los jóvenes, así como entre la población activa de los hogares de menores ingresos, particularmente en los dos deciles más pobres[4], no obstante el fuerte **aumento de la tasa de ocupación de la fuerza de trabajo secundaria de los hogares, que es la principal fuente de mejora de los ingresos de los hogares y de la disminución de los índices de pobreza en el período.**

Por otra parte, el empleo ha crecido con diferente rapidez en los distintos segmentos del mercado de trabajo, lo que se ha traducido en un cambio en su composición. En efecto, entre 1990 y 1996 **aumentó la ocupación en los estratos de baja productividad e ingreso y disminuyó** al mismo tiempo **la participación de los sectores modernos** que demandan fuerza de trabajo más calificada y generan empleos de mejor calidad (con mayor grado de protección social, mayor estabilidad y remuneraciones más altas). En el conjunto de la región[5], el sector informal[6] habría aumentado su participación en el empleo no agrícola en cerca de seis puntos porcentuales (de 51.6% a 57.4%). Esto implica que **alrededor de ocho de cada diez puestos de trabajo creados en los años noventa correspondieron a ocupaciones en el sector informal**, en su mayor parte, de mala calidad.

---

3 Los datos se refieren a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Venezuela. Las cifras de productividad media corresponden al PIB no agrícola por ocupado urbano. De acuerdo con las estimaciones de OIT, el producto por ocupado en el sector productor de bienes aumentó en 1.6% por año, mientras en los servicios la productividad media habría disminuido en siete de los nueve países. Dentro del sector servicios, el producto por ocupado de los establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas aumentó a un tasa anual de 3.0% como promedio simple de los nueve países. Véase, OIT, *Panorama Laboral* '97, Anexo, Cuadro 2.

4 En los países en que el desempleo abierto urbano fluctúa alrededor de 5%, la desocupación en el decil más pobre es cercana a 20% y supera el 30% cuando el desempleo promedio alcanza tasas más altas. Este fenómeno, que se interpretó inicialmente como una consecuencia propia de las primeras fases del proceso de reformas económicas, se registra también en los países en que dicho proceso se encuentra más avanzado y las tasas de crecimiento son elevadas. (Véase, CEPAL: *Panorama Social de América Latina, edición 1995*).

5 Los datos se refieren a 14 países latinoamericanos y están tomados de OIT, *Panorama Laboral '97*,. Organización Internacional del Trabajo, diciembre de 1997, Cuadro 1-B.

6 El sector informal incluye a los trabajadores independientes y sus familiares, excluidos los administradores, profesionales y técnicos, a los asalariados en microempresas y al servicio doméstico.

El debilitamiento de la participación del sector moderno en la creación de empleo se debió al escaso reclutamiento de nuevos trabajadores por las empresas privadas medianas y grandes y a la **reducción del papel del Estado como empleador** en la mayoría de los países, como consecuencia del ajuste fiscal y de los procesos de privatización. Sólo en algunos (Chile, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela) se expandió el empleo público en términos absolutos, pero a tasas bajas.[7]

En el sector informal, la mitad de los puestos de trabajo fue creada por las microempresas y otra mitad por el autoempleo y el servicio doméstico. Por ello, se ha afirmado que no todo el aumento de la informalización ha significado un deterioro del empleo: en las ocupaciones en microempresas, la productividad y el ingreso de los trabajadores son cercanos a los promedios nacionales.

En el **gráfico 1** se resumen los cambios habidos en la estructura del empleo entre 1990 y 1996 en 14 países de la región, mediante un indicador sintético: la **participación del sector informal en el total del empleo no agrícola**. Puede apreciarse que, con fluctuaciones, la informalidad creció en todos los países.

A partir de estas tendencias puede afirmarse que persiste la insuficiencia dinámica en la generación de puestos de trabajo con niveles adecuados de productividad, la que ha sido una característica permanente de la región. En algunos casos, la rapidez del crecimiento y su mantenimiento en el tiempo, junto a menores presiones del lado de la oferta laboral, permitieron que algunos países lograran bajar las tasas de desempleo abierto. Sin embargo, **en 1997 el desempleo promedio en la región (10%) fue casi dos puntos porcentuales más alto que en 1990 (8.2%) e igualó al de 1985.** Como se indicó, esta situación se ve agravada porque la desocupación sigue siendo muy elevada entre los jóvenes y por la persistencia de diferencias muy acusadas entre los estratos altos y bajos de ingreso, pese al incremento de la participación laboral de las mujeres en todos ellos.[8]

---

7 El cambio de composición del empleo asalariado que trajo consigo la reubicación en el sector privado de empleados públicos ha tenido un impacto importante debido a las diferencias que existen entre ambos sectores. Estas se refieren principalmente a la estabilidad de los empleos (mayor "flexibilidad" en el sector privado y elevada "rigidez" en el público) y a la magnitud de las diferencias de remuneraciones entre distintas posiciones de la escala salarial (escalas más "continuas" en la administración pública en comparación con escalas de "grandes saltos" en las empresas privadas).

8 El aumento de la participación laboral femenina ha sido decisivo para disminuir la incidencia de la pobreza absoluta en las zonas urbanas durante los años noventa. Se ha estimado que el ingreso que aportan actualmente las mujeres en los hogares en que ambos miembros de la pareja son activos se eleva, en promedio, a 30% del total de los ingresos del hogar. Si esos ingresos se restaran del presupuesto familiar, los índices de pobreza urbana aumentarían entre 10% y 19% en la región. (Véase, *Panorama Social de América Latina, edición 1995*, cap. III)

Distribución del ingreso

La tendencia predominante en la distribución del ingreso de los hogares, durante los años noventa, ha sido la permanencia, e incluso el aumento, del alto nivel de desigualdad que ha caracterizado históricamente a la región. Ello es el resultado de una combinación de factores. Contribuyó a la concentración el que **la mayoría de los empleos que se crearon fueran de baja productividad y también el que se acentuaron las disparidades en cuanto a las retribuciones laborales.**

Tal como se indicó más arriba, la evolución del empleo y del producto se tradujo en un incremento muy pequeño de la productividad media, la que se mantuvo prácticamente estancada en los niveles de comienzos de la década, mientras se ampliaron las brechas intra e intersectoriales de producto por ocupado. Las remuneraciones medias crecieron más lentamente que el producto por habitante y se acentuaron las disparidades entre los ocupados de mayor y de menor calificación. La evolución de las remuneraciones de los ocupados con distintos niveles de calificación indica que en ocho de diez países **aumentaron las distancias entre los ingresos medios de los profesionales y técnicos y los ingresos de la mano de obra ocupada en sectores de baja productividad**[9]. También se dio un importante crecimiento de las ganancias obtenidas por los perceptores de más altas rentas. En todas las experiencias de mantenimiento o aumento de la desigualdad tuvo especial incidencia la **capacidad del decil superior para sostener su participación en el ingreso en los períodos en que la economía se estancó o decreció y para acrecentarla con mayor rapidez en las fases de recuperación del crecimiento**. En cambio, el 40% de hogares más pobres -en las circunstancias anotadas- debe enfrentar situaciones de desempleo y caída de las remuneraciones medias y el salario mínimo.

Entre los factores que contribuyeron a la desconcentración del ingreso hay que mencionar la **recuperación del crecimiento y de la estabilidad** macroeconómica. Ello facilitó la incorporación al empleo de miembros del hogar que eran inactivos o estaban desempleados. Si bien muchos de esos empleo surgieron en el sector informal, una parte de éstos -los que se crearon en microempresas- tenían una productividad superior al promedio nacional y mejores salarios.

---

9 Las cifras se refieren a las zonas urbanas de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela y en la mayoría de los casos cubren el período 1990 - 1994. Véase, CEPAL, *La Brecha de la Equidad*, cap. II, cuadro II.5).

A lo anterior se agregó la **recuperación del poder adquisitivo de los ingresos laborales, derivada del control de la inflación y de la elevación del salario mínimo**, en algunos de ellos.[10] En el mismo sentido puede haber operado el aumento del gasto social por habitante que se registró en los años noventa en la mayoría de los países, por lo menos en aquellos casos en que fue asignado de manera redistributiva, elevando las transferencias monetarias y no monetarias a los hogares de ingresos medios y bajos.

El saldo neto del impacto de los factores concentradores y desconcentradores en la distribución del ingreso no fue el mismo en todos los países examinados, pero la tendencia general ha sido al aumento o mantenimiento de la desigualdad distributiva del ingreso.

En el **gráfico 2** se aprecia que la **desigualdad, medida por el índice de Gini**[11], se mantuvo en siete de once países para los que se dispuso de información (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela); aumentó en tres (Argentina, Colombia y Paraguay) y disminuyó sólo en Uruguay, sin duda un caso atípico en la región en cuanto a desigualdad de ingresos.

En Chile—caso de particular interés por tratarse de la experiencia más temprana y radical en cuanto a las reformas estructurales y la que ha registrado el período de crecimiento rápido más prolongado y un gasto social elevado y creciente—hubo una leve mejoría de la participación del 40% más pobre y del 25% de menores ingresos, hasta 1992. Posteriormente, la fracción de ingreso captada por el decil más pobre ha venido disminuyendo ligeramente pero de modo persistente, e, incluso, también se redujo la del 25% más pobre, sin que dejara de aumentar la del 10% más rico. Ello explica que se hayan mantenido los elevados niveles de desigualdad que prevalecían a mediados de los años ochenta.

---

10 Véase al respecto el análisis econométrico en José Antonio Ocampo *et al.*, "*Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996*", documento preparado para el Proyecto PNUD-CEPAL-BID sobre Política macroeconémica y pobreza en América Latina.

11 Los índices de concentración de Gini se calcularon a partir de la distribución del ingreso per cápita de los hogares urbanos, utilizando como unidad de análisis a éstos y no a los individuos. La información se obtuvo de las encuestas de hogares de los países y las distintas corrientes ingreso investigadas en ellas se ajustaron utilizando la información de las respectivas cuentas nacionales. Se consideró que una variación porcentual del índice de Gini inferior a 3% refleja mantenimiento de la desigualdad. Una variación entre 3 y 10% se consideró que respondía a un cambio en ella y si ésta era superior a 10%, se estimó que dicho cambio era acentuado.

Pobreza

El aumento del ingreso per cápita de los hogares, que provino mayoritariamente del incremento en el número de personas ocupadas por hogar y, en medida menor, de la elevación de las retribuciones laborales, permitió que una fracción de los hogares pobres superara el umbral de la pobreza. Tales aumentos se tradujeron también en una reducción de la extrema pobreza, aunque los logros en esta materia fueron menores, tanto en términos absolutos como relativos.

Esta reducción se explica por el aumento del producto bruto interno y del empleo -especialmente cuando éste creció a tasas que redujeron el desempleo abierto-, por la elevación del salario mínimo real y por la disminución de la inflación.

En distinta proporción, los factores mencionados elevaron el ingreso per cápita de los hogares pobres al aumentar el número de ocupados por hogar y permitir mejoras reales de los ingresos laborales. En la mayoría de los países, **el empleo del estrato pobre se expandió y el número de ocupados por hogar en dicho estrato creció más que el promedio**. Puesto que la mayor parte de los nuevos empleos fueron creados por el sector informal, ello se tradujo en un crecimiento más lento del ingreso real en comparación con el de los ocupados en los otros estratos. No obstante, como resultado del crecimiento de ambos factores, aumentó el ingreso per cápita de los hogares más pobres.

Por su parte, la mejora de los ingresos y la baja de la pobreza, sobre todo en las zonas urbanas, estuvo más relacionada con la **disminución de la inflación**, en particular cuando ella se redujo con gran rapidez desde niveles muy elevados y en un periodo de tiempo relativamente breve, como ocurrió en Perú y Brasil. En este último país se estima que alrededor de dos de los seis puntos porcentuales en que se redujo la pobreza urbana entre 1993 y 1995 (de 39% a 33%) se explican por el aumento del poder de compra derivado de la caída brusca de la inflación en los primeros meses de vigencia del plan de estabilización (Plan Real), que tuvo un importante efecto en el ingreso de los más pobres[12] . Cabe destacar, sin embargo, que el efecto positivo de la disminución de la inflación sobre la pobreza es significativo sólo en la primera fase de estabilización y desaparece cuando la tasa de aumento de los precios alcanza niveles bajos, cercanos a los internacionales.

---

12 A ese efecto, se agregó que la indización de los salarios se mantuvo en muchas áreas de la economía en los primeros meses del año, gracias a lo cual los salarios reales siguieron aumentando una vez controlada la inflación.

En el **gráfico 3** puede apreciarse la magnitud de la **disminución de la pobreza** en doce países respecto de los cuales se dispuso de información.[13] En nueve de ellos se produjeron bajas importantes (superiores a 10% con respecto a su nivel inicial). En dos (Bolivia y Paraguay) la disminución fue menor y sólo en Venezuela se produjo un aumento significativo de la pobreza. El promedio simple de las cifras de pobreza urbana indica que, en la primera mitad de los años noventa, el porcentaje de hogares pobres bajó cinco puntos porcentuales: de 32 a 27 por ciento.

Debe recordarse que la pobreza se reduce fuertemente en la primera fase de la retomada del ciclo económico, para luego mostrar una trayectoria más lenta. En ese momento se aprecia que existe un "núcleo duro" de pobreza que no reacciona a los incentivos del crecimiento económico y que, por tanto, exige políticas específicas, básicamente orientadas a dotarlo de capital humano.

Es más difícil evaluar el impacto de los cambios en el área rural. La tendencia general, empero, indica que las mejoras fueron allí mucho menores que en el área urbana. El porcentaje de hogares pobres se habría reducido marginalmente (de 56 a 55 por ciento).

En síntesis, la mayor contribución de las reformas ha radicado en su capacidad de generar nuevas dinámicas de crecimiento en un marco de estabilidad macroeconómica y de exitoso control de la inflación, lo que ha permitido reducir la pobreza absoluta e incrementar el ritmo de creación de empleos, aunque en ocupaciones de baja calidad, mientras se mantiene o empeora el nivel de desigualdad distributiva que ha caracterizado históricamente a la región.

Integración regional y equidad social

Con el trasfondo del panorama descripto en la primera parte de este documento, puede reflexionarse sobre **¿qué puede esperarse, desde el punto de vista de la equidad social, de los actuales esfuerzos por establecer un acuerdo de integración continental?** ¿Esa zona de libre comercio de las Américas puede contribuir a mejorar la distribución del ingreso, a disminuir la pobreza y a generar empleo productivo, superando las limitaciones vigentes en estos aspectos?

---

13 Las líneas de pobreza absoluta utilizadas por la CEPAL difieren entre los países, pero en general fluctúan alrededor de un presupuesto per cápita mensual de 60 dólares para las zonas urbanas y de alrededor de 40 dólares mensuales para las zonas rurales. Las líneas de indigencia o de pobreza extrema fluctúan alrededor de 30 y de 23 dólares mensuales, respectivamente.

El proceso de integración, al igual que las políticas de ajuste, se dan en el marco de un proceso mayor que es la globalización de la economía mundial y son parte de los esfuerzos que realizan gobiernos y países para insertarse adecuadamente en ese nuevo entorno. Por lo mismo, son partícipes de las ventajas y los inconvenientes que derivan de ese proceso mayor, que se caracteriza, entre otras cosas, por generar una expansión más veloz del empleo en actividades de alta calificación mientras provoca un lento aumento de las oportunidades abiertas al resto de la fuerza de trabajo. En esta línea, Reich (El Trabajo de las Naciones) ha destacado la mayor capacidad que tienen los analistas simbólicos de obtener inserciones laborales con buenos salarios en este nuevo contexto, mientras los trabajadores no calificados -de los países desarrollados- enfrentan la destrucción de puestos de trabajo sea por el cambio tecnológico, o por el traslado de las fábricas a otros lugares del mundo donde la mano de obra es más barata.

Por su parte, Rodrik insiste en que la globalización acentúa la asimetría entre los grupos que pueden cruzar con mayor facilidad las fronteras nacionales -el capital y la mano de obra más calificada- y aquellos que no pueden hacerlo -la mano de obra menos calificada- y el hecho de que la posibilidad de relocalizar la producción permite que la demanda laboral se torne más elástica en todos los países, reduciendo su capacidad de negociación y aumentando la inestabilidad de sus ingresos frente a choques de demanda[14].

Sin duda, tal proceso de integración fomentará las exportaciones intrarregionales. Más específicamente, ampliará los mercados nacionales favoreciendo el aprovechamiento de las economías de escala y de especialización que derivan de la complementación productiva especialmente en el ámbito intraindustrial. De hecho, el mercado regional y subregional, en los procesos de integración en marcha, absorbe una proporción significativamente mayor de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas, especialmente de aquellas con mayor contenido tecnológico, con lo que contribuye a favorecer el desarrollo industrial de los países.

Asimismo, la expansión de los intercambios recíprocos en el plano del comercio y de la inversión se acompañará de crecientes inversiones en infraestructuras física y comunicacional. Estas tendencias elevarán la eficiencia productiva general, reduciendo los costos de transporte y de transacción (especialmente entre países vecinos) e incrementarán las opor-

---

14 D. Rodrik, Has Globalization Gone Too Far?, Washington, The Institute for International Economics, 1997, cit en J. A. Ocampo, Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina., Washington, I Conferencia de las Américas, OEA, 1998.

tunidades de inversión productiva. Por estas y otras vías la integración favorecerá el crecimiento económico y la eficiencia productiva. Como consecuencia, parece lógico suponer, entonces, que la integración ayudará a la reducción de la pobreza.

Respecto a su eventual impacto sobre la equidad distributiva cabe suponer que no afectará la situación vigente, por cuanto las actividades de exportación tienen como actores principales a las empresas de mayor escala y productividad (sean latinoamericanas o extranjeras) que operan en estos países. De hecho, las transnacionales dan cuenta de un porcentaje mayoritario de las exportaciones industriales de América Latina. Dada la alta productividad de estas empresas, el empleo por unidad de producto exportado es menor que el promedio nacional en donde se incluyen actividades orientadas al mercado interno desarrolladas por pymes y microempresas.

En consecuencia, la expansión de las exportaciones aunque favorezca el crecimiento (por rendimientos crecientes a escala, intensidad tecnológica, etc.) no parece favorecer la creación de empleos a un ritmo suficientemente veloz. En América Latina, cada vez es más notorio el distanciamiento entre las remuneraciones que obtienen los trabajadores calificados frente a la situación que enfrentan los no calificados[15].

La generación de puestos de trabajo de mayor productividad se explica, básicamente, por el ritmo de crecimiento y la calidad de la inversión en los mercados nacionales, y no solamente por la que se orienta a las exportaciones. Aunque éstas son un componente creciente del Producto Interno Bruto todavía el mercado interno es la fuente principal de la demanda que dinamiza el empleo. Las economías de escala en el comercio y el financiamiento internacionales, que se reflejan en la mayor participación de las firmas más grandes de cada sector—intensivas en capital y mano de obra calificada—, explican que las actividades más asociadas al comercio internacional reflejen una mayor desigualdad.[16]

En esta línea de razonamiento puede mencionarse el caso del MERCOSUR, que constituye la experiencia reciente más representativa de los rasgos anteriores. En el marco de una importante apertura unilateral de sus economías al resto del mundo, sus países miembros han completado prácticamente la liberalización de su comercio recíproco, y avanzan con rapidez en la constitución de una unión aduanera. En conjunto esos países tienen

---

15 Véase CEPAL, *La Brecha de la Equidad*, versión definitiva, Santiago, 1998; y también *Panorama Social de América Latina* 1996, Santiahgo, 1996.

16 A. Berry, "The Income Distribution Threat in Latin America", en *Latin America Research Review*, Vol. 32 No. 2, 1997, pp. 3-40

200 millones de habitantes que representan 44% de la población latinoamericana. Su producto bruto es aproximadamente la mitad y su territorio es casi el 60% de las magnitudes respectivas correspondientes a América Latina y el Caribe.

En 1990 las exportaciones intra-MERCOSUR representaban el 8.9% de sus exportaciones al mundo, mientras que en 1996 eran del orden de 22,7%. Esto muestra que no sólo es el acuerdo subregional de mayor tamaño económico sino también el que ha creado un comercio recíproco más dinámico. Especialmente destacable es lo que sucede entre Argentina y Brasil, en el comercio intraindustrial metalmecánico, químico y alimentario. Las empresas transnacionales dan cuenta de un porcentaje muy alto de este comercio (especialmente en el rubro automotor) y han reestructurado y complementado sus estrategias de producción para abastecer al mercado ampliado.

Junto a tales éxitos integracionistas, conviene recordar el desempeño en materia de equidad de los países del MERCOSUR durante el primer quinquenio. Todos han disminuido el porcentaje de hogares en situación de pobreza (Gráfico 3); muestran resultados diversos en materia de distribución del ingreso (Gráfico 2), con casos de mayor concentración en Argentina y Paraguay, mantenimiento en Brasil y disminución en Uruguay, por razones muy especiales ajenas a las políticas de ajuste y a la integración. En todos estos países aumentó la proporción de ocupados en actividades informales (gráfico 1), pese al exitoso crecimiento derivado del proceso de integración en marcha.

A partir de este ejemplo puede concluirse que los avances integracionistas no tendrán un papel significativo en la reducción de la desigualdad social y tampoco en cuanto a aumentar las oportunidades de empleo de mejor calidad y remuneración.

Lo dicho no debe verse como una crítica a las políticas de ajuste y al proceso de integración hemisférica. Los gobiernos de la región han afrontado los costos de poner en práctica las primeras porque era el único camino para enfrentar la situación social que estos países vivían en los años ochenta. Debe recordarse, además, que la región muestra desde hace décadas la peor distribución del ingreso en el mundo; asimismo, los problemas de empleo han sido estructurales y la pobreza también es de antigua data.

Por otra parte, los esfuerzos de integración han sido una antigua estrategia que los países latinoamericanos y caribeños han postulado como manera de superar las limitaciones que provocaban sus pequeños mercados nacionales. Por ello, un proceso hemisférico de integración sería un paso trascendental en la concreción de esa aspiración regional y contribuiría probablemente a asegurar un desarrollo más estable.

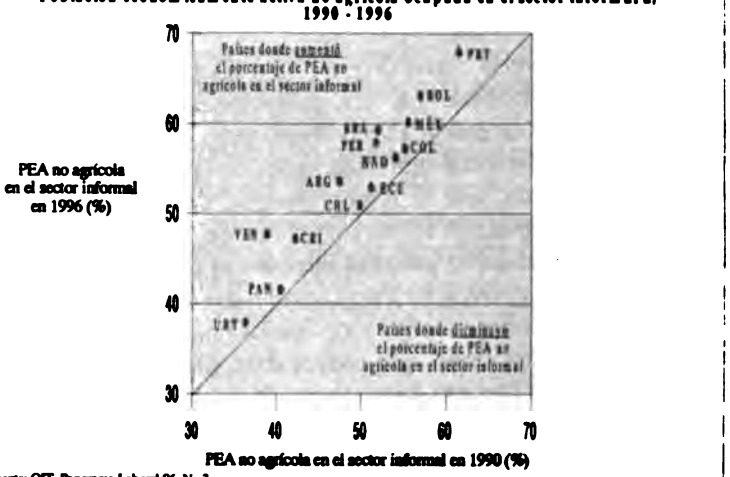
Desde una perspectiva de equidad (que es necesaria no sólo socialmente para fortalecer la democracia vía la igualdad de oportunidades, sino también económicamente para mejorar el capital humano de la población) es bueno reconocer el marco de globalización en que se dan los cambios y asimismo reconocer que los antiguos modelos de desarrollo que aplicó la región ya no funcionan en el nuevo contexto internacional, aparte de que tenían defectos muy importantes en el tema específico de la equidad.

En esta situación, corresponde utilizar los instrumentos disponibles, como las políticas de ajuste, las reformas estructurales y los procesos de integración, de manera crítica y con *fine tunning*, para avanzar en los cambios inevitables que exige la necesaria inserción en la economía globalizada y competitiva.

Pero no todos los objetivos pueden ser alcanzados con esos instrumentos. Dados los problemas de equidad que la globalización parece traer aparejada, se requieren otras políticas específicas, nacionales y comunitarias —si es que la integración deja de tener sólo un enfoque mercadista —, que se orienten a compensar los factores que exacerban las asimetrías de ingreso y empleo. Entre ellas debe recurrirse a políticas sociales de tres tipos: unas que se orientan a la inversión en capital humano; otras que postulan la compensación social, para atender a los grupos "perdedores" con los cambios; y, finalmente, otras que buscan mantener la cohesión social, ante los profundos cambios que afectan a estas sociedades.

Gráfico 1

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO
Población económicamente activa no agrícola ocupada en el sector informal a/
1990 - 1996

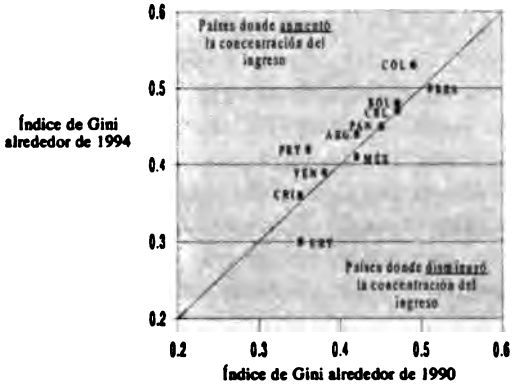


Fuente: OIT, Panorama Laboral 96, No 3.

a/ Incluye trabajadores por cuenta propia (excepto los administrativos, profesionales y técnicos), familiares no remunerados, ocupados en establecimientos que cuentan con menos de 5 ó 10 trabajadores, dependiendo de la información disponible, y servicio doméstico.

Gráfico 2

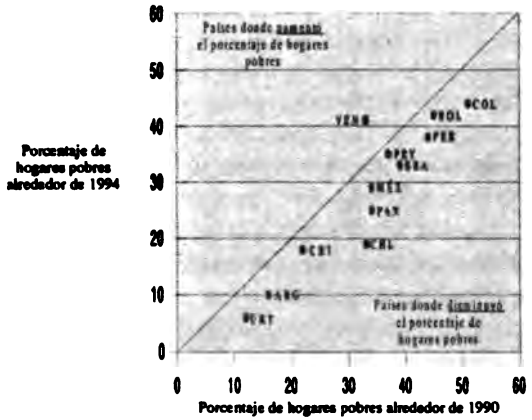
CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
Índice de Gini de la distribución del ingreso de los hogares urbanos
c.1990 - 1994



Fuente: CEPAL, "Panorama Social de América Latina" - ediciones de 1996 y 1997-, y para Colombia José Antonio Ocampo et al., "Macroeconomía, Ajuste Estructural y Equidad en Colombia, 1978 -1996", mimeo preparado para el proyecto PNUD/CEPAL/BID sobre Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina.

Gráfico 3

CAMBIOS EN LA MAGNITUD DE LA POBREZA
Porcentaje de hogares urbanos con ingreso percápita inferior a la línea de pobreza
c.1990 - 1994



Fuente: CEPAL, "Panorama Social de América Latina" - ediciones de 1996 y 1997-; para Colombia, José Antonio Ocampo et al., "Macroeconomía, Ajuste Estructural y Equidad en Colombia, 1978 -1996", mimeo preparado para el proyecto PNUD/CEPAL/BID sobre Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina; y para Perú, Instituto Cuánto y UNICEF, "Retrato de la Familia Peruana. Niveles de vida, 1994", Lima, mayo de 1995.

DISTRIBUCION DEL INGRESO Y APERTURA COMERCIAL

Miguel Székely[1]

En este documento se explora con detalle la relación entre apertura comercial y distribución del ingreso. Gran parte del interés en este tema se ha dado porque, se ha visto en América Latina un aumento en la desigualdad muy marcado en los 80, que coincidió con el proceso de apertura comercial. Siguiendo el argumento tradicional de libro de texto lo que se esperaría es que si América Latina es una región es intensiva en mano de obra no calificada, con una apertura comercial debería mejorar la distribución, por haber más demanda por la mano de obra no calificada. Los trabajadores de mano de obra no calificada generalmente están en la parte baja de la distribución, por lo que siguiendo el argumento debiera darse una mejora distributiva. Sin embargo, eso en América Latina no se vio. No se ve que simultáneamente con la apertura haya habido un mejoramiento distributivo.

Hay varios trabajos que han tratado de analizar la relación entre apertura y distribución. Muchos de ellos han argumentado que la desigualdad salarial tiende a aumentar al mismo tiempo que ha habido aperturas comerciales en la región. Hay algunas limitaciones de los análisis que se distinguen en la literatura. El primero es que casi todos los trabajos hacen un tipo de conexión más bien casual entre un aumento en la desigualdad y una apertura comercial, en que se tiende a asociar los dos fenómenos porque ocurren de manera simultánea. Sin embargo, hay pocas pruebas formales contundentes de que esta relación causal de hecho exista. Otra limitación es que casi todos los trabajos se han enfocado en la distribución del ingreso salarial, a pesar de que hay otras fuentes de ingreso como los ingresos de capital o los de negocios agrícolas, que también pueden jugar un papel muy importante en la dinámica distributiva.

La tercera limitación es que no se ha incorporado la idea de que el impacto distributivo también está estrechamente ligado a lo que hagan otros países. Por ejemplo, no solamente importa que tanta mano de obra no calificada exista en América Latina y que tan abierta sea la región, sino si otros países que también tienen ventaja comparativa en la producción de bienes intensivos en este factor, están o no integrados a los mercados

---

1 La exposición discute los resultados de A. Spilimbergo, J.L. Londoño y M. Székely "Income Distribution, Factor Endowments and Trade Openness", Inter American Development Bank, Office of the Chief Economist Working Paper Series, No. 356, Washington D.C., October, 1997.

mundiales y compitiendo directa o indirectamente con los productos que produce nuestra región.

El objetivo del trabajo es analizar la relación entre distribución del ingreso y apertura comercial, tratando de evitar las limitaciones mencionadas. Por esto no solamente se limita al análisis de los ingresos salariales, sino que se examina la distribución del ingreso total; se tratan de hacer alguna conexión por medio de la abundancia o escasez relativa de factores que es lo que nos dice la teoría económica; se aplica una prueba un poco más formal del impacto de la apertura sobre la distribución; y por último el aspecto tal vez más importante, es que se incluye una dimensión internacional al análisis.

Uno de los motivos por los que se investigó este tema es porque la mayor parte de la literatura acerca de la relación entre distribución y apertura, tiende a hacer una asociación positiva entre los dos fenómenos porque se han dado al mismo tiempo. Sin embargo, si vemos en una gráfica el nivel de desigualdad y lo comparamos con una medida tradicional de apertura como lo es la suma de las exportaciones y las importaciones sobre el PIB, no es posible distinguir ninguna relación causal ni positiva, ni negativa. Es muy difícil sacar conclusiones a partir de ese tipo de evidencia.

La idea central del trabajo es que el ingreso individual se puede expresar como una función de los activos que tienen las personas, el tamaño de esos activos —o la proporción de los activos totales de la economía que tiene ese agente económico— y el precio de esos activos generadores de ingreso. A su vez, el precio depende de que tan integrado está el mercado al comercio mundial. Por ejemplo, en una economía totalmente cerrada el precio que se paga por los activos va a depender de la dotación de los factores dentro del país. Por otro lado, si el país está totalmente abierto, el precio va a depender más bien, de las dotaciones internacionales. Como generalmente los países no son ni totalmente cerrados, ni totalmente abiertos, se puede decir que el precio va a depender, en alguna medida, de las dotaciones del país, de las internacionales, y de una medida de distorsión al comercio. Si las barreras al comercio son 100% las dotaciones internacionales no van a influir en el precio del factor, pero si no hay ninguna distorsión, los precios van a depender de las dotaciones internacionales. La conexión con la distribución del ingreso es que si los ingresos en realidad reflejan la distribución y precio de los factores de producción, entonces, un índice que resume la información sobre la desigualdad, como el Gini, se puede expresar como una función de las dotaciones nacionales, internacionales, de las distorsiones al comercio y de cómo están distribuidos estos factores en la economía.

Siguiendo esta idea se recopiló información de fuentes internacionales, sobre tres tipos de factores; capital por trabajador, calificación de la fuerza laboral (definida como el porcentaje de la fuerza laboral que tiene educación superior), y la tierra cultivable por persona (como un proxy de la dotación de recursos naturales). Desgraciadamente, no hay en la literatura una conexión teórica clara entre la abundancia de este tipo de factores y la distribución del ingreso, pero en términos muy generales se pueden hacer algunas aseveraciones. Por ejemplo el capital físico y la tierra por su naturaleza, se pueden concentrar en manos de una sola persona. Eso nunca se ve, pero estos factores no tienen límites explícitos en cuanto a su acumulación; en cambio el capital humano, por su definición no puede ser acumulado por una sola persona y por lo tanto tiende a estar mejor distribuido entre la población. Siguiendo esta idea, primero se intenta probar la hipótesis de existencia de alguna relación entre la distribución del ingreso y las dotaciones de estos factores o activos generadores de ingreso (controlando por el grado del desarrollo del país). Se construyeron los indicadores de dotación en una forma un poco distinta a la tradicional. Se dividió la dotación de cada factor entre la dotación ajustada mundial. Para obtener las dotaciones ajustadas sumamos todas las dotaciones de cada uno de los factores para todos los países del mundo, ponderados por su población y luego multiplicamos estas dotaciones por el grado de apertura del país medido en este caso por los flujos de comercio. Esto permite ajustar o corregir el hecho de que si un país está totalmente cerrado al comercio, en realidad sus factores no van a competir en el mercado con otros. El ejemplo más conocido a este respecto probablemente es China. China era una economía bastante cerrada hasta los 70 pero cuando este país se empieza a integrar al comercio, la cantidad de mano de obra poco calificada que efectivamente está compitiendo en los mercados mundiales, aumenta. Por lo tanto aunque un país no cambiara su situación en cuanto a la cantidad de factores en términos absolutos, el promedio mundial sí puede haberse modificado por la acción de otros países, y esto afectará la posición y la ventaja comparativa de ese país con respecto al resto del mundo.

Por lo tanto, los promedios efectivos mundiales pueden cambiar por varias razones. En el caso de la tierra, la extensión absoluta de tierra no ha cambiado mucho entre 1965 y 1992, pero el número de gente sí ha cambiado y por lo tanto, la dotación de tierra relativa se ha ido volviendo más escasa. Por otro lado, como ha habido aumentos en la educación, la mano de obra calificada se ha vuelto más abundante relativamente en el mundo. El caso más interesante es el del capital, ya que este factor ha sido más abundante en términos absolutos por la acumulación de capital, que es lo que se esperaría. Sin embargo, la medida de dotación efectiva mundial del

factor muestra un crecimiento sostenido hasta mediados de los 70, pero se estabiliza después de ese año. La diferencia entre el promedio de capital por trabajador en el mundo en términos absolutos y la dotación efectiva mundial (que corrige por el grado de inserción de los países en el comercio mundial) es precisamente el efecto que tiene la integración de países como China y Pakistán. Estos países se abrieron al comercio precisamente alrededor de los años setenta, y como son países que tiene dotaciones muy bajas de capital o tasa muy bajas de capital por trabajador, esto baja la dotación corregida mundial.

En el trabajo mencionado al principio de la presentación se reporta una regresión usando datos de más o menos 50 países en el mundo, desde 1965 a 1992 con varios puntos en el tiempo y utilizando la dotación relativa corregida de tierra, capital, trabajo, el PIB y el PIB al cuadrado (para controlar el grado de desarrollo), y se obtiene evidencia de que los países que son más intensivos en tierra y capital, efectivamente tienden a tener mayor desigualdad, mientras los países que tienen mayor dotación de trabajo y de mano de obra calificada o de educación, tienden a tener una distribución más equitativa. Para ubicar a América Latina en todo esto, se comparan las dotaciones relativas de América Latina con el promedio corregido del mundo. Se encuentra que América Latina es más intensiva en tierra que en los otros factores, es relativamente menos intensiva en mano de obra calificada que es la que genera mayor igualdad y también es relativamente escasa en capital por trabajador. Sin embargo, el aspecto más interesante, es que América Latina parece ser una región relativamente intensiva en mano de obra no calificada hasta los setenta, pero con la integración al comercio de China, etc., se ha perdido esta ventaja comparativa en mano de obra no calificada.

Para realizar una prueba más formal del impacto de la apertura sobre la distribución en el mencionado trabajo, se enfrentó el problema de que no hay una definición convencional de apertura. Como se ha hecho referencia a las dotaciones de factores, se construyó una medida de apertura en la que se hace el siguiente experimento. Primero se determina el flujo de comercio por país, y luego se controla por la distancia de ese país a los diferentes mercados del mundo ya que los países más aislados tienden a comerciar menos. También se toma en cuenta el área geográfica y nivel del producto por país porque los países más grandes (en términos de extensión y tamaño de la economía) tienden a comerciar menos internacionalmente. Después se construye una medida de la diferencia entre la dotación de cada país y el promedio mundial con la idea es que si un país tiene una dotación de factores muy parecida al promedio mundial corregido, no va haber ninguna ventaja comparativa; por ejemplo, si se tienen dos países

con las mismas dotaciones, y estos países se abren, como no va a haber ninguna ventaja comparativa entre los dos, no deberían de cambiar los precios relativos de los factores. Siguiendo esta lógica se construyó una medida de apertura en donde se comparan los flujos de comercio, con el flujo que se esperaría dado el tamaño, posición geográfica, tamaño de la economía y la diferencia entre los factores del país y la dotación mundial corregida. Si los flujos del comercio observado son menores, esto indicaría que en el país hay distorsiones al comercio, o si el flujo de comercio es mayor, quiere decir que no hay distorsiones al comercio.

Un aspecto muy interesante en América Latina es que tiene los promedios de dotaciones de factores más cercanos al promedio mundial. Y esto quiere decir que si se abre la región no se esperaría que hubiera cambios en los precios relativos tan grandes como en otras regiones del mundo que tienen una ventaja comparativa mayor. El experimento econométrico de ver si efectivamente cambios en la apertura están asociados con cambios en la desigualdad, encuentra que los países que son relativamente intensivos en tierra, cuando se abren tiende a mejorar la distribución del ingreso, pero este efecto no es significativo. Los países que son intensivos en capital, que se abren, tienden a ver mejorías en la distribución del ingreso, pero los que son intensivos en capital humano que se abren, tienden a ver deterioros en la distribución del ingreso.

Este resultado último es probablemente al que se ha referido la mayoría de la literatura cuando se han observado cambios en la apertura comercial y cambios en la desigualdad salarial, especialmente en países como EEUU, e incluso en países europeos. El efecto de que países intensivos en capital que se abren den mejorías en la distribución del ingreso, puede deberse a que cuando un país es intensivo en capital y está relativamente cerrado pueden generarse rentas monopólicas que desaparecen con el comercio y eso puede tener un impacto positivo progresivo sobre la distribución. Entonces, la conclusión central es que hay fuerzas positivas y negativas sobre la desigualdad. Si el análisis se centra solamente en alguno de estos tres elementos se puede obtener una impresión equivocada. Se hicieron varias pruebas para ver si estos resultados eran robustos a problemas de endogeneidad, a usar otros índices de desigualdad, a cambiar la muestra a usar nada más países desarrollados o subdesarrollados, y al uso de distintas medidas de apertura distintas, pero no cambió ninguno de los resultados.

Las conclusiones y las implicaciones de este análisis son: la primera, que los países más intensivos en tierra y capital son más desiguales y sabemos que América Latina es más intensivo en tierra que el resto del mundo. Esto puede ser uno de los motivos por lo que la región ha sido tradicionalmente muy desigual. Por otro lado, es menos intensivo en los factores que están asociados a mayor igualdad, como el capital humano.

Segundo, la apertura comercial tiene distintos efectos en los distintos países dependiendo de las dotaciones de factores. Las implicaciones para América Latina son, primero que en América Latina no es tan intensiva en mano de obra poco calificada como se creía. Por lo tanto no tendríamos por que esperar que al haber una apertura comercial, mejorara la distribución del ingreso por un aumento en la demanda de mano de obra no calificada. Sin embargo, puede haber diferencias entre países ya que hay diferencias en las dotaciones dentro de la región.

Otra conclusión es que el impacto de la apertura sobre la distribución es ambigua, porque América Latina tiene una dotación de factores muy parecida al promedio mundial. No necesariamente se esperarían grandes cambios en los precios relativos si se compara a América Latina con el resto del mundo cuando hay una apertura.

Por último, los efectos de la apertura sobre la distribución no nada más dependen de lo que haga cada país por sí mismo. Depende del grado de apertura y la dotación factorial de otros países, incluso como China, que están al otro lado del mundo y que no tienen mucha relación con la región. Cambios en este tipo de países pueden tener un impacto en la distribución del ingreso en América Latina por medio de modificar las dotaciones de factores mundiales, que sitúan a América Latina en un punto distinto.

POLITICA SOCIAL Y ALCA

Manuela Tórtora

La importancia del tema

Es prematuro pronunciarse sobre el impacto de un acuerdo de libre comercio cuyo contenido aún no ha sido definido. Ciertamente, los trabajos técnicos realizados por los grupos hemisféricos desde 1995 brindan una fotografía amplia y actualizada de las políticas y normas existentes en el hemisferio en los temas económicos relacionados con el libre comercio hemisférico, aunque el alcance de los compromisos que se pudieran contraer mediante la negociación sigue siendo una incógnita.

Pero desde el punto de vista del desarrollo de América Latina y el Caribe, la incógnita más importante es la que se deriva del impacto social que pudiera tener el ALCA a lo largo de su instrumentación. El término "impacto social" debe ser entendido en su más amplia acepción, abarcando las implicaciones directas e indirectas, positivas y negativas, de corto y largo plazo, que podrían derivarse del área de libre comercio, en la medida en que puedan ser identificadas y analizadas.

Esto significa, por ejemplo, en lo que se refiere al impacto social más inmediato y visible, evaluar la generación de empleo producto de un eventual aumento de las exportaciones hemisféricas, así como la pérdida de puestos de trabajo debido a la competitividad de las importaciones. Significa también estudiar la capacidad de los países latinoamericanos y caribeños de atraer nuevas inversiones productivas, tanto nacionales como extranjeras, como resultado de las potencialidades económicas que brinda el ALCA.

Desde el punto de vista del largo plazo, tomando en cuenta períodos más largos de puesta en práctica del ALCA, el impacto social es importante porque debería haber una relación entre el crecimiento cuantitativo del comercio y de la inversión en los países involucrados en el ALCA por una parte, y por la otra, la evolución cualitativa del nivel de vida de sus poblaciones. Obviamente, son muchas las variables que inciden sobre el desarrollo social (o el "desarrollo humano", usando la terminología del PNUD), y resulta difícil establecer una distinción entre las variables derivadas directamente del ALCA y las que se deriven de muchos otros procesos y fenómenos locales, regionales o internacionales. Intervienen también, en este ámbito, la calidad y eficiencia de las políticas sociales nacionales, que pudieran ser estimuladas y apoyadas por el proceso del ALCA.

En el mismo orden de ideas, el impacto social puede ser en cierta medida "previsto" *a priori*, antes de que el ALCA entre en vigencia, de tal

manera que los pronósticos sobre las implicaciones a nivel del empleo, por ejemplo, o de la competitividad de las exportaciones, deberían ser utilizados como información en apoyo a los negociadores. Por supuesto, son muchas las dificultades de hacer pronósticos confiables en este terreno, pero la mera introducción, en las labores de preparación de la negociación, de la dimensión social, puede incidir sobre el diseño de los compromisos a asumir.

El hecho de que el impacto social del ALCA, sobre todo en el largo plazo, seguirá siendo una incógnita por más que se dediquen esfuerzos al tema no disminuye en nada su importancia. La dimensión social de un proyecto de esta naturaleza es clave tanto para la evaluación como para la credibilidad de la iniciativa en sí.

En efecto, a medida que el ALCA vaya generando resultados, el éxito y el costo de este proceso económico se medirán mediante indicadores de desarrollo social más que indicadores de comercio e inversión, mediante mejoras en la calidad de vida de las poblaciones de América Latina y el Caribe más que mediante la eliminación de barreras arancelarias y para-arancelarias. Y es la medición de los resultados del ALCA en términos sociales la que determinará en gran parte la viabilidad y duración del proyecto. Es por ello que conviene reflexionar sobre el contexto político en el que se inserta la propuesta área de libre comercio hemisférica.

El tema en su contexto

La nueva relación hemisférica planteada por el ALCA, donde por primera vez participarán como socios países de distintos grados de desarrollo y de distintas culturas, surge como uno de los resultados del proceso de apertura de las economías de América Latina y el Caribe – resultado, a su vez, de un importante cambio en el modelo de desarrollo de la región.

Los Estados Unidos no hubieran podido lanzar el proyecto del ALCA si no hubiese existido, en los países de América Latina y el Caribe, un contexto de estrategias económicas basadas en la inserción internacional y en la competitividad, que justifican y sustentan la idea de una zona de libre comercio de esa naturaleza. Por parte de América Latina y el Caribe, el ALCA materializa la aspiración de completar los esfuerzos realizados en los procesos nacionales de apertura con el logro de una nueva relación económica entre los países del hemisferio. Esta aspiración no es únicamente comercial, ya que trasciende la necesidad de buscar nuevos mercados y más inversiones extranjeras; es, sobre todo, una aspiración política, en el sentido en que confirma el interés de los Estados Unidos y la voluntad de América Latina y el Caribe de mantener el modelo de apertura económica y de

"ponerle un candado" (*lock in*) mediante compromisos internacionales que impedirían retrocesos.

Desde una perspectiva histórica, la década de los 90 y el proyecto del ALCA representan un nuevo ciclo en las relaciones hemisféricas, que desde la doctrina Monroe hasta la fecha, han conocido "altibajos" y fases tan disímiles como las del "buen vecino", del "*stick and carrot*", de la Alianza para el Progreso[1], del apoyo de los Estados Unidos a los regímenes militares, de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, de la Iniciativa Bush, de las tensiones generadas por la deuda externa durante la "década perdida", del proteccionismo de los años 80, de las recientes "certificaciones" vinculadas al narcotráfico, etc.

Por consiguiente, el ALCA se inserta en el proceso de profundas transformaciones de alcance político y económico —e incluso ideológico— que están cambiando aceleradamente la fisonomía de la región así como su ubicación en el escenario mundial. Es un proyecto que, independientemente de su futuro éxito o fracaso, simboliza el deseo de iniciar una nueva etapa tanto en las políticas económicas individuales de los países participantes, como en la relación hemisférica en su conjunto. Queda por ver si mediante las eventuales negociaciones a ser lanzadas en la Cumbre de Santiago de Chile, y más tarde mediante la puesta en práctica de los compromisos, el ALCA seguirá siendo un factor de cambio a nivel interno y hemisférico o si, por el contrario, correrá la suerte efímera de otros proyectos análogos lanzados en las fases anteriores de las relaciones de Estados Unidos con América Latina y Caribe.

El ALCA es una apuesta de mayor envergadura y de mayor riesgo para los gobiernos de América Latina y el Caribe que para los de Estados Unidos y Canadá: un eventual fracaso del ALCA sería un elemento adicional para los que cuestionan la validez de las políticas de apertura como instrumento de desarrollo; un eventual éxito del ALCA, en cambio, equivaldría a una confirmación de que el camino emprendido es, pese a los sacrificios sociales, el correcto gracias a sus resultados positivos de largo plazo en pro del bienestar de las poblaciones.

En este contexto de cambios, y desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo —en particular, las del desarrollo social de América Latina y el Caribe—, la "apuesta ALCA" debería ser complementada por diversos elementos estratégicos. Por ejemplo, la nueva relación hemisférica debería basarse en un proyecto de *articulación viable y sustentable entre*

---

1 La Alianza para el Progreso era un programa de cooperación y de redefinición de la relación hemisférica con base en un enfoque "integral", más amplio que el ámbito únicamente comercial del ALCA, e incluía varios elementos de política social.

los compromisos que se deriven del ALCA y los avances de los esquemas de integración entre países de América Latina y el Caribe. Desde 1994, las Declaraciones de Presidentes y Ministros del hemisferio han incluido el reconocimiento de que el ALCA no sustituirá la integración intrarregional, pero es sólo en las mesas de negociación específicas que se podrá determinar cómo preservar el patrimonio político y económico que se está capitalizando en esquemas de naturaleza distinta y más avanzada que el ALCA como es el caso del MERCOSUR, por ejemplo. En este sentido, en función del reconocimiento de que estos procesos intralatinoamericanos tienen vida propia e independiente del ALCA, los temas sociales deberían insertarse, con contenido operativo, en el ámbito de la articulación entre los compromisos hemisféricos y los de la integración regional: sería el caso, por ejemplo, de la libre circulación de mano de obra y de servicios profesionales[2].

Asimismo, el ALCA y el conjunto de los instrumentos complementarios al libre comercio deberían representar un proyecto de *tratamiento de las asimetrías* en el hemisferio: el grupo de trabajo hemisférico sobre las economías más pequeñas ha abonado un importante terreno en este sentido. Falta ahora abordar la tarea más importante, es decir pasar del reconocimiento político de que existen asimetrías entre los 34 países involucrados a la traducción en términos operativos de las implicaciones de esas asimetrías en cada uno de los compromisos que se contraigan en el ALCA. En otros términos, esto equivale a introducir la variable desarrollo social en cada una de las áreas de la negociación, ya que las asimetrías se manifiestan, en definitiva, mediante niveles de vida distintos. Como se señaló más arriba, una iniciativa de gran alcance como el ALCA tiene implicaciones sociales innegables, y una manera de abordarlas es precisamente partiendo del reconocimiento de las asimetrías en cada uno de los temas objeto de negociación.

---

2 Aquí cabe recordar que en el lenguaje de esquemas tales como el MERCOSUR o la Comunidad Andina, el término "integración" se usa, strictu sensu, para referirse a procesos que van más allá del libre comercio e incluyen el establecimiento de una zona aduanera (con arancel externo común), la coordinación macroeconómica y de políticas sectoriales, hasta la coordinación de la política exterior, mediante una delegación gradual y concertada de soberanía en favor de instituciones comunitarias. Tal como se vislumbra el ALCA por los momentos, la "integración" prevista en este proyecto incluiría, además del libre comercio, algunas áreas "paracomerciales" tales como la propiedad intelectual, los regímenes de inversión, los servicios, las normas de competencia, las compras gubernamentales, es decir, áreas básicamente coincidentes con las prioridades comerciales de los Estados Unidos. Pero no se trataría de un proyecto de "integración" con elementos de supranacionalidad como en el caso de la Unión Europea o de los esquemas subregionales en América Latina y el Caribe.

El contexto en el cual se inscribe el ALCA es, en síntesis, el contexto de una nueva relación hemisférica que no puede reducirse a una simple apertura de mercados. La definición de una política social "del ALCA y para el ALCA", adecuada a este nuevo contexto, tendría que tomar en cuenta todos los elementos que lo caracterizan: el impacto a la vez positivo y negativo de la globalización, las asimetrías existentes en los niveles de desarrollo, el compromiso político que representan los esquemas de integración –y habría que añadir, los cambios ideológicos y geopolíticos derivados del fin de la Guerra Fría.

Las características del tema social en el ámbito hemisférico

Desde hace varias décadas y particularmente desde la consolidación de regímenes democráticos, el tema del diseño e instrumentación de políticas sociales es recurrente en la agenda de los gobiernos latinoamericanos y caribeños, bien sea mediante iniciativas "populistas" o como compensación a las recientes decisiones de apertura y "ajuste estructural". Pero en este terreno más que en otros, es largo el trecho entre el discurso y el resultado, entre la retórica y la medida concreta.

Por definición, en cualquier situación nacional, la política social es sumamente compleja, de resultados lentos y poco perceptibles en el corto plazo, y más difícil de diseñar e instrumentar en forma eficiente que la política comercial, por ejemplo. Pero a las dificultades intrínsecas se añaden, en el caso de los países de América Latina y el Caribe, estructuras sociales inequitativas desde hace muchas décadas, indicadores de distribución de la riqueza que revelan más desigualdad que en los países menos adelantados del planeta[3], e instituciones estatales ineficientes, insuficientes y mal dotadas.

El impacto de la apertura y de la globalización de las economías se superpone a estas fallas estructurales, evidenciándolas y profundizándolas. Las estadísticas están demostrando que los beneficios que generan las reformas económicas de los últimos años no se traducen en una mejor distribución de la riqueza: la repartición hacia abajo (*trickle down*), en el

3 América Latina y el Caribe es la región que registra la peor distribución de riqueza en el mundo: la clase media representa menos del 20% de la población, mientras que en los países industrializados representa el 50 o 60%. Ver PNUD, Informes sobre el Desarrollo Humano. (Varios años), Naciones Unidas, Nueva York.

mejor de los casos, tarda en concretarse. Y aún los países con tasas de crecimiento sostenidas y estables no logran garantizar un "crecimiento con equidad", según la terminología de la CEPAL.

En este sentido, las expectativas generadas por el ALCA se enfrentan a una doble paradoja: a nivel interno, las democracias de América Latina y el Caribe deben aportar respuestas visibles en términos de desarrollo social, so pena de socavar su credibilidad y poner en peligro la gobernabilidad; pero hasta la fecha, son muy pocas las políticas sociales de la región que pueden calificarse de exitosas. A nivel de las relaciones hemisféricas, el ALCA sintetiza la esperanza de que los cambios económicos y comerciales que plantea se traducirán en un desarrollo social más equitativo; pero para ello, debe trascender su alcance limitado a la apertura de mercados y abarcar instrumentos de cooperación en materia de política social que aún no se han planteado, ni siquiera en teoría.

La mencionada política social "del ALCA y para el ALCA" debería caracterizarse por elementos operativos que permitan enfrentar esas paradojas, tanto las que se plantean en el plano nacional de los países participantes como las que se ubican en el plano de las relaciones hemisféricas.

Antes de reflexionar sobre algunos de los elementos que pudieran darle contenido práctico al deseable (pero hipotético) vínculo ALCA/ desarrollo social, cabe recordar que aquí estamos en un terreno difícilmente negociable según los patrones tradicionales del "dar algo a cambio de " que rigen la negociación comercial: puesto que las asimetrías son particularmente evidentes en cuanto a desarrollo social, ¿qué pudieran ofrecer los países de la región a cambio de instrumentos de cooperación para la micro empresa, por ejemplo? Al ser difícil negociar dentro del mismo campo, sólo cabrían "concesiones cruzadas" con otras materias de la negociación hemisférica. Pero en realidad, la naturaleza asimétrica del desarrollo social impide la reciprocidad e impone la cooperación por encima de la negociación.

Por otra parte, la agenda social de América Latina y el Caribe contiene prioridades no forzosamente compatibles con la agenda social de los Estados Unidos: la primera es esencialmente "positiva" y centrada en la búsqueda de la equidad social (erradicación de la pobreza extrema, generación de empleo[4], preocupación por la economía informal[5], educación y salud, integración de grupos sociales marginales, etc.); la segunda, en cambio, es principalmente "negativa" ya que enfatiza el control del narcotráfico, de las

4 En 1996, el desempleo urbano en América Latina y el Caribe ha alcanzado el nivel más alto de los 10 años anteriores.

5 La economía informal representa, en muchos países de la región, más del 40% de las fuentes de empleo.

migraciones y del "dumping social" (término que indica la supuesta competencia, en el mercado de los Estados Unidos, de productos más baratos que los nacionales debido a normas laborales más laxas y salarios más bajos). Aquí la asimetría entre América Latina y Estados Unidos radica no en los datos estadísticos, sino en las prioridades y en el enfoque.

El vínculo política social/ALCA, de la teoría a la práctica

Obviamente, cualquier sugerencia práctica que se pueda plantear en relación con este tema pierde validez si no hay, en primer lugar, un marco conceptual que permita ampliar el ámbito exclusivamente económico y comercial del ALCA, donde la dimensión social tenga cabida desde un principio. Sin embargo, las reflexiones anteriores pudieran ser complementadas con algunas sugerencias prácticas sobre cómo introducir la preocupación por el desarrollo social en el proceso de formación de una zona de libre comercio hemisférica:

- Como metodología general, todos los grupos de negociación que se constituyan deberían prever, en lo que se refiere a su mandato sectorial, la consideración de las implicaciones sociales de los compromisos que se definan. De esta forma, el tratamiento de la dimensión social del ALCA se haría en forma "horizontal", en todas las áreas temáticas del proyecto, -lo cual no eximiría, sin embargo, de un tratamiento *ad hoc* y lineal de este tema, además del enfoque sectorial en cada grupo de negociación.
- Paralelamente a la negociación del ALCA propiamente dicha, se deberían establecer mecanismos de negociación para definir instrumentos de cooperación hemisférica en temas tales como la educación y la salud, el desarrollo científico y tecnológico, la erradicación de la pobreza extrema, cuya importancia, para América Latina y el Caribe, es al menos equivalente a la del comercio.
- Se deberían acordar mecanismos de evaluación de la nueva relación hemisférica derivada del ALCA y de otros instrumentos colaterales que se suscriban en el contexto de la Declaración de Miami en términos no sólo de flujos de comercio e inversión, sino también de impacto sobre el desarrollo social, mediante indicadores que midan, por ejemplo: la relación entre la captación de inversión extranjera y la generación de empleo; la apertura de las economías y el aumento del valor agregado de las exportaciones; la instalación de empresas extranjeras y la

transferencia de tecnología; la creación de comercio y la reducción de la economía informal; la protección de la propiedad intelectual y el apoyo a la investigación nacional; la apertura a la competencia extranjera y el aumento de la productividad de los países de América Latina y el Caribe.

- Se podrían definir acciones de cooperación hemisférica en apoyo a las instituciones gubernamentales encargadas de las políticas sociales (ministerios de educación, salud, centros de investigación, etc.), en el marco del objetivo general de fortalecer la capacidad del Estado de distribuir los beneficios económicos derivados del ALCA.
- Por último, se pudiera estudiar la factibilidad de financiar, en los países más pobres del hemisferio y para los sectores sociales que menos recibirán los beneficios del ALCA, programas de desarrollo social con los recursos derivados de la iniciativa hemisférica: por ejemplo, se podría establecer un "impuesto de solidaridad hemisférica" correspondiente a un pequeño porcentaje de los dividendos generados por las inversiones extranjeras o por las exportaciones que se realicen gracias al ALCA.

A modo de conclusión

Las propuestas señaladas implican tareas adicionales a las que viene planteando el proceso de preparación del ALCA, y que ya representan una carga importante para los gobiernos de América Latina y el Caribe. Pero no cabe duda de que, si el ALCA (o cualquier otra iniciativa hemisférica) se materializa, se hará cada vez más evidente la necesidad de pensar en las implicaciones sociales y de diseñar las acciones correspondientes. Por "implicaciones sociales", como se señaló, hay que entender las positivas y las negativas: la distribución de los beneficios del ALCA así como las medidas necesarias para corregir sus costos.

Como es obvio, las primeras tareas deberían ser las de índole nacional: dentro de cada país habría que proceder a una evaluación de la política social existente y definir lo que se necesitaría hacer en el contexto de una zona de libre comercio hemisférico. En segundo lugar, la definición de una política social "del ALCA y para el ALCA" se basaría en la articulación entre las necesidades de cada país y las potencialidades de una nueva cooperación hemisférica. Las primeras tareas no eximen de las segundas, ni *viceversa*.

Si se decide lanzar las negociaciones, cabe pensar que, en el mediano plazo, las dificultades de fondo no surgirán de la ausencia del *fast-track*

para la Administración Clinton, sino de la ausencia de estudios sobre los beneficios sociales del ALCA para los países en desarrollo del hemisferio, y por ende, la ausencia de diagnósticos sobre las implicaciones sociales de los compromisos que los negociadores pudieran contraer.

La introducción del tema de la política social en una iniciativa de apertura de mercados como el ALCA requiere mucho más que propuestas puntuales como las que se han señalado. Requiere, por parte de todos los países participantes, ampliar su visión de los objetivos del ALCA, pensar en términos de desarrollo de largo plazo, revisar la relación hemisférica. Requiere introducir, en la concepción misma del proyecto, principios e instrumentos de cooperación, solidaridad, y co-responsabilidad. Requiere darle al capital humano la ubicación que le corresponde en un proyecto que, si bien es originalmente comercial, no dejará de tener implicaciones políticas y sociales importantes. Requiere ver a la apertura económica como un proceso estrechamente dependiente de un contexto de estabilidad democrática y de equidad sin el cual no es sostenible. Requiere concebir al ALCA como un instrumento de desarrollo integral y no sólo como una respuesta a la globalización de la economía mundial. Requiere, en definitiva, audacia en los planteamientos, porque la globalización también es audaz en sus impactos.

Esta edición se terminó de imprimir
en la Imprenta del IICA
en Coronado, San José, Costa Rica,
en el mes de febrero del 2000,
con un tiraje de 500 ejemplares.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. El objetivo general del IICA, establecido en su Plan de Mediano Plazo 1998-2002, es apoyar a los 34 Estados Miembros para lograr la sostenibilidad agropecuaria, en el marco de la integración hemisférica y como contribución al desarrollo rural humano. El Instituto programa su trabajo con base en las transformaciones productivas, comerciales, institucionales y humanas de la agricultura, con un enfoque integrado y sistémico del desarrollo, sustentado en la competitividad, la equidad y la solidaridad como ingredientes esenciales para lograr el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural de sus países miembros.

El Instituto de Ciencias Económicas (IICE) creado en 1955, es el organismo responsable de la investigación económica en la Universidad de Costa Rica. Entre sus objetivos se encuentra promover y desarrollar estudios sobre problemas nacionales de carácter económico y social, contribuir al conocimiento teórico de las ciencias económicas y su aplicación a nivel nacional y regional. El IICE ha realizado desde su fundación un gran número de publicaciones, copatrocina la Revista de Ciencias Económicas y cuenta con un centro de documentación y una amplia base de datos estadísticos. En la actualidad, participan alrededor de 20 investigadores en las diversas áreas y proyectos.

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) forma parte del Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Instituto desarrolla actividades de investigación, cooperación técnica a gobiernos e instituciones en los ámbitos académico y empresarial, y capacitación en apoyo al avance de los procesos de integración y cooperación regionales. El INTAL tiene su sede en la República Argentina.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
SEDE CENTRAL / Apdo. Postal 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: (506) 216-0222 / Fax (506) 216-0233 / Dirección electrónica (Internet): iicahq@iica.ac.cr / Sitio web: www.iica.ac.cr