

*Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras
Departamento de Economía
Unidad de Investigaciones Económicas*

*Política Comercial de los Estados Unidos:
Dinámica Bilateral*

Francisco A. Catalá Oliveras

Serie de Ensayos y Monografías
Número 63
mayo de 1992

Prefacio

El modelo de crecimiento económico de Puerto Rico se formuló contando como una de sus bases estratégicas el mercado común con los Estados Unidos. Sin embargo, la importancia de ese mercado común ha ido mermando a través del tiempo, en la medida en que los Estados Unidos ha estado abriendo sus fronteras comerciales a otras regiones, mediante acuerdos internacionales, bilaterales y unilaterales; que han facilitado el acceso de importaciones de productos extranjeros al mercado estadounidense. Estos cambios, y la tendencia aparente a continuar, fuerzan a que en Puerto Rico fortalezcamos la competitividad de nuestros sectores productivos, de forma de enfrentar los retos de los productos extranjeros en el mercado de los Estados Unidos. Pero esos cambios en las políticas comerciales de los Estados Unidos también presentan oportunidades, toda vez que, en muchos casos, disminuyen las trabas aduanales al acceso de nuestros productos a otros países.

El artículo del Dr. Francisco Catalá, que presentamos en esta publicación, ofrece una descripción narrativa de los acuerdos libre comercio suscritos por los Estados Unidos con diferentes países. En el artículo se discuten los acuerdos de libre comercio suscritos con Israel y Canadá, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y las propuestas de la Iniciativa de las Américas y del Tratado de Libre Comercio con México. Catalá presenta las relaciones comerciales de los Estados Unidos con cada uno de los países con los que ha establecido acuerdos, ubicando los efectos de esos acuerdos en sus antecedentes económicos e históricos, incluyendo su relación con los acuerdos del GATT y del Sistema de Preferencias de acuerdo al criterio de "nación más favorecida".

Este trabajo puede ayudar en el proceso de establecer la justa evaluación de los efectos que puede tener el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y México, incluyendo sus repercusiones sobre Puerto Rico. Asunto éste por demás importante para nuestra economía, ya que, como señala el autor, introduce diferencias con respecto a acuerdos previos a causa de las diferencias en las estructuras salariales vigentes en ambos países. El artículo también sirve para recordarnos que el movimiento hacia el libre comercio internacional no es una situación aislada, sino una tendencia que ha estado siguiendo por décadas la política económica estadounidense, tendencia que debe tomarse en consideración al diseñar estrategias para la economía local; de forma de asegurar que se puedan enfrentar exitosamente los retos que se presentan, así como aprovechar ventajosamente las oportunidades que surgen.

Por estas razones, esperamos que el trabajo del profesor Catalá sea útil para ubicar las propuestas bajo discusión del Tratado de Libre Comercio con México y la Iniciativa de las Américas dentro de su contexto histórico y de tendencia en el desarrollo de las condiciones y políticas en las que ocurrirán nuestras futuras relaciones comerciales con los Estados Unidos y el resto del mundo.

*Ramón J. Cao García, Ph. D.
Director U.I.E.*

Acerca del Autor

El Dr. Francisco Catalá es Catedrático y Ex-Director del Departamento de Economía del Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Actualmente es Vicepresidente de la Asociación de Economistas de Puerto Rico.

El doctor Catalá hizo sus estudios de Bachillerato en Economía en el Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, donde también obtuvo el grado de Maestría en Planificación. Sus estudios doctorales los realizó en Georgetown University. Es autor de numerosos artículos profesionales, publicados en Puerto Rico y en el exterior, además de haber sido candidato a Comisionado Residente por el Partido Independentista Puertorriqueño.

POLÍTICA COMERCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS: DINÁMICA BILATERAL

Francisco A. Catalá Oliveras

Introducción

Los Estados Unidos ha firmado solamente dos tratados de libre comercio: el de Israel y el de Canadá. El acuerdo con Israel se explica en el contexto de sus estrechos lazos en las esferas políticas, económicas y militares. El interés de los Estados Unidos en el petróleo del Mediano Oriente, recientemente dramatizado con la guerra con Irak, lo impele a mantener una presencia significativa en la zona, lo que abona al tratamiento especial de Israel. Tampoco se debe pasar por alto el aval que representa para Israel la extraordinariamente activa y poderosa comunidad judía radicada en los Estados Unidos. Valga destacar, como dato interesante, que Israel es el único país del mundo con tratados de libre comercio tanto con los Estados Unidos como con la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, el comercio con otros países está sujeto a numerosas barreras arancelarias y no arancelarias.

El caso de Canadá es distinto. Se trata de un comercio bilateral de cerca de \$200 billones¹, que es el flujo comercial entre dos países más grande del comercio internacional. Para Canadá, los Estados Unidos representa un mercado para alrededor del 75 por ciento de sus exportaciones, proveyéndole, a su vez, como el 67 por ciento de sus importaciones. Evidentemente, la seguridad del acceso al mercado estadounidense es el móvil principal de Canadá al suscribir un tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Por su parte, los estadounidenses colocan en el mercado canadiense alrededor del 24 por ciento de sus exportaciones y recibe del mismo como el 18 por ciento del total de sus importaciones. Pero para éste, el móvil principal para el establecimiento del tratado fue la articulación de reglas más liberales en el tratamiento de los servicios e inversiones, así como la solución de problemas concretos en el comercio y la inversión en algunos sectores específicos como el de autos y energía.

Naturalmente, no hay que subestimar el peso que ha tenido en estas iniciativas de los Estados Unidos el desarrollo de otros bloques regionales y la competencia que pueda provenir de éstos, así como la posibilidad de que se debiliten los acuerdos multilaterales inscritos en el GATT, y los bloques se conviertan en mercado relativamente protegidos para sus miembros. Esto se ha discutido públicamente tanto con relación al tratado con Canadá como con relación al tratado con México, cuya negociación concreta comenzó en junio de 1991, aproximadamente un año después de ser propuesto por los presidentes de los Estados Unidos y México, George Bush y Carlos Salinas de Gortari. Al combinar a los Estados Unidos, Canadá y México estamos refiriéndonos a un mercado de 360 millones de consumidores con un Producto Nacional Bruto combinado de \$6 trillones (\$6,000 billones).

¹ Billón está utilizado en su acepción de \$1,000 millones.

Los Estados Unidos es el socio comercial más importante de México. Aunque en 1989, México representó el 6.9 por ciento de las exportaciones de los Estados Unidos y el 5.7 por ciento de sus importaciones, tales flujos representaron para México más del 70 por ciento de sus transacciones comerciales.

Otro precedente de importancia en la política comercial reciente de los Estados Unidos es la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, hecha efectiva a partir del año 1984. Como en el caso de Israel, el peso estratégico-político parece haber sido la fuerza central en la inspiración de este programa económico. El eje de este programa es la concesión de entrada libre de aranceles al mercado norteamericano de los productos provenientes de los países del Caribe cobijados por el acuerdo. El 20 de agosto de 1990 el Presidente George Bush convirtió en ley, con su firma, el Acta de Expansión para la recuperación de la Cuenca del Caribe, lo que se conoce como CBI-II. Aunque esta legislación no expande significativamente la lista de productos elegibles que entran libremente al mercado de los Estados Unidos, sí provee permanencia al acuerdo, lo que puede traducirse en estímulo a la inversión en el área puesto que estipula un compromiso de largo plazo por parte del gobierno norteamericano.

Todas estas instancias demuestran una posición más agresiva de los Estados Unidos en la articulación de esquemas bilaterales en su política comercial. Resulta imperativo hacerse cargo de la naturaleza de estos tratados ya que Puerto Rico no está exento de sus efectos.

El caso de Israel²

El acuerdo para el establecimiento de un área de libre comercio entre los Estados Unidos e Israel se firmó en abril de 1985, entrando en efecto en septiembre de dicho año. El acuerdo estipula la remoción total de aranceles, y la mayoría de otras formas de protección, impuestas por ambos países en un plazo de diez años.

El tratado especifica tres listas de productos. Los aranceles a los productos no incluidos en tales listas se eliminaron de inmediato en septiembre de 1985. Esto incluyó el 80 por ciento de las exportaciones de Israel a los Estados Unidos, entre los que se incluía algunas cítricas preparadas, piezas de alta costura y productos de cuero. En el caso de los Estados Unidos tal disposición inicial cobijó alrededor del 50 por ciento de sus exportaciones a Israel, entre los que

² Todos los datos de comercio internacional de este trabajo son del International Monetary Fund, International Financial Statistics, Yearbook, 1990; y del The Economist Intelligence Unit, Country Profiles (E.U., Israel, Canadá, México), 1989-1990.

sobresalían algunos productos agrícolas como maíz, soya y sorgo, piezas de aviones y enseres eléctricos. La disparidad en esta ronda inicial obedecía a que, en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos (GSP), el grueso de los productos de Israel ya entraban libre de restricciones al mercado estadounidense. Esto, naturalmente, implica más ajustes para Israel que para Estados Unidos, lo que a la luz de su extraordinaria asimetría en escala no es sorprendente.

Los aranceles para los productos enumerados en la primera lista se reducirían a un 80 por ciento de su tasa base al inicio de la ejecución del tratado; a un 40 por ciento dos años después; y completamente eliminados al transcurrir otros dos años. La tasa base se refiere a las acordadas en la Ronda de Tokio bajo los auspicios del GATT, ya que el inicio de la implantación del tratado con Israel coincidió con la culminación de las reducciones arancelarias negociadas en tal ronda. Esta primera lista representaba solamente el 5 por ciento de las exportaciones de Israel a los Estados Unidos, incluyendo calzado, cítricas frescas, y algunas categorías de textiles. Por otro lado, constituía alrededor del 30 por ciento de las exportaciones norteamericanas a Israel, destacándose productos como cigarrillos, papel, algún equipo pesado, computadoras, automóviles y equipo eléctrico de precisión.

La segunda lista de productos iniciaría la reducción de aranceles en la misma fecha que la primera, excepto que su reducción sería de un 20 por ciento anual durante el período 1986-1992, para luego eliminarlos íntegramente al 1ro. de enero de 1991. Esta lista constituía el uno por ciento de las exportaciones de Israel a los Estados Unidos y alrededor del tres por ciento de las correspondientes exportaciones de los Estados Unidos a Israel. En las primeras se incluyen cítricas no incluidas en la lista anterior, como las toronjas, y ropa; mientras que en el flujo proveniente de los Estados Unidos se destacaban textiles, productos químicos y algunos rubros de alta tecnología.

La tercera lista se refiere a productos clasificados como "sensitivos". La liberalización del comercio de éstos se iniciaría el 1ro. de enero de 1990, eliminándose, vía una serie de acuerdos mutuos, las barreras gradualmente hasta culminar con su erradicación en el año 1995. Esta última lista cobija alrededor del 14 por ciento tanto de las exportaciones de Israel a los Estados Unidos como de las exportaciones de éste a Israel. En el primer grupo se incluyen productos basados en el procesamiento de tomates, aceitunas, cebollas, ajos, jugos de cítricos, flores y joyas de oro; mientras que en el segundo sobresalen productos de horticultura, tabaco, productos lácteos, neveras y equipo de navegación.

Muchos de los productos israelíes incluidos en estas listas entran libremente al mercado norteamericano, ya sea bajo la disposición de nación más favorecida bajo el auspicio del GATT

o bajo el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos, independientemente de su tratamiento bajo el acuerdo de libre comercio. No obstante, mientras no queden plenamente cobijados por el tratado, permanecen sujetos a las restricciones de orden cuantitativo que dispone el Sistema Generalizado de Preferencias.

El acuerdo dispone que los bienes cobijados por el mismo tienen que ser importados directamente, sin que medie transbordo vía un tercer país. Además, se fija un límite de por lo menos un 35 por ciento de valor añadido por parte del país exportador, aunque un 15 por ciento puede ser producto del país importador.

El acuerdo de comercio libre entre los Estados Unidos e Israel incluye otras disposiciones en adición a la reducción de aranceles. En particular se liberalizan los procedimientos en la concesión de licencias. Además, se incluye un compromiso, aunque de carácter no compulsorio, para liberalizar el trato dado a los servicios. Se ha estado negociando a este respecto para articular un compromiso de naturaleza formal y obligatoria.

El acuerdo entre Israel y los Estados Unidos ha tenido éxito en cuanto a la articulación del compromiso de ambos con la liberalización del intercambio comercial. Además, ambas partes han cumplido el itinerario de reducción arancelaria. No obstante, no se ha acusado un crecimiento fuera de lo común en el intercambio comercial entre las partes.

El total de mercancías importadas por Israel ascendió a un valor de \$12,736 millones para el año 1989, de las que alrededor de un 17 por ciento provienen de los Estados Unidos. Pero el grueso del crecimiento en las importaciones se debe a los rubros provenientes del Mercado Común, que se ha convertido en el principal suplidor de Israel. Valga destacar que Israel firmó un tratado de libre comercio con la Comunidad Europea en 1975, eliminándose totalmente los aranceles el 1.º de enero de 1989. Más del 75 por ciento del crecimiento de las importaciones de Israel a partir de 1985 provienen de Europa.

Un patrón similar se observa por el lado de las exportaciones, excepto que en este caso el peso de los Estados Unidos es superior al anterior. Del total de mercancías exportadas por Israel, cuyo valor para el año 1989 ascendió a \$10,917 millones, alrededor de un 30 por ciento se destina al mercado de los Estados Unidos. Pero también hay que destacar que a partir de 1985, más del 50 por ciento del crecimiento en las exportaciones de Israel se le atribuye a su comercio con la Comunidad Europea.

Uno de los elementos que más se ha destacado en la consideración del acuerdo de libre comercio entre Israel y los Estados Unidos es el establecimiento de un sistema bilateral de

negociación. Mediante éste se celebran discusiones bilaterales por lo menos una vez al año que, generalmente, lidian con las prácticas comerciales de uno y otro que alegadamente obstaculizan la operación del tratado.

La parte estadounidense se ha querellado con relación al uso de barreras no arancelarias por parte de Israel, entre éstas han destacado el uso de las licencias de importación y la imposición de un impuesto de compra sobre transacciones realizadas al por mayor. Para aquellos productos en que no hay un sustituto doméstico, o habiéndolo está exento, tal impuesto se convierte realmente en un arancel.

La crítica más generalizada de la parte israelí es la complejidad y el dinamismo de las normas comerciales de los Estados Unidos. Tal complejidad beneficia a las empresas estadounidenses y perjudica, particularmente, a los exportadores pequeños que intentan penetrar al mercado norteamericano.

El caso de Israel es, ciertamente, aleccionador. Se trata de una economía pequeña y abierta, con una población de cerca de 5 millones y un Producto Nacional de unos \$34,000 millones, cuya asimetría con sus principales socios comerciales, los Estados Unidos y la Comunidad Europea, es extraordinaria. Y con ambos ha firmado acuerdos para el establecimiento de áreas de libre comercio; lo que lo convierte en un caso que, hasta el momento, es único.

El Caso de Canadá

Canadá, con una población de 26 millones y un Producto Nacional Bruto de \$463,000 millones, es un caso distinto al de Israel. Constituye el mercado de exportación más importante de los Estados Unidos, ascendiendo éstas a \$69,233 millones en el año 1988, lo que constituye el 22 por ciento del total de exportaciones de los Estados Unidos. Solamente fue superada por el conjunto de los países de la Comunidad Europea, que importaron de los Estados Unidos \$75,926 millones durante dicho año.

Por otro lado, los Estados Unidos importó de Canadá mercancías por un valor de \$81,434 millones durante el año citado, lo que representa el 18 por ciento del valor total de las importaciones absorbidas por el mercado estadounidense. En esta instancia, la única unidad nacional que le superó fue Japón, del que los Estados Unidos importó \$93,168 millones, superando inclusive al conjunto de países de la Comunidad Europea, que colocaron en el mercado estadounidense mercancías por un valor de \$88,748 millones.

Como habíamos señalado anteriormente, el mercado de los Estados Unidos representa para Canadá alrededor del 75 por ciento de todas sus exportaciones y como el 67 por ciento de sus importaciones. Se segundo socio comercial más importante es Japón, aunque éste es superado por la Comunidad Europea como conjunto.

Históricamente, Canadá ha mantenido una política comercial de corte proteccionista. Su barrera arancelaria explica gran parte del desarrollo de plantas sucursales que caracteriza a algunos sectores industriales canadienses. De esta forma las compañías estadounidenses vendían en el mercado de Canadá sin estar sujetas al impacto del arancel en sus precios. Valga aclarar, sin embargo, que el peso del proteccionismo arancelario disminuyó significativamente como resultado de las rondas Kennedy y de Tokio que auspiciara el GATT.

En el año 1965, Canadá y los Estados Unidos firmaron el "Acuerdo Automotriz", en virtud del cual se liberalizaba el comercio de autos y piezas entre ambos países, disponiéndose, además, que las empresas de automóviles estadounidenses radicadas en Canadá aumentarían su producción en función de un margen de exceso sobre el crecimiento del mercado canadiense.

Este acuerdo fue uno de los factores fundamentales que precipitó el aumento de las exportaciones manufactureras de Canadá hacia los Estados Unidos. Los productos automotrices constituyen el rubro más importante de exportación de Canadá: en exceso de los \$30,000 millones.

Los dos precedentes más importantes del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos son, precisamente, los acuerdos sectoriales, siendo el clave el referente a la industria automotriz, y el acuerdo con Israel que ya reseñáramos.

El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos entró en vigor el 1ro. de enero de 1989. Este acuerdo dispone para la eliminación total de aranceles en diez años; abre toda una serie de contratos gubernamentales a una licitación competitiva; erradica el grueso de las restricciones en el campo de la energía; incorpora el "tratamiento nacional" para una serie de servicios; regulariza la política respecto a las inversiones; y establece nuevos mecanismos para la consideración de conflictos comerciales.

Los aranceles existentes en los Estados Unidos son relativamente bajos. El ingreso arancelario promedio de importaciones provenientes de Canadá sujetas a pago fue, en 1985, 3.3 por ciento, o de sólo 0.9 por ciento del valor total de las importaciones, que en su mayoría entran libremente.

Los aranceles canadienses son más altos, promediando 9.9 por ciento. Pero al adicionar las importaciones exentas, se reduce a 2.4 por ciento del valor total de las importaciones canadienses provenientes de los Estados Unidos.

En la primera fase de eliminación de aranceles, efectuada el 1ro de enero de 1989, se eliminaron las que correspondían a productos de bajo arancel. Afectó solamente al 5.8 por ciento de las importaciones estadounidenses sujetas a arancel y al 13.0 por ciento de las importaciones canadienses. Al 1ro. de enero de 1994, tal proporción será de 59.2 y 33.6 por ciento respectivamente. Por último, en la última fase de reducción, el 1ro. de enero de 1999, se añadirían los restantes productos, que para los Estados Unidos significaría el 35 por ciento de las importaciones provenientes de Canadá y que actualmente están sujetas a arancel, y para Canadá representará el 53.4 por ciento de las importaciones provenientes de los Estados Unidos y que ahora están obligadas a pagar aranceles. Los productos incluidos en esta última fase son aquellas tarifas arancelarias más altas.

El acuerdo permitirá nuevas oportunidades de intercambio ya que el umbral en la licitación competitiva para contratos gubernamentales baja de \$171,000 a \$25,000. Por otro lado, elimina las restricciones fronterizas y los requerimientos de precio mínimo en el comercio bilateral de energía, que suma más de \$10,000 millones. El grueso de este comercio se refiere a exportaciones canadienses de gas, electricidad, uranio y aceite.

Incluye, además, disposiciones relativas a servicios comerciales, particularmente en lo concerniente al mecanismo de tratamiento nacional, orientado al trato igual de productos extranjeros y domésticos; el derecho de presencia comercial, para proveer un acceso adecuado al mercado, de suerte que el tratamiento nacional cobre sentido real; y procedimientos comunes en el otorgamiento y certificación de licencias.

En el campo financiero, ambos países han estado inscritos en un proceso de desreglamentación que, ciertamente, incide en el acuerdo. En esencia, se libera a las instituciones financieras estadounidenses que operan en Canadá del grueso de las restricciones con relación a participación en el mercado, expansión de activos y de capital a que están sujetas las empresas extranjeras. También provee tratamiento nacional a las instituciones financieras canadienses bajo enmiendas prospectivas al Acta Glass-Steagall. En el caso del sector financiero, las discusiones y consultas no están bajo las instituciones creadas por el pacto, sino bajo la jurisdicción del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y del Departamento de Finanzas del Canadá.

A medida que las barreras al comercio bilateral en bienes y servicios se van reduciendo durante el período de diez años que dispone el tratado, las disposiciones del mismo en torno a las inversiones cobrarán mayor importancia. Básicamente, se establecen derechos y obligaciones comunes y, en la mayor parte de las instancias, proveen para la aplicación de tratamiento nacional.

En caso de conflicto comercial, el país querellante puede apelar a mecanismos multilaterales (es decir, al GATT), o a los mecanismos bilaterales provistos por el acuerdo. Cada una de las partes viene obligada a informarle a la otra de cualquier acción o propuesta del acuerdo. Si las partes no pueden resolver una disputa vía estos procesos de consulta, cada país tiene el derecho de referirle el asunto a la Comisión Bilateral de Comercio creada bajo las disposiciones del tratado. Esta comisión se compone de representantes de ambos países, encabezada por los oficiales de nivel de gabinete encargados de los asuntos del comercio internacional. Si en treinta días la disputa no está resuelta, la Comisión referirá la misma a un panel de arbitraje de carácter bilateral cuya decisión será final.

Ciertamente, el Acuerdo de Canadá y los Estados Unidos de Libre Comercio compara favorablemente con otros precedentes en la formación de áreas de libre comercio. Provee para la liberalización del comercio y eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias en todos los sectores, aunque en el caso de la agricultura ambos mantienen, en algunas instancias, las políticas de cuotas y de garantías de precios.

Iniciativa Para Las Américas

El 27 de junio de 1990 el Presidente de los Estados Unidos anunció la llamada Iniciativa para las Américas. Los lineamientos básicos de la misma, en sus palabras, son:

"...Los tres pilares de nuestra nueva iniciativa son el comercio, la inversión y la deuda. Para expandir el comercio propongo que demos comienzo a un proceso de creación de una zona de libre comercio que abarque a todo el Hemisferio. Con el propósito de incrementar la inversión, que adoptemos medidas encaminadas a promover el flujo de nuevo capital hacia la región, y para aliviar aún más la carga de la deuda, que adoptemos un nuevo enfoque con respecto al endeudamiento regional, con beneficios importantes para el medio ambiente."³

³Alocución del Presidente Bush referente a la Iniciativa Para Las Américas, Secretaría de Prensa, Casa Blanca, 27 de junio de 1990.

La expansión del comercio es la proposición de mayor alcance. El elemento central es la disposición estadounidense a concluir acuerdos de libre comercio para alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos: la eliminación progresiva de aranceles, la eliminación de obstáculos no arancelarios, las licencias y las barreras técnicas; el establecimiento de una protección a los derechos de propiedad intelectual; la formulación de normas para mejorar y expandir el libre flujo de bienes, servicios e inversiones; y la articulación de procedimientos de solución de diferencias.

Puesto que la negociación e instrumentación de una propuesta de tal alcance toma tiempo, la Iniciativa contiene dos elementos de carácter más inmediato. Uno se refiere a acuerdos iniciales, o "acuerdos-marco", por parte de los Estados Unidos con países individuales, que sirven para liberalizar el comercio y para realizar consultas en torno a temas bilaterales específicos en materia de comercio e inversiones. Constituyen el marco para echar las bases del acuerdo más pleno de libre comercio.

El otro elemento está vinculado a la Ronda de Uruguay del GATT y está atada a la incertidumbre en que la misma ha estado inscrita. Básicamente se refiere a que los Estados Unidos propondrá reducir los aranceles de aquellos productos de interés para los países de América Latina aún antes de que éstos lo soliciten. Además, los Estados Unidos ofrecerá reducciones arancelarias superiores al 50 por ciento estipulado en la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1989. Esto, naturalmente, requeriría acción congresional.

Las disposiciones respecto a las inversiones y a la deuda son menos explícitas. En el caso de las primeras se propone un nuevo programa de crédito sectorial en el seno del Banco Interamericano de Desarrollo. Además, se intenta procurar el respaldo para establecer un fondo multilateral de inversiones que dependerá de la cooperación que presten los Estados Unidos y de la que pueda lograr de Japón, Canadá y la Comunidad Económica Europea.

El tercer y último pilar del plan es el de la reducción de la carga de la deuda de la región. En este renglón, aunque la Iniciativa no aborda directamente el tema de la deuda privada, se anuncia un respaldo adicional a la expansión de los recursos para la reducción de la deuda con la banca comercial en el marco del Plan Brady. Además, se propone la reducción y utilización creativa de la deuda oficial con el gobierno de los Estados Unidos. Sobre este último particular se apunta hacia la constitución de fondos fiduciarios ambientales y "swaps" o canjes deuda-naturaleza.

La Iniciativa para las Américas no es propuesta por los Estados Unidos desde un vacío ideológico ni ausente de un contexto global concreto. El primer punto se hace evidente con el sesgo hacia un particular paradigma de desarrollo económico, apuntalado por una posición privilegiada del sector privado conjuntamente con la reducción de la participación estatal. Esto se ha explicitado en las condiciones referentes a reformas económicas.

Por otro lado, el déficit presupuestario anual, conjuntamente con el balance comercial negativo, ha provocado una creciente dependencia por parte de los Estados Unidos de los flujos de capital provenientes del resto del mundo, particularmente Japón y Europa. Mientras tanto, los reordenamientos globales (v.g. unificación europea, dinamismo japonés y de las economías asiáticas) acusan nuevas sociedades económicas y formas de competencia. En este amplio y complejo contexto, el potencial de la región de América Latina y el Caribe asume una nueva importancia. Desde la óptica de los Estados Unidos, una alianza económica de dimensiones hemisféricas significaría un mercado de 700 millones de personas. Y desde la óptica de América Latina, estaríamos considerando la regularización de las condiciones de intercambio con el mercado más grande de la región.

Hay que reconocer que se trata, por muchas razones que huelga enumerar, de una negociación entre partes muy desiguales. Cabe subrayar que la economía estadounidense es cinco veces más grande que el Producto Nacional Bruto de toda la región, que está cerca de \$1 trillón.

Conviene destacar, además, que las concesiones arancelarias no son el mayor incentivo para los países de América Latina y el Caribe, ya que los niveles arancelarios de los Estados Unidos son, por lo general, bastante bajos. Esto contrasta con los niveles relativamente altos de los aranceles de la mayoría de los países de América Latina, cuya reducción sí constituye un importante beneficio para los que exportan hacia ella. Por lo tanto, las áreas no arancelarias de la negociación son cruciales, lo que plantea interrogantes con respecto a la disposición del Congreso de los Estados Unidos de hacer concesiones.

En fin, la propuesta de estadounidense plantea un reto extraordinario para los países de la región. Un aspecto de fundamental importancia es si la Iniciativa se basará en un plurilateralismo expansivo (esto es, negociación de bloques) o en un bilateralismo secuencial (negociación por países). Hasta la fecha, en los precedentes de Israel y Canadá, ha prevalecido el segundo enfoque. Por otro lado, si México quedara inscrito en el área de libre comercio de los Estados Unidos y Canadá en función de una negociación trilateral, abriría posibilidades para el primer enfoque.

El caso de México

Naturalmente, las negociaciones con México constituyen un precedente importante en el contexto de la llamada Iniciativa Para Las Américas. Como ya señaláramos, los Estados Unidos es el socio comercial de mayor peso para México. Las importaciones de los Estados Unidos provenientes de México ascendieron en el año 1989 a \$26,557 millones. Por su parte, las exportaciones de los Estados Unidos hacia México sumaron \$25,117 millones, convirtiendo a éste en su tercer mercado nacional, después de Canadá y Japón.

Algunas importaciones de los Estados Unidos provenientes de México (\$2,500 millones en mercancías durante el año 1989) entran libremente, ya que están inscritas en el Sistema General de Preferencias.

Gran parte de las importaciones que entran al mercado estadounidense provenientes de México consisten de mercancías cuyos componentes se originan en los Estados Unidos. Este no grava el valor de los mismos, excepto por aquella parte del valor agregado en México, o como consecuencia de la adición de componentes no originados en los Estados Unidos.

En este renglón tienen particular importancia las llamadas maquiladoras, establecidas a partir del año 1965 como mecanismo para atraer operaciones manufactureras del extranjero. Sus importaciones de insumos están libres de gravámenes mexicanos siempre y cuando los mismos sean utilizados como componentes de exportaciones.

Las maquiladoras, unas 1,500 plantas de ensamblaje a lo largo de la frontera, emplean alrededor de 500,000 mexicanos, pagando un salario medio de \$5.00 al día. Reciben unos \$12,000 millones en insumos del exterior que se convierten en juguetes, televisores y cientos de piezas de automóviles para ser exportadas a los Estados Unidos. Constituyen la segunda fuente de divisas, siendo la primera la exportación de petróleo. Pero, a pesar de su importancia, no son otra cosa que un enclave que compra el 98 por ciento de sus insumos en el exterior y que virtualmente no vende nada en el mercado mexicano.

Uno de los objetivos de la formación de un área de libre comercio entre los Estados Unidos y México, y que podría incluir a Canadá, es, precisamente, romper con la estrategia de las maquiladoras. El interés, al menos desde la óptica mexicana, es que éstas se transformen en compañías regionales más activas en ambos lados de la frontera.

Hasta la fecha no es posible, porque aún no se han hecho explícitos, articular los detalles que caracterizarán al acuerdo con México. No obstante, han estado sobre el tapete una serie de puntos neurálgicos.

Entre éstos, desde la parte estadounidense, se destaca la preocupación de que competidores europeos y asiáticos en, por ejemplo, textiles, acero y computadoras, utilicen a México como plataforma de exportación. Cabe esperar, entonces, que a medida que vayan estableciéndose tratados de libre comercio con los Estados Unidos, éste vaya acentuando la importancia de las reglas de origen. Sin lugar a dudas, éstas se tornarán más estrictas. Los expertos estadounidenses también han recalcado que el pacto debe proveer para la protección de las patentes y la tecnología norteamericana. Además, han estado insistiendo en la eliminación de las disposiciones constitucionales que restringen la inversión extranjera en México.

Por su parte, los oficiales mexicanos han insistido que el petróleo no está sobre el tapete y que continuará vigente la prohibición constitucional relativa a la inversión extranjera en este sector. Analistas privados, sin embargo, insisten en la posibilidad que Petróleos Mexicanos sea una de las fichas clave en la negociación.

Los mexicanos han señalado interés en la eliminación de las cuotas estadounidenses que restringen la entrada de textiles y acero, y en el cese de la prohibición que hoy impide la importación de muchas frutas y vegetales en favor de los productores californianos.

Resulta evidente que estos puntos neurálgicos destacan la posibilidad de una reorganización significativa en la producción de rubros importantes para así aprovechar el bajo costo de la mano de obra mexicana. Este problema no estuvo presente, o al menos no con la misma intensidad, en las negociaciones entre Canadá y los Estados Unidos, ya que se trata de dos economías de perfiles de producción y de consumo similares y con niveles salariales básicamente comparables. Existe, por tanto, esta preocupación tanto en los Estados Unidos como en Canadá, independientemente de si el acuerdo es bilateral o trilateral.

El Acuerdo de Libre Comercio con México, de concretarse, tendería a aumentar las exportaciones de México hacia los Estados Unidos y el flujo de inversiones de éste hacia aquél. Esto presumiría mayor competencia para los países de América Latina y del Caribe. La misma se aminora, claro está, en la medida en que se articulen acuerdos semejantes con otros países, particularmente si se dan en un marco plurilateral.

Iniciativa de la Cuenca del Caribe

El elemento central de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe es el acceso al mercado estadounidense libre de gravámenes. No obstante, tal beneficio no debe ser exagerado ya que la exoneración de aranceles no constituye un margen de preferencia extraordinario debido a los bajos aranceles existentes sobre el grueso de las importaciones del área, así como el acceso libre que ya gozaban los productos cobijados por el Sistema Generalizado de Preferencias. Además, se excluyen del programa algunos productos importantes con potencial de expansión en la producción como textiles, calzado y productos de cuero. De hecho, se ha estimado que, a la luz de tales consideraciones, la Iniciativa benefició inicialmente alrededor del 6 por ciento del total de las importaciones de los Estados Unidos provenientes del área.

Valga señalar, sin embargo, que las importaciones de los Estados Unidos provenientes del área han aumentado en un 14 por ciento, sumando en 1989 alrededor de \$7,000 millones, lo que representa el 75 por ciento del total de exportaciones del área. Por su parte, las exportaciones de los Estados Unidos al área aumentaron en un 20 por ciento, alcanzando la suma de \$9,400 millones.

El 20 de agosto de 1990, el Presidente Bush firmó la Ley de Aduanas y Comercio de 1990, que incluye el Acta de Expansión para la Recuperación de la Cuenca del Caribe (CBI- II). Esta medida expande la legislación original que se aprobara en 1983, que proveía exención de aranceles hasta el 30 de septiembre de 1995. Ahora no se establece un límite temporal.

El nuevo programa no expande significativamente la lista de productos elegibles, aunque sí provee para una reducción en los aranceles a los artículos de cuero. Pero la enmienda más significativa se relaciona con las reglas de origen.

En el acuerdo original se estipula que para cualificar como producto con acceso libre éste tiene que: 1) ser importado directamente de un país cobijado por el programa del CBI; 2) cumplir con el requisito de un 35 por ciento de valor añadido; 3) cumplir con las normas de "transformación sustancial". Pero ahora, bajo la sección 222 del CBI-II, se permite el acceso libre a cualquier artículo (con la excepción de textiles, ropa y algunos productos derivados del petróleo) que hayan sido ensamblados o procesados íntegramente con componentes o materiales producidos en los Estados Unidos. En estos casos se toman irrelevantes las disposiciones relativas al valor añadido y al concepto de transformación sustancial.

La sección 215 del CBI-II se refiere a los artículos producidos en Puerto Rico y que son enviados a algún país del CBI para ser alterados en alguna forma. En este caso, pueden

exportarse a los Estados Unidos libre de gravámenes aduaneros siempre y cuando cualquier componente que se le añada sea producto del mercado estadounidense o el propio CBI. En esta instancia hay mayor flexibilidad, ya que la disposición no se limita a materiales exclusivamente de origen estadounidense. Sin embargo, no provee esta sección para el acceso libre de cuotas, lo que podría implicar limitaciones.

Por otro lado, hay que recordar que actualmente Puerto Rico es parte del sistema aduanero de los Estados Unidos. Por lo tanto, cuando se trata de productos puertorriqueños se puede apelar a la sección 222 o a la 215, dependiendo de cual de las dos resulte más ventajosa.

Otro vínculo de Puerto Rico con el CBI se da vía la promesa que hiciera el gobierno del ELA de proveer \$100 millones anuales de fondos 936 para financiar proyectos en los países elegibles. Esta promesa se ha formalizado en la sección 227 del CBI-II. Tales fondos se prestan a tasas por debajo de las prevalecientes en el mercado en los países del CBI que cualifiquen, para lo que vienen obligados a firmar un acuerdo de intercambio de información contributiva con los Estados Unidos.

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe ofrece las ventajas de preferencias no recíprocas ("one way free trade"), pero éstas tienen límites. Tal iniciativa no es un acuerdo. Constituye una iniciativa unilateral. No equivale a un acuerdo negociado, como es el caso de la Convención Lomé. Aunque el programa adquirió status permanente con la Ley de Comercio Aduanero de 1990, tal "permanencia" depende de la voluntad del Congreso de los Estados Unidos.

Conclusión

En la política comercial norteamericana se inscriben distintos vínculos bilaterales articulados en diversas formas de preferencia arancelaria. Al momento podrían identificarse seis variantes.

La forma superior en el orden general de trato preferencial es la de los acuerdos de áreas de libre comercio. Se trata de tratados de carácter recíproco en los que Estados Unidos concede y requiere el mayor acceso libre al mercado. Esto no significa la inexistencia de excepciones. Inclusive, cuando se reconoce la asimetría de las partes, pueden darse excepciones a la reciprocidad, como es el caso de Canadá y los Estados Unidos en relación a las disposiciones sobre el tratamiento de las inversiones de uno y de otro. Hasta el momento, los Estados Unidos ha puesto en vigor sólo dos pactos de libre comercio, el de Israel (1985) y el de Canadá. El acuerdo con México se está negociando.

La segunda forma de preferencia en el régimen arancelario estadounidense está representada por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. En esta instancia, el tratamiento no es recíproco, concediéndose acceso libre al mercado norteamericano para los productos que cumplan normas y no sean estatutoriamente inelegibles.

La tercera forma, que incluye a Haití⁴ y a otros treinta países, se refiere a derechos reducidos o eliminados totalmente para ciertas categorías de productos en virtud de que se trata de países extremadamente pobres. Su peso en el comercio internacional es ínfimo.

La mayor parte de los países en vías de desarrollo, incluyendo a naciones como Brasil, Argentina y México, pertenecen al Sistema Generalizado de Preferencias. Este es un programa similar a la forma asumida por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, pero con normas más estrictas y menos productos elegibles. Los beneficios del SGP son condicionados a numerosos factores como derechos laborales y disputas de expropiación, asumiendo así la forma de armas de presión en manos de los funcionarios estadounidenses. Además, se dan "graduaciones" más o menos rápidas cuando se determina que el país es competitivo en tal o cual producto. Estas condiciones sirven a manera de incentivos para negociar tratados de libre comercio, como fue el caso de Israel y es ahora el de México.

La quinta forma de tratamiento arancelario, que incluye a los países desarrollados y a varios países en desarrollo, es, sencillamente, gravar a las importaciones a la tasa ordinaria, en función del concepto de nación más favorecida. Bajo esta categoría quedan incluidas alrededor del 64 por ciento de las importaciones estadounidenses.

La sexta y última forma de tratamiento arancelario se refiere a países sancionados, lo que puede traducirse en negación de trato de nación más favorecida (esto es, derechos más altos), revisiones recurrentes del status de nación más favorecida, embargo de ciertos bienes o, como en los casos de Cuba y Haití, embargo total.

El 23 de julio de 1990, el gobierno de los Estados Unidos anunció la intención de establecer un programa similar al de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Ya el 27 de junio el Presidente Bush había propuesto la llamada Iniciativa de las Américas, lo que constituiría un paso más decidido en la articulación de acuerdos de libre comercio. A esto se añaden las negociaciones con México. Todo esto acusa

⁴ En el caso de Haití tal política queda suspendida como consecuencia del golpe militar del 30 de septiembre de 1991.

la importancia que está asumiendo la primera forma de tratamiento arancelario en la política comercial estadounidense. Estos acuerdos, como hemos visto, son de carácter integral y trascienden la mera negociación de tipos arancelarios.

La década de 1990 será una de mayor competencia regional (Europa - Norteamérica - Japón) en la que asumirán gran importancia los acuerdos bilaterales entre los centros y los componentes regionales. Cabe la posibilidad, como ya señaláramos, que estos acuerdos asuman formas plurilaterales, lo que, claro está, presumiría negociaciones más complejas. Por otro lado, la dimensión multilateral (GATT) podría tomarse inoperante o asumir nuevas formas predeterminadas por los acuerdos bilaterales.

REFERENCIAS

Commonwealth of Puerto Rico, Economic Development Administration, Puerto Rico's Caribbean Development Program, Second Progress Report to the Ways and Means Committee, U.S. House of Representatives, March 15, 1990.

Jackson John, The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations, The M.I.T. Press, Cambridge, MASS. 1990.

Schott Jeffrey (ed.), Free Trade Areas and U.S. Trade Policy, Institute for International Economics, Washington D.C., 1989.

Schott Jeffrey and Smith Murray, The Canada - United States Free Trade Agreement: The Global Impact, The Institute for Research on Public Policy, Canada, 1988.

Sistema Económico Latinoamericano, Secretaría Permanente, La Iniciativa Bush Para Las Américas, Caracas, septiembre, 1990.

United States International Trade Commission, The Likely Impact On The United States Of a Free Trade Agreement With Mexico, Washington, D.C., February, 1991.