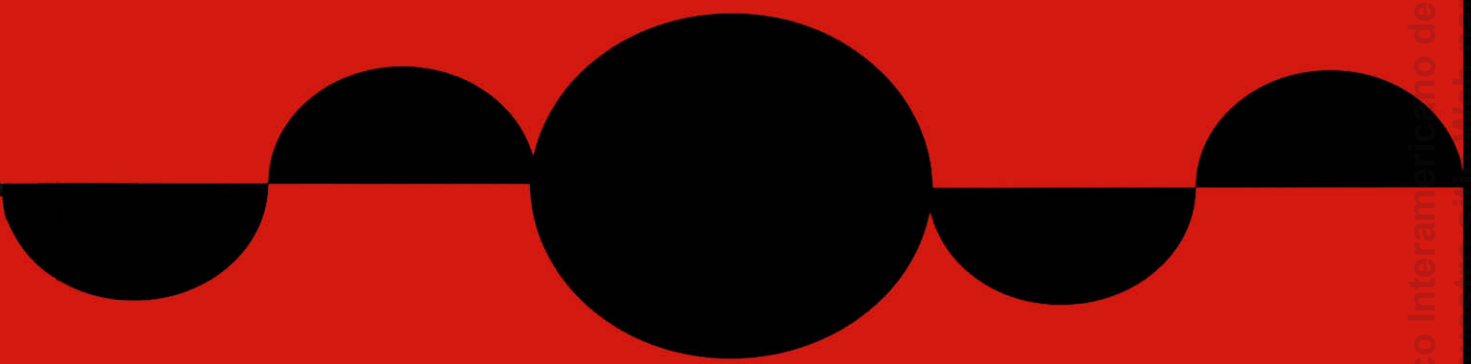
LAS AMERICAS SIN BARRERAS

Negociaciones comerciales de acceso a mercados

Antoni Estevadeordal
y Carolyn Robert
Editores



© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

LAS AMERICAS SIN BARRERAS

Negociaciones comerciales de acceso a mercados en los años noventa

Antoni Estevadeordal y Carolyn Robert

Editores

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Washington D.C.
2001

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Producido por la Sección de Publicaciones del BID. Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library

Las Américas sin barreras : negociaciones comerciales de acceso a mercados en los años noventa / Antoni Estevadeordal y Carolyn Robert, editores.

p. cm.
Includes bibliographical references.
ISBN:1886938946

1. International economic integration. 2. Free trade—Latin America. 3. Latin America—Foreign economic relations. I. Estevadeordal, Antoni. II. Robert, Carolyn. III. Inter-American Development Bank.

337.17 A24—dc21

Las Américas sin barreras:
negociaciones comerciales de acceso a mercados en los años noventa

©Banco Interamericano de Desarrollo, 2001

Esta publicación puede solicitarse a:
IDB Bookstore
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577
Estados Unidos de América
Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709
1-877-782-7432

idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

ISBN: 1886938 94 6

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

INDICE GENERAL

NOTA DE LOS EDITORES xii

PROLOGO xiii

INTRODUCCION xv

CAPITULO I. 1
MERCOSUR: UNA UNION ECONOMICA EMERGENTE
Gustavo Magariños
Consultor Internacional, ex Asesor para Asuntos Económicos de Integración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay

CAPITULO II. 37
ASPECTOS ESTRATEGICOS EN LAS NEGOCIACIONES DEL MERCOSUR
Roberto Bouzas
Investigador Principal de FLACSO, Argentina, y Profesor Titular de Economía Internacional en la Universidad de Buenos Aires, Argentina

CAPITULO III. 69
EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE (TLCAN): UNA MODALIDAD DE NEGOCIACION DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO
Julius L. Katz
Ex Presidente de la firma Hills & Cía en Washington, D.C., ex Representante Comercial Adjunto de Estados Unidos

CAPITULO IV. 91
LA AMPLIACION DEL MERCADO NORTEAMERICANO: PERSPECTIVAS DE LOS PAISES DEL TLCAN
Sidney Weintraub
Chair de Política Económica en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS) en Washington, D.C., Estados Unidos

CAPITULO V. 115
LA COMUNIDAD ANDINA FRENTE A LAS NEGOCIACIONES DEL AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS (ALCA)
Luis Jorge Garay
Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, ex Asesor del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia

CAPITULO VI. 143
DEL ACUERDO DE CARTAGENA AL ESTABLECIMIENTO DE LA COMUNIDAD ANDINA
Olga Lucía Lozano
Asesora del Consejo Superior de Comercio Exterior de Colombia, ex Asesora del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia
Sandra Zuluaga
Investigadora de FEDESARROLLO en Bogotá (Colombia), ex Asesora del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

CAPITULO VII. 163
EL GRUPO DE LOS TRES (G-3): LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES ENTRE COLOMBIA, MÉXICO Y VENEZUELA
Sandra Zuluaga
Investigadora de FEDESARROLLO en Bogotá, Colombia, ex Asesora del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia
Olga Lucía Lozano
Asesora del Consejo Superior de Comercio Exterior de Colombia, ex Asesora del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia

CAPITULO VIII. 187
ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ECONOMICOS EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE CHILE Parte I: Aspectos institucionales
Alejandro Jara
Embajador de Chile ante la OMC y ex Viceministro de Relaciones Exteriores de Chile

CAPITULO IX. 201
ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ECONOMICOS EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE CHILE Parte II: Aspectos económicos
Sebastián Sáez
Consultor internacional, ex Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

CAPITULO X. 213
LAS NEGOCIACIONES DE ACCESO A LOS MERCADOS EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO DE MEXICO CON BOLIVIA Y COSTA RICA
Ernesto López Córdova
Economista de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID

CAPITULO XI. 249
CARICOM: UN ANALISIS DE TRES NEGOCIACIONES COMERCIALES
Henry S. Gill
Director de Comunicaciones de la «Regional Negotiating Machinery» de los países del Caribe, ex Subsecretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Caracas, Venezuela

CAPITULO XII. 275
PROBLEMAS Y DESAFIOS DE LAS NEGOCIACIONES DE ACCESO A MERCADOS PARA LAS PEQUEÑAS ECONOMIAS
Anabel González
Viceministra y ex Directora de Negociaciones Comerciales Internacionales, Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica
Eduardo Lizano
Presidente del Banco Central de Costa Rica y Catedrático de la Universidad de Costa Rica

CAPITULO XIII. 307
LAS NEGOCIACIONES DE ACCESO A LOS MERCADOS EN EL MARCO DEL ALCA Y SU RELACION CON LA OMC
Julio Lacarte
Presidente del Organo de Apelación de la Organización Mundial de Comercio, ex Negociador Principal de Uruguay ante el GATT

AUTORES 321

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

INDICE ANALITICO

Prólogo xiii
Introducción xv

Capítulo I. MERCOSUR: una unión económica emergente 1
Gustavo Magariños

Introducción 1
Antecedentes históricos 1
Programa argentino-brasileño 2
Coyuntura política y económica 4
Las negociaciones 7
Primera fase: PICAB 7
Segunda fase: constitución del MERCOSUR 8
Tercera fase: período de transición del Tratado de Asunción 11
Desmantelamiento arancelario 11
Restricciones no arancelarias (RNA) 12
Arancel Externo Común (AEC) 14
Régimen de origen 15
Acuerdos sectoriales 15
Incentivos a la exportación 16
Políticas públicas 17
Cuarta fase: a partir del Protocolo de Ouro Preto 17
Dumping y otras prácticas desleales de comercio 19
Salvaguardias 19
Defensa de la competencia 20
Relacionamiento externo 20
Acuerdo MERCOSUR-Chile 22
Acuerdo MERCOSUR-Bolivia 24
Negociaciones MERCOSUR-Comunidad Andina (CAN) 25
Unión Europea (UE): Acuerdo Marco Interregional (AMI) 26
Negociaciones en el ALCA 27
Apéndice I 31
Apéndice II 32
Apéndice III 34

Capítulo II. Aspectos estratégicos en las negociaciones del MERCOSUR 37
Roberto Bouzas

Introducción 37
Cuestiones relativas al acceso a los mercados en el MERCOSUR: evaluación estratégica 38
El Tratado de Asunción y el período de transición 40
Más allá del período de transición: el programa inconcluso de acceso a los mercados 43
El MERCOSUR y las negociaciones de acceso a los mercados en la ALADI 47
Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y el MERCOSUR: marcar la pauta 48
Acuerdo de Libre Comercio entre Bolivia y el MERCOSUR 51
Negociaciones con la Comunidad Andina: ¿será posible aproximar intereses divergentes? 54
Negociaciones con México, en un punto muerto 56
El MERCOSUR y sus socios en la ALADI: algunas consideraciones estratégicas 58

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El MERCOSUR, el proceso conducente al establecimiento del ALCA y la Unión Europea 59
El MERCOSUR y las cuestiones relativas al acceso a los mercados en las negociaciones sobre el ALCA 60
Alcance del ALCA 63
Aplicación del ALCA 63
Distribución de costos y beneficios 64
Macroeconomía y el ALCA 64
¿Un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea? 64
Hacia una estrategia para futuras negociaciones comerciales 66
Bibliografía 68

Capítulo III. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Una modalidad de negociación de un acuerdo de libre comercio 69
Julius L. Katz

Introducción 69
Antecedentes 69
Contexto económico y político 71
Estrategias de la negociación 73
El proceso de la negociación 74
Objetivos y principios 75
Relación con otras negociaciones e instituciones 76
Las disposiciones sobre el acceso al mercado 77
Trato nacional 77
Aranceles 77
Medidas no arancelarias 78
Restricciones a las importaciones y a las exportaciones 79
Derechos de usuario de la aduana 79
Impuestos a la exportación 79
Medidas sanitarias y fitosanitarias 79
Obstáculos técnicos al comercio 79
Devolución de los derechos de aduana *(draw-back)* 80
Normas de origen 80
Disposiciones conexas 81
Defensa comercial 81
Salvaguardias 83
Las repercusiones económicas y sectoriales del tratado 83
Efectos generales 83
Efectos sectoriales 85
El sector automotor 85
Los textiles y las prendas de vestir 86
Enseñanzas del TLCAN 86
El modelo del TLCAN 86
Moratoria *(standstill)* 87
Estructura de las negociaciones 87
Excepciones 87
Normas de origen 87
Apoyo de la población 88
Bibliografía 88

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo IV. La ampliación del mercado norteamericano: perspectivas de los países del TLCAN 91
Sidney Weintraub

Introducción 91
Estrategias subregionales y nacionales vigentes en la esfera del comercio 92
La estrategia subregional 92
Estrategias comerciales nacionales 94
Estados Unidos 97
Canadá 102
México 103
Opciones para estrategias comerciales a largo plazo 104
Necesidad de una consolidación del TLCAN 105
Opciones en materia de estrategia comercial 108
Consolidación y ampliación del TLCAN 108
Bilateralismo preferencial 109
Regionalismo preferencial a nivel de todo el hemisferio 109
Negociaciones mundiales sobre la base del trato de nación más favorecida 109
Conclusiones 110
Bibliografía 113

Capítulo V. La Comunidad Andina frente a las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) 115
Luis Jorge Garay

Introducción 115
El proceso de integración andino: una referencia básica 115
Las relaciones entre la comunidad andina y Estados Unidos 116
Antecedente 116
Contexto general 116
Acuerdos-marco bilaterales 117
El Acta de Preferencia Comercial Andina 117
El ambiente integracionista regional 118
Acuerdos colombo-venezolanos 118
El Grupo de Los Tres 119
ALADI 120
Chile 121
MERCOSUR 121
Algunas consideraciones sobre la inserción y el relacionamiento internacional de la comunidad andina 123
Comunidad Andina 125
Estados Unidos 127
América Latina y el Caribe 130
MERCOSUR 130
Centroamérica y el Caribe 132
TLCAN 133
Comunidad Económica Europea 134
Otras regiones estratégicas 135
Negociaciones para la construcción del ALCA: un esbozo de opciones básicas para la comunidad andina 136
Conclusiones 139
Bibliografía 140

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo VI. Del Acuerdo de Cartagena al establecimiento de la Comunidad Andina 143
Olga Lucía Lozano
Sandra Zuluaga

Introducción 143
El proceso de integración andina 144
La suscripción del Acuerdo de Cartagena 144
La consolidación de la zona de libre comercio y la negociación del arancel externo común 148
La reforma institucional y la reincorporación de Perú 151
Relación entre el Acuerdo de Cartagena, la OMC y ALADI 152
Negociación en materia de acceso 153
Factores que caracterizan el acceso al mercado en la Comunidad Andina 153
Política industrial subregional y eliminación de barreras arancelarias y para-arancelarias .. 153
Compromiso en materia de política comercial 154
Especial protección a la producción doméstica 155
Construcción de un programa de liberación a partir de cuatro nóminas 155
Tratamientos especiales a los países de menor desarrollo relativo 157
Papel protagónico de la relación colombo-venezolana y de los procesos domésticos de apertura 158
Aspectos metodológicos 158
Metodología de la negociación 158
El arancel de partida 159
Las medidas para-arancelarias 159
El sector agrícola 159
Relación del acceso a mercado con otras normas 160
Evolución de la coordinación interinstitucional 160
Bibliografía 162

Capítulo VII. El Grupo de los Tres (G-3): las negociaciones comerciales entre Colombia, México y Venezuela 163
Sandra Zuluaga
Olga Lucia Lozano

Introducción 163
El proceso de negociación: de la ampliación de preferencias comerciales a una zona de libre comercio 164
Contexto en el que se llevó a cabo la negociación 164
Objetivos y principios 168
La coherencia con otros compromisos en materia de integración 170
El TLC-G3 frente a la OMC y la ALADI 171
El Acuerdo de Cartagena y el TLC-G3 171
Eventuales negociaciones con terceros 171
La negociación en materia de acceso a mercados 171
Evolución de la negociación de acceso a mercados 173
Acceso efectivo al mercado: normas de origen, salvaguardias y prácticas desleales de comercio 176
La coordinación inter e intrainstitucional 182
Impacto económico y comercial del TLC-G3 183
Lecciones para la negociación del ALCA 183
Bibliografía 186

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo VIII. Aspectos institucionales y económicos en las negociaciones comerciales de Chile 187
• *PARTE I: Aspectos institucionales*
Alejandro Jara

Introducción 187
El pasado reciente 187
Los cambios 188
Los nuevos actores de la política comercial 189
La política y estructura internas 191
Las cuestiones de política externa 193
Cuestiones de coordinación 195
Otras consideraciones de las negociaciones 197
Las consultas con el sector privado 198
Metodología para evaluar los acuerdos 198
Disciplinas en materia anti-*dumping* 198
"Se lista o se pierde" *(list or lose)* 199
El pudor para resolver conflictos 199

Capítulo IX. Aspectos institucionales y económicos en las negociaciones comerciales de Chile 201
• *PARTE II: Aspectos económico*
Sebastián Sáez

Introducción 201
Principales fundamentos económicos de los acuerdos comerciales 202
El papel del sistema multilateral de comercio 203
Arquitectura y contenido de los acuerdos suscritos por Chile 204
Contenido de los acuerdos 204
¿Qué, con quién y para qué? 207
El camino por delante: conclusiones 211

Capítulo X. Las negociaciones de acceso a los mercados en los tratados de libre comercio de México con Bolivia y Costa rica 213
Ernesto López Córdova

Introducción 213
Marco económico y político 214
Antecedentes 214
Entorno económico 215
El proceso de negociación 217
Estrategias 217
Objetivos, principios y orientaciones 219
Estructura de las negociaciones 220
Coordinación con otros procesos de negociación 221
Problemas en la conducción de las negociaciones 222
Resultados del proceso de negociación en materia de acceso a mercados 224
Medidas arancelarias 225
Mecanismos para las reducciones arancelarias 225
Nivel arancelario inicial o base para el programa de desgravación arancelaria 225
Cronogramas de desgravación arancelaria 226
Tratamiento especial a sectores o productos 226

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Modificaciones arancelarias y aceleración de la desgravación ... 226
Preferencias arancelarias ... 227
Cobertura de productos y excepciones ... 227
Gravámenes por servicios aduaneros ... 228
Medidas no arancelarias ... 228
Normas para el comercio de bienes ... 228
Valoración del impacto económico y comercial de los tratados ... 231
Lecciones ... 235
Apéndice A: categorías para la eliminación de aranceles establecidas en los programas de desgravación arancelaria de los tratados ... 238
A.1 TLC México-Bolivia ... 238
A.2 TLC México-Costa Rica ... 238
Apéndice B: Normas para el comercio de bienes ... 239
Apéndice C: Comercio bilateral de México con Bolivia y Costa Rica: productos seleccionados ... 242
C.1 México-Bolivia ... 242
C.2 México-Costa Rica ... 244
Bibliografía ... 246

Capítulo XI. CARICOM: Un análisis de tres negociaciones comerciales ... 249
Henry S. Gill

Introducción ... 249
Estructura, estrategia y repercusiones de las negociaciones comerciales: el AEC ... 250
Marco político y económico de las negociaciones ... 250
Las estrategias nacionales en el proceso de negociación ... 252
Valoración de las repercusiones económicas y comerciales ... 258
Estructura, estrategia y repercusiones de las negociaciones comerciales: las negociaciones bilaterales con Venezuela y con Colombia ... 259
Marco político y económico de las negociaciones ... 259
Las estrategias nacionales en el proceso de negociación ... 260
Venezuela ... 263
Colombia ... 264
El Acuerdo ... 265
Valoración de las repercusiones económicas y comerciales ... 266
Lecciones que se desprenden ante la perspectiva del reto del ALCA ... 271

Capítulo XII. Problemas y desafíos de las negociaciones de acceso a mercados para las pequeñas economías ... 275
Anabel González
Eduardo Lizano

Introducción ... 275
Negociación de acuerdos comerciales: evaluación de los logros alcanzados ... 276
Negociaciones prioritarias ... 276
Acuerdos concluidos y en proceso de negociación ... 276
La selección de la contraparte del acuerdo ... 278
Acceso a mercados en los acuerdos negociados ... 280
Acceso a mercados y disciplinas relacionadas: convergencias y divergencias ... 280
Consideraciones estratégicas ... 284
Organización para la negociación ... 284
Negociación individual *vs.* negociación conjunta ... 284
Negociación conjunta ... 288

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Organización interna 288
Política comercial y negociación de acuerdos comerciales 290
Importancia y consistencia 290
Temas de debate 291
Objeciones conceptuales 291
Objeciones relacionadas con la negociación misma 292
Objeciones relacionadas con la asignación de los recursos 292
Objeciones relacionadas con los resultados de la negociación 292
Objeciones relacionadas con la administración de tratados 292
Resultados 292
Evolución del comercio 292
Lecciones aprendidas 293
El desarrollo de estrategias alternativas de largo plazo para la negociacion de acuerdos comerciales 295
El punto de partida 295
Consideraciones de política 295
Consideraciones de fondo en materia de acceso a mercados 296
Consideraciones de organización 298
Elementos de base 300
Opciones de política comercial 301
Los desafíos a nivel regional 301
Integración comercial en el continente americano 302
Observaciones finales 303
Bibliografía 304

Capítulo XIII. Las negociaciones de acceso a los mercados en el marco del ALCA y su relación con la OMC 307
Julio Lacarte

Introducción 307
El acceso a los mercados en el contexto del debate sobre multilateralismo *versus* regionalismo 308
Las negociaciones de acceso a los mercados en el ámbito multilateral 309
Las negociaciones de acceso a los mercados en el marco del ALCA 313
Retos pendientes en las negociaciones de acceso a los mercados 317

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

NOTA DE LOS EDITORES

El propósito de los artículos incluidos en este libro es analizar la dinámica de los procesos de negociación, más que ofrecer un análisis cronológico actualizado y exhaustivo de los hechos, lo cual no sería factible en una obra de estas características. En este sentido, el análisis en los diferentes capítulos del libro abarca los eventos que tuvieron lugar hasta principios de 1999.

A modo de agradecimiento, quisiéramos reconocer a los autores de cada uno de los artículos que integran este libro, muchos de los cuales participaron en varias reuniones en Washington, D.C. y en el Foro de Discusión que se celebró en Buenos Aires, Argentina, en diciembre de 1997, con el auspicio del INTAL. Este agradecimiento incluye a los comentaristas Juan José Echavarría, Ernesto Tironi y Luis de la Calle, quienes se hicieron presentes en esa ocasión para comentar y contribuir con sus puntos de vista a la discusión sobre los distintos temas objeto de análisis en los documentos. Especial y sincero agradecimiento a Julio Lacarte, quien con su conocimiento y dedicación contribuyó decididamente desde los inicios del proyecto. Asimismo, un reconocimiento especial a la memoria de Julius L. Katz, quien con su trayectoria constituye una referencia para todos aquellos interesados en el área de las negociaciones comerciales. Este libro no hubiera sido posible sin el apoyo de Nohra Rey de Marulanda, Gerente del Departamento de Integración y Programas Regionales, y Robert Devlin, Subgerente del mismo Departamento. Especial agradecimiento merece la cooperación del INTAL en distintas fases de preparación de este libro, en particular Juan José Taccone, Director del Instituto, Alicia Pinotti y el resto del personal del INTAL que colaboró en este proyecto. La asistencia de Eric Miller a lo largo de todo el proyecto fue de singular importancia, en particular en la organización del Foro de Discusión y en las reuniones preparatorias celebradas en Argentina y Washington, D.C. Finalmente, nuestro agradecimiento a los comentarios de Roberto Echandi a una versión final del libro y a Verónica Aulestia, Martha Skinner y Silvia Cuyás por toda su valiosa labor administrativa.

Antoni Estevadeordal
Carolyn Robert

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Prólogo

En los años noventa hemos sido testigos de los efectos de las fuerzas paralelas y complementarias de la globalización y el regionalismo en la economía mundial. El intercambio de bienes y servicios, junto con su progresiva liberalización a través de la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias entre países, han sido los motores principales detrás de dichos fenómenos. Si bien parte importante de la liberalización comercial se ha debido a políticas unilaterales de apertura externa, las negociaciones comerciales entre naciones en el marco del sistema multilateral— anteriormente el GATT y hoy día la Organización Mundial de Comercio— y a través de acuerdos regionales e interregionales de integración, han tenido un papel muy destacado en el proceso. Así no es sorprendente que las negociaciones comerciales se hayan convertido en un tema de creciente interés para analistas en las ciencias sociales y se estén convirtiendo en un tema prioritario para los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales en nuestras sociedades.

Este trabajo se ha inspirado en el proceso de construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que comenzó en enero de 1995 con base en el mandato de los Jefes de Estado de 34 países del hemisferio reunidos en La Cumbre de las Américas en Miami, en diciembre de 1994. Después de tres años de trabajo preparatorio, las negociaciones fueron lanzadas en abril de 1998, con la meta de finalizar la negociación antes de 2005.

Teniendo en cuenta la importancia de la temática de las negociaciones de acceso a los mercados en cualquier tipo de acuerdo en el marco del ALCA, pensamos que sería extremadamente útil examinar en detalle y de forma comparativa la rica experiencia en esta materia acumulada en la región a través de los numerosos acuerdos de integración y comercio bilaterales y subregionales negociados en el Hemisferio previo al proceso del ALCA. De alguna forma las diferentes experiencias en el Hemisferio serían naturalmente puntos de referencia para las delegaciones en sus discusiones sobre acceso a mercados tanto en el ALCA como en otras iniciativas de liberalización comercial de las Américas o con socios extraregionales.

Con este objetivo, el libro examina las modalidades de las negociaciones en diversos acuerdos regionales en las Américas y en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Todos los autores son *insiders* de las negociaciones respectivas, estando altamente calificados para proveer una visión informativa y única de cómo las cláusulas y disposiciones sobre acceso a mercados fueron negociadas en la práctica. Estas perspectivas se complementan con los trabajos de otros autores que aportan el contexto estratégico global de dichas negociaciones.

Este libro representa un esfuerzo de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos con apoyo del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), ambas unidades del Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo. Queremos agradecer la colaboración de todos los autores, quienes demostraron una gran dedicación y entusiasmo en la preparación de sus artículos y en el intercambio de opiniones sobre el tema en varios talleres que se llevaron a cabo durante el transcurso del proyecto. También queremos expresar una apreciación especial por la colaboración de Julius Katz, uno de los grandes negociadores norteamericanos quien lamentablemente falleció antes de la publicación del libro. Finalmente, esperamos que los trabajos presentados en el libro contribuyan a mejorar el entendimiento de las diferentes modalidades, mecanismos y estrategias de negociación de acceso a los mercados en acuerdos comerciales recíprocos y estimule ideas nuevas para futuros emprendimientos de esta naturaleza.

Nohra Rey de Marulanda
Gerente
Departamento de Integración y Programas Regionales
Banco Interamericano de Desarrollo

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Introducción

El proceso de reformas estructurales llevadas a cabo en América Latina y el Caribe desde finales de la década de los ochenta se caracterizó, en el ámbito comercial, por la apertura unilateral de las economías, la incorporación en los mecanismos multilaterales de liberalización comercial y la profundización de los esquemas regionales de integración. Los avances significativos conseguidos en estos tres frentes de la liberalización comercial han posibilitado que los procesos de integración sean concebidos como procesos compatibles con una liberalización más amplia del comercio («regionalismo abierto»).

La liberalización comercial ha ido mucho más allá de la eliminación y/o reducción de las barreras que tradicionalmente constituían los elementos principales de la política comercial, tales como los aranceles y las restricciones no arancelarias, para abarcar una creciente gama de políticas y medidas comerciales que afectan y determinan los términos y condiciones de acceso a los mercados, tales como las normas y regulaciones técnicas, prácticas de subsidios, comercio de servicios, nuevos temas como propiedad intelectual, inversión y políticas de competencia, entre otros.

A nivel multilateral, es de destacar la importancia para todos los países de la región de los resultados de las negociaciones de la Ronda Uruguay emprendidas en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Por su naturaleza comprensiva, estas negociaciones tuvieron como resultado un conjunto de acuerdos que han contribuido a la liberalización del comercio de bienes y de servicios, el fortalecimiento de las disciplinas necesarias para asegurar un acceso efectivo a los mercados, y el además de permitir el establecimiento de un mecanismo de solución de diferencias eficaz que garantice el respeto de los compromisos adquiridos.

Específicamente en materia de acceso a los mercados, las negociaciones de la Ronda Uruguay tuvieron como resultado la reducción de los aranceles de los países en un 40% en promedio, con un aumento significativo en el porcentaje de los aranceles consolidados, particularmente en el caso de los países en desarrollo (de un 21% antes de la Ronda Uruguay a un 73% como resultado de las negociaciones). Asimismo, se redujeron los niveles de las tasas arancelarias de manera significativa: la proporción de bienes con aranceles consolidados en cero pasa en los países desarrollados del 20% al 44%, y la proporción de importaciones de los países desarrollados a los que se le aplicarán aranceles superiores al 15% disminuye de un 7% a un 5% (Cuadros 1 y 2).

En cuanto a otras barreras al comercio, el progreso en los acuerdos multilaterales ha sido también significativo. La conversión en aranceles de las restricciones no arancelarias aplicables a los productos agrícolas, así como la negociación de la eliminación progresiva de las restricciones cuantitativas aplicables a los productos del sector textil y del vestido constituyeron importantes avances hacia la liberalización del comercio. Por otra parte, el fortalecimiento de las disciplinas en materia de subsidios a las exportaciones, valoración aduanera, barreras técnicas al comercio, y medidas sanitarias y fitosanitarias en el marco de las negociaciones multilaterales han coadyuvado sin duda al logro de mejores y mayores oportunidades de acceso a los mercados.

A nivel regional, el proceso de integración, lejos de haber disminuido, ha continuado con renovada vitalidad. Ello encuentra su razón de ser en varios factores: en primer lugar, los avances efectuados en los países en materia de reformas económicas y en la eliminación de los desequilibrios macroeconómicos, han generado una mayor armonización económica permitiendo un mayor avance en los procesos de integración en la región. A su vez, la reducción unilateral de aranceles y otras barreras comerciales ha contribuido a disminuir fisuras que impedían que estos procesos regionales avanzaran en un sentido de apertura hacia afuera, posibilitando con ello una mayor integración de todos los bloques en el Hemisfe-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1

Consolidaciones arancelarias negociadas en la Ronda Uruguay

	Productos industriales				Productos agropecuarios			
	Número de líneas arancelarias consolidadas		Valor de las import. con líneas aranc. consolidadas		Número de líneas arancelarias consolidadas		Valor de las import. con líneas aranc. consolidadas	
Grupos de países	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Países desarrollados	78	99	94	99	58	100	81	100
América del Norte	99	100	99	100	92	100	94	100
Europa Occidental	79	82	98	98	45	100	87	100
Economías en desarrollo	21	73	13	61	17	100	22	100
América Latina	38	100	57	100	36	100	74	100
Africa	13	69	26	90	12	100	8	100
Asia	16	68	32	70	15	100	36	100
Economías en transición	73	98	74	96	57	100	59	100
Europa Central	63	98	68	97	49	100	54	100
Total	43	83	68	87	35	100	63	100

Fuente: BID, Departamento de Integración y Programas Regionales basado en datos de la OMC.

América

	Porcentaje de importaciones con arancel consolidado	
	Antes	Después
Argentina	17,1	100,0
Brasil	16,0	100,0
Canadá	96,4	96,8
Chile	100,0	100,0
Colombia	4,4	100,0
El Salvador	97,8	97,8
México	100,0	100,0
Perú	17,1	100,0
Estados Unidos	91,5	92,5
Uruguay	13,3	100,0
Venezuela	100,0	100,0

Fuente: BID, Departamento de Integración y Programas Regionales basado en datos de la OMC.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 2

Aranceles de nación más favorecida (NMF) en las Américas, 1999

País	Arancel promedio	Desviación estándar
Estados Unidos	4,5	10,9
Canadá	8,8	8,5
Argentina	13,4	6,8
Bolivia	9,7	1,3
Brasil	14,3	7,0
Chile	10,0	0,6
Colombia	11,6	6,3
Ecuador	13,1	6,6
México	16,2	13,5
Paraguay	11,4	6,8
Perú	13,2	2,9
Uruguay	12,2	7,2
Venezuela	12,0	6,1
Costa Rica	7,2	13,8
El Salvador *	5,6	7,9
Guatemala *	7,6	8,7
Honduras **	7,8	8,0
Nicaragua *	10,9	7,5
Panamá **	14,0	12,9
Antigua y Barbuda *	9,7	10,5
Barbados *	9,8	11,7
Belice *	11,2	13,7
Dominica *	10,1	10,8
Grenada *	10,5	12,1
Guyana *	10,6	13,7
Jamaica *	9,7	11,0
Montserrat *	9,3	10,5
St. Kitts y Nevis *	9,6	10,8
Santa Lucía *	10,3	12,2
St. Vincent *	9,5	11,0
Surinam *	9,7	11,1
Trinidad y Tobago *	9,8	11,2

Nota: Todos los datos son para 1999 con excepción de (*) 1998 y (**) 1997.
Fuente: BID, Departamento de Integración y Programas Regionales, basado en fuentes oficiales nacionales y secretarías de integración.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

rio, y despertando el interés de los gobiernos por una mayor cooperación económica y política.

La globalización, por su parte, ha reforzado el argumento en algunos países de que la dimensión de los mercados es un factor importante para un pleno aprovechamiento de las economías de escala, y la integración a nivel regional ofrece la posibilidad de permanecer competitivos a nivel global. Simultáneamente, estos procesos de integración han servido para disminuir el riesgo de reversión de los avances logrados en las reformas económicas y la apertura comercial (*"lock-in"*), y para profundizar aún más la liberalización comercial en casos en que no se ha podido ir más allá a nivel multilateral.

Esta renovada actividad de los acuerdos de integración se ha visto reflejada claramente en las reformas realizadas en algunos de los acuerdos tradicionales (Comunidad Andina, Centroamérica y el Caribe, principalmente). Asimismo, una gran mayoría de nuevos acuerdos de libre comercio han sido suscritos en el Hemisferio en los últimos dos años. El MERCOSUR suscribió un acuerdo de libre comercio con Chile y con Bolivia; por su parte Chile negoció un acuerdo de libre comercio con Canadá, y renegoció acuerdos previos que tenía con México y Perú, de conformidad con un modelo de mayor cobertura y alcance. En Centroamérica, Costa Rica, Guatemala y El Salvador han firmado un acuerdo de libre comercio con República Dominicana, y Costa Rica está en conversaciones con Trinidad y Tobago. Por su parte, México firmó un acuerdo de libre comercio con Costa Rica y Nicaragua y continúa las negociaciones con el resto de los países del norte de Centroamérica (Cuadros 3 y 4).

Estos avances y su orientación de regionalismo hacia afuera han posibilitado el planteamiento de un proceso mayor aún de integración a nivel hemisférico que se formalizó con el lanzamiento, en abril de 1998, de las negociaciones para el establecimiento de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a más tardar en el año 2005. De concretarse, el ALCA constituiría el mercado más grande del mundo, con un Producto Interno Bruto de aproximadamente US$ 8,5 trillones y una población de alrededor de 800 millones de habitantes.

Asimismo, varios países o bloques de países del Hemisferio han iniciado o formalizado el inicio de negociaciones con bloques comerciales extrarregionales, como es el caso de México y la Unión Europea, y de esta última con MERCOSUR y Chile.

A pesar de los logros alcanzados en materia de liberalización comercial, en particular su efecto sobre el crecimiento de los flujos comerciales intrarregionales, los países del Hemisferio enfrentan aún obstáculos significativos para el acceso de sus productos a los distintos mercados de exportación, lo que plantea desafíos importantes a la región, sobre todo a la luz de futuras negociaciones comerciales, incluyendo el ALCA.

Las disparidades que subsisten en cuanto a los aranceles aduaneros y las medidas no arancelarias por sectores y/o productos que representan distintos grados de protección, la persistencia de picos arancelarios y de progresiones arancelarias, así como de otras medidas y prácticas que distorsionan el comercio de productos, constituyen obstáculos importantes al acceso a los mercados, y tienen, en algunos casos, objetivos proteccionistas.

Asimismo, subsisten grandes desafíos en la implementación de algunos acuerdos de la Ronda Uruguay, los cuales constituyen la base a partir de la cual los países de la región podrán profundizar la liberalización comercial en el Hemisferio en el marco del ALCA. Si bien ello ha contribuido a fortalecer la conciencia sobre la importancia de una efectiva puesta en práctica de los acuerdos multilaterales en la región, también ha revelado de manera más palpable los problemas y dificultades que enfrentan muchos países en este sentido, evidenciando así la necesidad de reforzar la cooperación y asistencia técnica.

En el marco del ALCA, los países acordaron que el Area de Libre Comercio de las Américas podrá coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA. Por

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 3

Acuerdos comerciales en el continente americano

Acuerdos vigentes	Fecha de firma	Entrada en vigencia
Comunidad Andina [1]	1988	1996
Comunidad del Caribe (CARICOM) [2]	1989	1990
Chile-México [3]	1991	1992
Mercado Común Centroamericano (MCCA) [4]	1990	1993
CARICOM-Venezuela	1992	1993
Chile-Venezuela	1993	1993
Bolivia-Chile	1993	1993
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	1992	1994
Colombia-Chile	1993	1994
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	1991	1995
Costa Rica-México	1994	1995
Grupo de los Tres (G-3)	1994	1995
CARICOM-Colombia	1994	1995
Bolivia-México	1994	1995
Chile-Ecuador	1994	1995
Chile-MERCOSUR[5]	1996	1996
Canadá-Israel	1996	1997
Canadá-Chile	1996	1997
Bolivia-MERCOSUR	1996	1997
México-Nicaragua	1997	1998
Chile-Perú	1998	1998
CARICOM-República Dominicana [6]	1998	2001
MCCA-Chile[6]	1999	2000
México-Uruguay[7]	1999	2000
México-Perú[7]	2000	2000
Caricom-Unión Europea	2000	2000
México-Unión Europea	2000	2000
México-Israel	2000	2000
Colombia/Ecuador/Perú/Venezuela-Argentina[7]	2000	2000
México-Triangulo del Norte (El Salvador, Guatemala, Honduras)	2000	2001

Algunos acuerdos en discusión

Regionales: Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA); Canadá-Costa Rica; México-Panamá; MCCA-Panamá; México-Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala, Honduras); Chile-US.
Extrarregionales: MERCOSUR-UE; Chile-UE; Chile-Corea del Sur; México-Japón; APEC.

Notas:

[1] El Protocolo de Quito de 1988 modificó el tratado fundacional de 1969 del Grupo Andino. En 1996, el nombre del grupo fue cambiado a Comunidad Andina y se reformó su estructura institucional (Declaración de Trujillo).

[2] CARICOM empieza su proceso de reforma en 1989 (Declaración de Grand Anse) y acordó el lanzamiento de un AEC armonizado en 1990.

[3] Las partes reformaron y actualizaron el acuerdo de manera sustantiva, y un nuevo acuerdo entró en vigencia el 1 de agosto de 1999.

[4] Los presidentes acordaron reactivar el MCCA en 1990 (Cumbre de Montelimar) y en 1993 optaron por avanzar hacia una unión aduanera (Protocolo de Guatemala).

[5] Chile y Mercosur están explorando la posibilidad de su adhesión completa al mercado común.

[6] A la espera de la ratificación legislativa necesaria.

[7] Incluye disposiciones de "ALADI-plus".

Fuente: BID, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 4

Programas de liberalización preferencial en acuerdos comerciales en América Latina

Acuerdo	% Importaciones bilaterales respecto del total del Hemisferio Occ. 1995	% Importaciones bilaterales respecto del total mundial 1995	% Productos liberalizados 1996	2006
Chile-México (1992)				
Chile-México	7,3	3,9	95,5	98,4
México-Chile	0,9	0,7	95,0	98,2
Chile-Venezuela (1993)				
Chile-Venezuela	2,7	1,5	0,7	96,6
Venezuela-Chile	1,7	1,2	0,7	95,7
Chile-Colombia (1994)				
Chile-Colombia	1,7	0,9	4,1	91,3
Colombia-Chile	2,1	1,4	5,3	91,3
Chile-Ecuador (1995)				
Chile-Ecuador	2,5	1,4	3,9	96,4
Ecuador-Chile	4,1	2,7	5,1	96,1
G-3 (1995)				
México-Colombia	0,2	0,1	7,6	90,9
Colombia-México	4,9	3,3	4,1	90,8
México-Venezuela	0,4	0,3	2,4	76,4
Venezuela-México	4,8	3,4	0,4	76,8
México-Costa Rica (1995)				
México-Costa Rica	0,0	0,0	86,4	99,3
Costa Rica-México	5,3	4,0	73,2	97,8
México-Bolivia (1995)				
México-Bolivia	0,0	0,0	61,8	96,5
Boliva-México	2,2	1,4	59,2	96,4
MERCOSUR (1995)				
Argentina-MERCOSUR	44,1	22,7	96,6	99,9
Brasil-Argentina	31,3	13,8	99,4	99,9
Paraguay-MERCOSUR	71,1	40,4	92,8	99,9
Uruguay-MERCOSUR	73,6	46,1	86,3	99,9
MERCOSUR-Chile (1996)				
Argentina-Chile	5,0	2,6	4,4	94,7
Chile-Argentina	16,8	8,9	4,4	95,0
Brasil-MERCOSUR	5,0	2,2	4,4	94,7
Chile-Brasil	14,5	7,7	4,4	97,6
Uruguay-Chile	2,7	1,7	4,4	94,8
Chile-Uruguay	0,5	0,3	4,4	95,4
Paraguay-Chile	4,6	2,6	4,4	95,0
Chile-Paraguay	0,7	0,4	4,4	93,5
MERCOSUR-Bolivia (1997)				
Argentina-Bolivia	0,5	0,3	5,4	97,1
Bolivia-Argentina	14,1	8,8	7,3	92,2
Brasil-Bolivia	0,1	0,1	5,6	97,1
Bolivia-Brasil	19,5	12,1	7,3	92,2
Uruguay-Bolivia	0,1	0,1	4,8	97,1
Bolivia-Uruguay	0,5	0,3	7,3	92,2
Paraguay-Bolivia	0,1	0,1	5,0	97,1
Bolivia-Paraguay	0,1	0,1	8,7	92,3

Fuente: BID, Departamento de Integración y Programas Regionales.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

otra parte, un principio fundamental del ALCA es que deberá ser congruente con las reglas y disciplinas de la OMC, en particular el Artículo XXIV del GATT de 1994 y su Entendimiento acordado durante la Ronda Uruguay, y el Artículo V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios.

Por otra parte, aun cuando el ALCA como acuerdo de libre comercio tiene como objetivo profundizar el acceso a los mercados con respecto al sistema multilateral, es claro que la opción óptima para alcanzar la completa eliminación de restricciones comerciales existentes para el acceso de algunos productos o sectores de productos es la vía multilateral. Adicionalmente, una mayor reducción y consolidación de los aranceles en el marco de la OMC no podría tener otro efecto que un mejor acceso a los mercados, y por ende, un beneficio para todos los países. Al mismo tiempo, los países tienen presente que futuras reducciones y consolidaciones arancelarias efectuadas sobre una base de nación más favorecida disminuirán o eliminarán los márgenes de preferencia potenciales que puedan negociarse en el marco de acuerdos regionales como el ALCA.

En este sentido, la continuación del proceso de reforma del sector agrícola a negociarse en el marco de la OMC a partir del próximo año, así como futuras negociaciones sobre acceso a mercados a realizarse eventualmente en ese foro como resultado de compromisos que puedan alcanzarse en un futuro cercano, proveen una oportunidad para profundizar y mejorar el acceso a los mercados a la vez que plantean sinergias e interrelaciones con el ALCA que será fundamental tener en cuenta.

Con este contexto y marco de referencia en mente, se plantea sin duda un desafío sin precedentes en el pasado para los países de la región en materia de estrategia y negociaciones comerciales.

El propósito del libro es presentar esa amplia gama de experiencias de negociación sobre acceso a los mercados que han tenido y están teniendo lugar en el Hemisferio, así como de las estrategias de negociación y de política que se reflejan en los resultados y en las negociaciones mismas. Se destacan diferencias y similitudes importantes en los procesos de negociaciones emprendidos en las Américas, que revelan experiencias valiosas, de las cuales se extraen también lecciones importantes. Se aprecian de manera más sistemática las singularidades y convergencias de los acuerdos comerciales de la región en relación con los distintos aspectos de la negociación tales como cobertura, técnicas de negociación, tratamientos sectoriales, objetivos y principios.

La idea ha sido precisamente documentar las características y estrategias de negociación empleadas en los diferentes acuerdos, con el fin de contribuir a facilitar la tarea futura y desafíos que se presentan para los países de la región en materia de acceso a los mercados.

Robert Devlin
Subgerente
Departamento de Integración y Programas Regionales
Banco Interamericano de Desarrollo

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo I

MERCOSUR: UNA UNION ECONOMICA EMERGENTE

Gustavo Magariños

INTRODUCCION

Antecedentes históricos

El Cono Sur americano tiene una configuración geoeconómica definida que ha inspirado históricamente propósitos integradores. La creación en 1776 del Virreinato del Río de la Plata, además de establecer una jurisdicción militar, dio nacimiento a una vastísima entidad política y administrativa que abarcaba prácticamente los actuales territorios de Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay. En la época colonial las relaciones entre la antigua Gobernación del Plata y los pobladores del área norteña bajo dominio lusitano fueron múltiples y si bien se caracterizaron frecuentemente por su sesgo conflictivo respecto de límites territoriales, contribuyeron a crear un ámbito geográfico naturalmente integrado.

En 1941, la Conferencia Regional de los Países del Plata consagró el principio de una preferencia comercial entre las naciones del área y planteó la posibilidad de formar una unión aduanera, aspiración que no fue concretada posteriormente. En 1969, el Tratado de Brasilia comprometió los esfuerzos conjuntos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay para propiciar un desarrollo compartido de la Cuenca del Plata.

A comienzos de la posguerra, con apoyo de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), y con el fin de resolver problemas estructurales de los tráficos mercantiles entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, se iniciaron estudios y negociaciones para multilateralizar el comercio y los pagos en la subregión. Más tarde, Bolivia y Paraguay (y también Perú) se vincularon a este proceso, del que resultó en 1960 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).[1] No obstante la ampliación imprevista de ésta en virtud de adhesiones de otros países (México y Perú, que suscribieron el Tratado de Montevideo de 1960

[1] La ALALC fue creada en 1960 por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, con el objetivo de establecer una Zona de Libre Comercio. Posteriormente se adhirieron Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela. En 1980, los once países miembros, ante la imposibilidad de cumplir con ese propósito, la sustituyeron por la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), basada en mecanismos más flexibles ajenos a un rígido multilateralismo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

y Colombia, Ecuador y Venezuela, que, además de Bolivia, adhirieron al mismo posteriormente), su concepción original se restringió al Cono Sur.

Programa argentino-brasileño

El principal antecedente directo de la conformación del MERCOSUR fue el proceso de integración argentino-brasileño iniciado en 1985 en virtud de la Declaración de Foz de Iguazú (30 de septiembre de 1985), emitida por los presidentes de ambos países. Poco más de un año después, el Acta para la Integración Argentino-Brasileña (29 de julio de 1986) estableció un Programa de Integración y Cooperación (PICAB) destinado a crear un "espacio económico común", en cuyo marco una serie de protocolos puso en marcha diversos esquemas de integración sectorial. A fines de ese año, el "Acta Democracia, Paz y Desarrollo" potenció políticamente objetivos comunes de "entendimiento, convergencia e integración", al tiempo que se suscribieron otros documentos concordantes con estos propósitos. En lo que concierne al acceso a los mercados, tuvo especial significación el acuerdo que fijó las bases y mecanismos para la creación de una unión aduanera en el sector de los bienes de capital. En reuniones posteriores se convinieron otros mecanismos de integración sectorial relativos a la industria automotriz y a los alimentos procesados.

El 23 de octubre de 1987 los dos gobiernos anunciaron su decisión de constituir un mercado común en la década siguiente. Esta resolución fue formalizada un año después en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo del 26 de diciembre de 1988, cuyo Artículo 3 dispuso la remoción, en ese plazo máximo, de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio recíproco mediante la negociación de protocolos adicionales al Acuerdo de Alcance Parcial (AAP N° 1) vigente entre ambos países en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El 6 de julio de 1990, los presidentes Menem y Collor enunciaron su irrevocable decisión de concretar ese objetivo en más corto plazo, fijando el 31 de diciembre de 1994 como fecha final (Acta de Buenos Aires). En esta instancia, además de la reducción a cinco años del período de transición, introdujeron en el programa integrador la trascendente innovación metodológica de convenir que la liberación comercial se realizaría a través de rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas hasta llegar al arancel cero y de eliminar a esa fecha las restricciones no arancelarias (RNA) al intercambio para todo el universo de productos.

Los delegados de ambas partes en la Primera Reunión del Grupo Mercado Común bilateral acordaron incorporar todas las concesiones negociadas hasta entonces entre los dos países en el ámbito de la ALADI a un único Acuerdo de Complementación Económica (ACE), partiendo además con un margen de preferencia recíproco mínimo del 40% para el universo arancelario.

Veinticuatro protocolos suscritos entre 1986 y 1990 pusieron de relieve la intencionalidad globalista del programa. Los de naturaleza comercial se basaron en los criterios de complementación sectorial con base en la integración de mercados (bienes de capital, alimentos, sector automotor, siderurgia), del equilibrio dinámico de los intercambios y de la expansión productiva con vistas al logro de una mayor competitividad internacional. Otros propendieron a armonizar políticas económicas y estimular estudios conjuntos o paralelos. Se creó un Fondo de Inversiones para la promoción del crecimiento económico vía el financiamiento de proyectos de desarrollo de la producción, y en el campo monetario se intentó adoptar una unidad común, el "Gaucho", apoyada en un fondo también común de reservas. Se convino promover la integración y complementación a nivel de empresas, lo cual determinó más tarde (6 de julio de 1990) la suscripción de un Tratado que contenía un Estatuto regulador de la constitución y funcionamiento de empresas binacionales.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La integración argentino-brasileña se constituyó así en una meta política irreversible, fruto de un trascendente giro histórico que experimentaron las relaciones recíprocas, caracterizadas tradicionalmente por una rivalidad alentada por suspicacias y aprensiones mutuas de los mandos militares. Los dos países se abstuvieron de firmar el Tratado de Tatlelolco, que prohibió los armamentos nucleares en la región, y comenzaron programas nacionales en el campo de la energía atómica bajo control de las Fuerzas Armadas. La utilización de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata para la generación de energía provocó una dilatada contienda que tuvo resonancia internacional y frustró diversas tentativas de progresar multilateralmente en el desarrollo del área. Los entendimientos logrados finalmente en 1979, que pusieron fin a esta controversia, fueron un antecedente importante para el nuevo relacionamiento estratégico iniciado con la Declaración de Iguazú, que reemplazó la anterior agenda negativa de confrontación por una positiva de cooperación integral. Contribuyó asimismo a esta evolución de las relaciones históricas bilaterales el apoyo que Brasil le prestó a Argentina en ocasión de la Guerra de las Malvinas.

La participación de Uruguay en esta iniciativa se remonta a los años setenta, cuando se concertaron sendos programas de cooperación económica, cuyos instrumentos comerciales, el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) con Brasil, representaron notables avances en la región en materia de acceso a mercados, pues en ellos se convino la exoneración total de aranceles para todos los numerosos productos negociados.

La Declaración de Iguazú impulsó al gobierno uruguayo a gestionar una asociación gradual al proceso argentino-brasileño basada en sus dos acuerdos bilaterales y dando lugar al proceso denominado "integración tripartita". Sin embargo, el Tratado Argentino-Brasileño de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988 contuvo una cláusula que postergaba por cinco años toda eventual adhesión al mismo de países miembros de la ALADI, incluido Uruguay. Finalmente el Acta de Buenos Aires, firmada el 6 de julio de 1990, que aceleró la formación del mercado acortando el plazo previsto a cinco años, provocó gestiones diplomáticas uruguayas para participar directamente en ese proceso.

En noviembre de 1990, con asistencia también de delegados paraguayos, se convino analizar bases para una integración cuatripartita. En el caso de Paraguay, su mediterraneidad determina que la mayor parte de su comercio de ultramar se realice por puertos fluviales o marítimos de las naciones con costa atlántica, canalizando Argentina y Brasil un altísimo porcentaje del mismo, lo cual lo ha colocado en una situación de fuerte dependencia mercantil con respecto a ellos. Paraguay ha sido reconocido como país de menor desarrollo económico relativo en el proceso ALALC/ALADI. Esta calificación le dio derecho a obtener acceso a los mercados de la región al amparo de tratamientos especiales consistentes en concesiones no extensivas a los demás miembros de la Asociación bajo la forma de reducciones o exoneraciones arancelarias y otras ventajas comerciales, así como a ser beneficiario de programas y medidas de apoyo para promover su crecimiento. Por lo demás, registra el más alto coeficiente de integración mercantil en la región. El 20 de agosto de 1990, el canciller paraguayo anunció oficialmente la decisión de su gobierno de negociar la participación del país en el proceso de integración.

El primer acto constitutivo del MERCOSUR fue la reunión, los días 5 y 6 de septiembre de 1990, del Grupo Mercado Común Argentino-Brasileño con delegados paraguayos y uruguayos en la que se convino suscribir un acuerdo para el establecimiento de un mercado común cuatripartito en igual plazo al previsto para el bilateral, o sea, al 31 de diciembre de 1994. La propuesta contenía la utilización de un instrumento jurídico específico (tratado internacional) e incluía el principio de la reciprocidad de derechos y obligaciones entre sus miembros. La

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

referencia a este último principio constituyó una novedad en los acuerdos de integración regionales, pues reemplazó al ya clásico de los tratamientos diferenciales en favor de los países menos evolucionados. Finalmente, el Programa de Liberación anexo al Tratado de Asunción les otorgó a los dos adherentes un año más de plazo para el desmantelamiento de sus aranceles a la importación.

En los meses siguientes a esta reunión se elaboraron y discutieron posibles lineamientos para la redacción del tratado cuatripartito. Un anteproyecto brasileño, que en lo fundamental se ajustaba a las modalidades acordadas para el proceso bilateral, sirvió de base para estas deliberaciones. A su vez, los dos países mayores procedieron a consolidar en la ALADI los compromisos asumidos entre sí en materia de acceso recíproco a sus mercados mediante la firma de un Acuerdo de Complementación Económica (ACE N° 14) conforme a lo dispuesto en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988. De este modo, se formalizó la coexistencia futura de dos procesos paralelos hacia mercados comunes —el bilateral y el cuatripartito— en gran medida asimilados entre sí normativamente, pero con un cierto grado de autonomía operativa.

Una serie de consultas y reuniones posteriores, tanto de carácter político como técnico, llevadas a cabo a fines de 1990 y durante el primer trimestre de 1991, condujeron a la aprobación de un texto que fue suscrito el 26 de marzo de 1991 como el Tratado para la creación del Mercado Común del Sur, denominado "Tratado de Asunción". La formalización jurídica de éste a nivel internacional se completó mediante la suscripción por los Estados Parte, el 29 de noviembre de 1991, de un Acuerdo de Complementación Económica cuatripartita en la ALADI (ACE N° 18).

En lo que concierne al GATT, el MERCOSUR fue presentado a fines de 1991 al amparo de la Cláusula de Habilitación y por intermedio de la Secretaría de la ALADI. El ACE N° 18 fue incluido en una comunicación ordinaria titulada "Cláusula de Habilitación-Información relativa a las acciones concluidas al amparo del Tratado de Montevideo 1980 durante 1991". Este procedimiento fue objetado, principalmente por Estados Unidos, con base en el criterio de que por tratarse del establecimiento de una unión aduanera debería ser analizado conforme a las disposiciones del Artículo XXIV del Acuerdo General. Luego de diversas actuaciones al respecto, el Comité de Comercio y Desarrollo creó un grupo de trabajo con el mandato de examinar el asunto a la luz de las disposiciones pertinentes de la Cláusula de Habilitación y del GATT 1994, incluido el Artículo XXIV. Se dispuso que el informe respectivo sería presentado por el Comité de Comercio y Desarrollo al Consejo General, remitiéndose copia del mismo al Consejo del Comercio de Mercancías.

COYUNTURA POLITICA Y ECONOMICA

Se ha destacado anteriormente la tendencia histórica hacia la conformación de un sistema integrado de cooperación en el Cono Sur, que tiene fundamento geográfico así como un contenido geopolítico particular, y se han enumerado los antecedentes más importantes a ese respecto. A esta vocación histórica y a una convicción generalizada acerca de las ventajas de un desarrollo compartido se agregó, en el proceso decisorio hacia el MERCOSUR, una coyuntura política trascendental: la llamada recuperación democrática en el Cono Sur, que sustituyó sincrónicamente los gobiernos *de facto* existentes en lustros anteriores por autoridades legítimamente representativas de la voluntad popular. Estos procesos de consolidación democrática crearon condiciones particularmente favorables para la integración. Este concepto fue con-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

signado expresamente en la Declaración de Iguazú y signó todos los actos fundacionales del programa argentino-brasileño mediante menciones explícitas a la "consolidación de la democracia como forma de vida y de gobierno", y a la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región (Actas de Buenos Aires del 29 de julio de 1988 y de Amistad del 10 de diciembre de 1986).

En plena vigencia del Tratado de Asunción, los cuatro presidentes ratificaron estos supuestos políticos indispensables para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR con la presentación de una propuesta para incluir en un protocolo adicional del Tratado de Asunción una cláusula democrática por la cual se suspendería la condición de país miembro a aquel en el que se produjese un golpe de Estado. Esta iniciativa quedó consagrada en el Comunicado de Ouro Preto (17 de diciembre de 1994) y en la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático.

En lo que concierne a la liberación recíproca de mercados, los dos procesos —el bilateral y el cuatripartito— fueron favorecidos por la existencia de concesiones comerciales pactadas en el marco de la ALADI por los cuatro países entre sí y entre cada uno de éstos y los restantes miembros de esa Asociación, así como por la coincidencia conceptual y metodológica de sus políticas de apertura económica aplicadas en sus programas de reajuste estructural.

Al comenzar esta nueva etapa de la integración subregional la red de convenios vigentes en la ALADI era compleja e intrincada; acuerdos de renegociación del patrimonio histórico de la ALALC (preferencias otorgadas en el período 1962-1980); de complementación económica, que incluyeron nuevas ventajas de mercado; comerciales, con alcance sectorial (todos ellos, salvo alguna excepción, de carácter bilateral); y regionales, en los que participan todos los países miembros (Preferencia Arancelaria Regional, PAR; Programa de Recuperación y Expansión del Comercio, PREC, y Apertura de Mercados en favor de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo).

Con relación al futuro MERCOSUR, los más importantes de entre ellos fueron el Acuerdo de Alcance Parcial entre Argentina y Brasil (AAP N° 1), que contenía numerosas concesiones arancelarias sobre importantes rubros del intercambio recíproco y que fue tomado por el PICAB como base para la expansión comercial mediante protocolos adicionales que registrarían las sucesivas ampliaciones de acceso a los mercados que se negociaran; los Acuerdos de Complementación Económica de Uruguay con Argentina y Brasil (ACE N° 1 y 2), que desgravaron totalmente (arancel cero) entre los dos países participantes en cada caso numerosos productos; y las nóminas de apertura de mercado argentina y brasileña (NAM) en favor de Paraguay, que les otorgaban a mercancías de este país opciones de ingreso libre o con reducciones arancelarias a esos destinos.

Complementariamente, Argentina y Brasil tenían suscritos acuerdos de complementación económica en los sectores de bienes de capital y productos alimenticios industrializados (ACE N° 7 y 12), los cuales fueron después asimilados por el ACE N° 14 y que, por lo tanto, constituyeron antecedentes positivos para la adopción de la decisión de conformar un mercado común.

Concertado un arreglo entre Argentina y Brasil, no les resultó difícil a éstos asimilar a Uruguay y a Paraguay a su programa de liberación comercial, porque, como se ha señalado anteriormente, ambos países se beneficiaban de numerosas y profundas concesiones arancelarias en los mercados de aquéllos, así como de otras facilidades de acceso a dichos mercados.

Una creciente compatibilidad de las políticas económicas externas de los cuatro países, en consonancia con las orientaciones a que se atuvieron la gran mayoría de las naciones latinoamericanas en el decenio de 1990, facilitó la integración. Las reducciones de aranceles a la importación que llevaron a cabo unilateralmente acercaron notablemente niveles tarifarios que durante décadas anteriores, al amparo de políticas de sustitución de importaciones, habían sido sumamente elevados y dispersos. Asimismo, la eliminación o racionalización de

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

otros obstáculos al comercio simplificaron considerablemente el marco regulatorio de los intercambios. En virtud de esta tendencia liberalizadora era posible concebir el establecimiento de una tarifa externa común entre diversos grupos de países de la subregión.

En lo que respecta al PICAB, el sincronismo de los planes Austral de Argentina (1985) y Cruzado de Brasil (principios de 1986) creó también condiciones propicias para el entendimiento bilateral. Ambos países tenían enfoques similares con relación al grave problema de la deuda externa, que entonces comprometía seriamente la estabilidad económica. El pago de intereses, aunque fuera parcial, dado que se carecía de créditos foráneos por insolvencia financiera, exigía la generación de superávit comerciales. Pero en el ámbito más estrecho de los intercambios bilaterales difícilmente uno de los dos países habría aceptado la utilización por el otro de eventuales saldos positivos para cubrir deudas con terceros. Una forma de aumentar el comercio recíproco sin afectar las respectivas balanzas de pago consistía en otorgarse mutuamente reducciones arancelarias pero con el objetivo básico de preservar un equilibrio razonable. Las políticas cambiarias también coincidían, pues en los dos países regían altas tasas de conversión de las monedas extranjeras para contener las importaciones y fomentar las exportaciones.

Esta evolución armónica fue temporariamente afectada por el desmantelamiento del Plan Cruzado, que derivó en restricciones a la importación motivadas por el agotamiento de las reservas internacionales de Brasil. Asimismo, a partir de la adopción del Plan de Convertibilidad argentino (1991) se registraron sensibles diferencias de ritmo entre las reformas económicas de los dos países, con el consiguiente distanciamiento en lo macroeconómico. La instauración del Plan Real (diciembre de 1994) restauró en grado considerable la compatibilidad entre ambas situaciones.

Al comenzar en 1990 las negociaciones para la formación del MERCOSUR los cuatro países habían llevado a cabo rebajas considerables de los aranceles a la importación vigentes con anterioridad a los procesos de apertura; habían sido reducidos al 33% en Argentina, al 49% en Brasil, al 19,3% en Paraguay y al 35,8% en Uruguay. Esta tendencia continuó durante el período de transición del Tratado de Asunción, de modo que a fines de 1994 tales promedios eran del 16,3%, el 14%, el 8% y el 14,8% respectivamente. Al mismo tiempo, las estructuras de las tarifas se asemejaron, aproximándose los niveles máximos y disminuyendo las diferencias de dispersión. En esa etapa los Estados Parte negociaron el Arancel Externo Común.

No obstante la firme decisión política que impulsó el nuevo movimiento integrador en el Cono Sur y su generalizada aprobación por parte del sector privado y otros agentes sociales podrían identificarse algunos factores adversos a ese propósito. Entre los primeros, debe mencionarse el temor de que la liberación de los intercambios produjese desequilibrios cuantitativos en las balanzas comerciales, en previsión de lo cual el PICAB incorporó el principio del equilibrio dinámico y previó instrumentos correctores de eventuales déficit. En cambio, el Tratado de Asunción no contuvo disposiciones similares. Sin embargo, la decisión de los Presidentes de Argentina y Brasil de establecer aceleradamente un mercado común y la análoga resolución de los Jefes de Estado de Paraguay y de Uruguay contaron con un apoyo prácticamente total de los sectores políticos respectivos. Prueba de ello fue que el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988 fue ratificado simultáneamente por los Congresos de Argentina y Brasil por unanimidad (17 de agosto de 1989).

En el comienzo del proceso, los sectores empresariales permanecieron un tanto al margen. La Declaración de Iguazú, negociada a nivel gubernamental en forma reservada, fue un acto de voluntad política que presentó un hecho consumado. A partir de él, los contactos de los sectores privados con los gobiernos, mientras se elaboraba el PICAB y se iniciaba su implementación, tuvieron principalmente carácter informativo. En un principio, prevaleció en los industriales de los dos países una actitud de cautelosa expectativa, y aun de indiferencia

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ante la propuesta integracionista. Sin embargo, la negociación de los protocolos sectoriales (bienes de capital, productos alimenticios procesados, industria automotriz) contó con su participación. La Federación de Industrias de San Pablo (FIESP), entidad corporativa brasileña sumamente poderosa, creó un mecanismo dentro de su estructura organizativa para atender los asuntos y trabajos del MERCOSUR. A partir de agosto de 1991 se autorizó oficialmente a los coordinadores nacionales a invitar a representantes de los sectores productivos a participar en las actividades de los Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común bilateral, como ya lo hacían sus pares argentinos. En Uruguay, la Cámara de Industrias y la Unión de Exportadores le dieron apoyo explícito a la decisión del Presidente de la República de participar en el MERCOSUR.

Por su parte, las organizaciones de trabajadores también asumieron como un hecho consumado la renovación y aceleración del proceso de integración subregional. Los gremios no programaron acciones colectivas de rechazo aunque se percibieron preocupaciones de dirigentes sindicales acerca de eventuales consecuencias no deseadas de la libre circulación de la mano de obra, prevista genéricamente en el Tratado de Asunción. Es importante destacar que una vez finalizado el Período de Transición, el Protocolo de Ouro Preto institucionalizó la participación de las fuerzas vivas en el proceso mediante la creación de un Foro Consultivo Económico-Social integrado por representantes de los Estados Parte y facultados para efectuar recomendaciones al Grupo Mercado Común.

LAS NEGOCIACIONES

En el proceso de negociación del MERCOSUR pueden distinguirse cuatro fases: a) una previa, de alcance bilateral, correspondiente a la gestación, concertación e implementación del PICAB y del Tratado de 1988; b) una segunda, en la que se convino la constitución del MERCOSUR; c) una tercera, desarrollada durante el período de transición del Tratado de Asunción hasta la firma del Protocolo de Ouro Preto; y d) la actualmente en curso, que durará hasta el perfeccionamiento de la unión aduanera y la definición de otros componentes básicos del mercado común, como el comercio de servicios, con respecto al cual se ha firmado un Acuerdo Marco, la circulación de personas y capitales, la estructura jurídico-institucional, las relaciones externas y lo que se ha denominado "la dimensión social de la integración", temas todos éstos que figuran en el "Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000", anexo a la Decisión 9/95 del Consejo de Ministros.

Primera fase: PICAB

Las estrategias explícitas de Argentina y Brasil al iniciar en 1985 su proceso bilateral tuvieron, además del contenido político expuesto precedentemente, objetivos económicos precisos.

Los objetivos explícitos del proceso bilateral fueron los usualmente atribuidos como efectos positivos de esquemas de esta clase: ampliar los mercados nacionales con vistas a la expansión productiva sobre bases de mayor eficiencia y aprovechar las economías de escala; aumentar el comercio recíproco de bienes y las prestaciones de servicios; facilitar, mediante la supresión de trabas, la circulación de factores productivos; mejorar las condiciones para la inserción de ambos países en la economía internacional; promover el progreso científico y tecnológico; realizar en común proyectos específicos de producción y desarrollo; planificar conjuntamente el intercambio en sectores industriales importantes, etc.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La elección de una modalidad institucional pragmática para el nuevo relacionamiento facilitó sobremanera las acciones iniciales: no se concertaron acuerdos internacionales que requiriesen ratificación parlamentaria, sino que se utilizaron procedimientos diplomáticos de rutina, como la emisión de declaraciones políticas y las negociaciones en comisiones y grupos *ad hoc* de carácter eminentemente gubernamental. El PICAB fue implementado con acciones de este tipo en campos cada vez más diversos, como lo revelan los temas cubiertos por los protocolos firmados en su marco.

En lo comercial, la naturaleza del Programa fue definida en el Acta suscrita a fines de 1988. Se definió a éste como gradual, sujeto a etapas anuales y dinámicamente equilibrado en el sentido de no inducir especializaciones de las economías en sectores específicos, estimular la integración intrasectorial y buscar un equilibrio progresivo cuantitativo y cualitativo del intercambio por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio. Se adoptó como procedimiento la renegociación del Acuerdo Parcial N° 1 de la ALADI y otros sectoriales celebrados en ese ámbito, con lo cual se les dio cobertura jurídica interna e internacional a las concesiones recíprocas pactadas. Los Protocolos referentes a los bienes de capital, alimentos procesados e industria automotriz (N° 1, 21 y 22) contuvieron disposiciones de cierta complejidad en materias tales como el mantenimiento del equilibrio del intercambio sectorial y la corrección de sus desniveles, el establecimiento de cuotas anuales de importación y la preservación de márgenes de preferencia frente a terceros.

El Tratado de 1988 y, más tarde, el Acta de Buenos Aires (6 de julio de 1990), que fijó la fecha del 31 de diciembre de 1994 para el establecimiento del mercado común bilateral, representaron pasos decisivos. La metodología aprobada para la conformación del mercado común trazó definitivamente los lineamientos del proceso bilateral y, por extensión ulterior, los del sistema cuatripartito.

La desgravación progresiva, lineal y automática fue estructurada con base en reducciones semestrales de siete, seis o cinco puntos porcentuales y con ritmo variable conforme al nivel de preferencia ya existente entre los dos países, según el cronograma reproducido en el Apéndice I.

Segunda fase: constitución del MERCOSUR

Las negociaciones relativas al MERCOSUR se desarrollaron durante el segundo semestre de 1990 y en enero y febrero de 1991. Comenzaron en el plano político, a raíz de la decisión argentino-brasileña de establecer el mercado común bilateral al 31 de diciembre de 1994. Hubo una fase inicial de consultas y gestiones de carácter diplomático de la que resultó el consenso de poner en marcha un mecanismo cuatripartito, con respecto al cual Uruguay preconizó que se basase en un instrumento jurídico convencional bajo la forma de un tratado internacional. Esta tesis fue aceptada en la reunión de los Cancilleres y Ministros de Economía de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (Brasilia, 1 de agosto de 1990), en la que Paraguay fue invitado a unirse a la iniciativa, en tanto que Chile presentó propuestas de asociación. Posteriormente, en un encuentro de los miembros del Grupo Mercado Común Argentina-Brasil con delegados de Paraguay y de Uruguay (5 y 6 de septiembre de 1990), se convino crear, entre los cuatro países, un mercado común fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones y se acordó que, en adelante, representantes de los dos adherentes participarían en todas las reuniones de grupos y subgrupos del proceso bilateral. Esta resolución puso de relieve el propósito de Argentina y Brasil de preservar íntegramente la estructura y características de su propio Programa.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Unas bases preparadas por la Cancillería brasileña para la redacción del tratado cuatripartito se ajustaron a esta orientación de salvaguardar el acervo del proceso bilateral. Finalmente, el texto suscrito en marzo de 1991 se caracterizó por ser sumamente escueto y fue calificado por algunos analistas como un tratado marco. Los compromisos sustantivos asumidos por su firma consistieron en el establecimiento del mercado común y la definición de sus componentes económicos: libre circulación de bienes (desmantelamiento arancelario y supresión de otras restricciones), servicios y factores productivos; adopción de un arancel externo común (AEC) y de una política comercial común; coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; reciprocidad de derechos y obligaciones; defensa contra prácticas desleales de comercio; trato nacional en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos; preservación de los compromisos comerciales preexistentes, incluyendo los acuerdos firmados en el marco de la ALADI; coordinación de sus negociaciones externas durante el período de transición, evitando afectar los intereses de los otros Estados Parte; aplicación de la cláusula de nación más favorecida respecto de ventajas dadas a terceros; puesta en funcionamiento de una estructura institucional provisional de carácter intergubernamental (se adoptaría la definitiva antes de terminar el período de transición); y regla del consenso para la toma de decisiones. Otras cláusulas formales fijaron las condiciones de vigencia, adhesión y denuncia y en anexos, además de fijarse el escalonamiento de las reducciones arancelarias, se aprobaron un Régimen General de Origen siguiendo las pautas de la ALADI, normas para la solución de controversias y cláusulas de salvaguardia, mecanismos que serían perfeccionados en instancias posteriores.

En tanto la libre circulación de los factores productivos y los servicios no fue objeto de disposiciones especiales, quedando la definición de normas y procedimientos a su respecto para negociaciones posteriores, el Tratado reglamentó minuciosamente el programa de desgravación arancelaria, que tuvo, *mutatis mutandis*, la misma estructura que la del proceso argentino-brasileño: reducciones semestrales de las que resultarían preferencias crecientes (siete puntos porcentuales por vez) hasta llegar al cien por ciento o, dicho de otra manera, a arancel cero, el 31 de diciembre de 1994. El cronograma fijado fue el siguiente: 47% (Junio 91); 54% (Diciembre 91); 61% (Junio 92); 68% (Diciembre 92); 75% (Junio 93); 82% (Diciembre 93); 89% (Junio 94) y 100% (Diciembre 94).

Esta desgravación general no regía para las preferencias pactadas en los acuerdos de alcance parcial celebrados en el marco de la ALADI. Con respecto a éstos, se convino desde el comienzo que se preservarían los compromisos asumidos anteriormente. Ello se reflejó en el Artículo 8 del Tratado de Asunción, que se refiere en forma explícita a esta materia y que, además, dispuso que los Estados Parte celebrarían consultas entre sí en caso de que negociaran esquemas amplios de desgravación arancelaria tendientes a la formación de zonas de libre comercio con otros miembros de la ALADI.

Para los Acuerdos de Alcance Parcial vigentes se acordó un cronograma especial de profundización progresiva de las preferencias a ritmo semestral, mediante un sistema de franjas distribuidas en función de los porcentajes de las preferencias ya existentes: 0 al 40% para la primera, 41 al 45% para la segunda y así sucesivamente, subiendo cinco puntos porcentuales cada vez hasta llegar al 100% de preferencia, o sea, a la liberación arancelaria total del producto. Se fijaron plazos variables para las distintas franjas. La fecha final de las dos primeras era el 31 de diciembre de 1994; la de las tercera y cuarta (46 al 50% y 51 al 55%) un semestre antes; las siguientes se ajustaban al mismo método hasta llegar a los márgenes de más del 96%, que se llevarían al 100% el 31 de diciembre de 1990 (el cronograma completo figura en el Apéndice I).

Estas desgravaciones se aplicarían exclusivamente en el marco de cada acuerdo de alcance parcial, por lo que las reducciones arancelarias respectivas no beneficiarían a los demás integrantes del Mercado Común. La liberación total de todos esos productos para

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

los cuatro países miembros se daría al final, coincidentemente con la terminación del programa general.

Otro aspecto importante de este último consistió en que sus normas no rigieron tampoco, por decisión expresa (Artículo 12 del Anexo 1), para los Acuerdos de Complementación Económica vigentes entre los Estados Parte. De esta manera, no se modificó la situación preexistente con respecto a los suscritos por Uruguay con Argentina (ACE N° 1) y Brasil (ACE N° 2) y el muy importante ACE N° 14, que había registrado en la ALADI los compromisos arancelarios pactados en el PICAB. Similar regla se aplicó a los acuerdos comerciales y agropecuarios entonces vigentes. También fueron excluidos del Programa de Liberación conjuntos de productos que se consignarían, por decisión unilateral de cada Estado Parte, en "listas de excepciones", correspondiéndole a Argentina 394, a Brasil 324, a Paraguay 439 y a Uruguay 960. Estas excepciones habrían de ser retiradas gradualmente, por parte de Argentina y Brasil en cinco etapas anuales de un 20% cada una y por Paraguay y Uruguay en seis años mediante reducciones del 10% en los dos primeros y del 20% en los cuatro siguientes.

En todos los casos, al efectuarse el retiro, el gravamen aplicable al bien de referencia sería el que rigiese en ese momento para el producto respectivo en virtud del cronograma de desgravación. El Programa de Liberación trató solamente de los gravámenes a la importación y no abarcó, por lo tanto, los impuestos a las exportaciones.

Respecto de las restricciones no arancelarias (RNA) prevaleció nítidamente en el proceso de elaboración del Tratado y su Anexo I el criterio de que deberían ser eliminadas. No se tuvo en cuenta, entonces, la posibilidad de que algunas de ellas pudieran subsistir a condición de ser armonizables y tener adecuada justificación. Su definición (Artículo 2,b del Anexo I) fue amplia: toda medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza que impidiese o dificultase por decisión unilateral el comercio recíproco. La complejidad del tema determinó que sólo se consignara el compromiso de suprimirlas al 31 de diciembre de 1994, pero sin diagramar en el Programa de Liberación la forma y ritmo de su cumplimiento. Se convino, además, que al suscribirse entre los cuatro Estados Parte un Acuerdo de Complementación Económica en el marco de la ALADI, necesario para darle base jurídica internacional a las concesiones comerciales, cada país declararía en "nota complementaria" las RNA que mantendría hasta el 31 de diciembre de 1994. Obviamente, las demás no podrían ser aplicadas. Las que fueron registradas consistieron en ciertas prohibiciones y en la exigencia de la licencia previa por razones fitosanitarias, de protección de la salud pública o de seguridad; en la aplicación en ciertos sectores (combustibles, automotor, informático, aeronáutico, del caucho) de regímenes especiales; también en la anuencia oficial para importar productos sensibles como el trigo y la harina (Brasil), ganados bovinos y ovinos (Paraguay) y vinos. Uruguay mantuvo sus sistemas de "precios mínimos de exportación" y "precios de referencia". Paraguay preservó sus disposiciones de reserva de cargas para buques de bandera nacional y su calendario estacional para ciertas importaciones hortícolas. Asimismo, se incorporaron a las Notas algunos gravámenes para-tarifarios.

En el período en que se negoció la redacción del Tratado se consideraron y resolvieron otros temas directamente vinculados con el acceso a los mercados. Se adoptó un régimen de origen para evitar operaciones indirectas de comercio inducidas por los diferentes niveles tarifarios que regirían de país a país hasta que se aprobase el arancel externo común. En esta materia, tanto respecto de los criterios para la fijación de requisitos como en lo referente a los procedimientos de certificación, se siguieron los lineamientos prevalecientes en la ALADI. También se tuvo en cuenta la necesidad de prever medidas especiales de salvaguardia para enfrentar graves daños o riesgos de mercado como consecuencia de un sensible aumento de

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

importaciones de un cierto producto en un corto período, acordándose finalmente, en un Anexo IV al Tratado, una metodología para el tratamiento de esos casos eventuales.

Tercera fase: período de transición del Tratado de Asunción[2]

Desmantelamiento arancelario

La precisión y automaticidad del Programa de Liberación en cuanto al desmantelamiento de gravámenes a la importación acotaron al mínimo las actividades negociadoras a este respecto durante el período de transición, pues cada país tenía claramente establecidos sus compromisos de desgravación en un marco global que comprendía el universo arancelario. Sólo se trataba de supervisar conjuntamente el cumplimiento de lo tratado y de resolver situaciones conflictivas.

Los cronogramas del Programa de Liberación fueron cumplidos según lo previsto por los países miembros durante los cuatro primeros años del período de transición, tanto en lo concerniente a las reducciones arancelarias semestrales como al retiro anual de productos de las listas de excepciones.

Resultado de ello fue una evolución sumamente positiva de los intercambios intra-MERCOSUR. Pero los Estados Parte percibieron la necesidad y conveniencia de redefinir la secuencia del proceso y de perfeccionar sus instrumentos con vistas a la formalización de la unión aduanera como una nueva etapa para la construcción del mercado común. Consecuencia de ello fue la aprobación en 1993 del documento "Consolidación de la Unión Aduanera y Tránsito al Mercado Común" (GMC/RES N° 13/93) en el que se diseñaron pautas y un cronograma para la elaboración del AEC, se identificaron los requisitos mínimos para la puesta en funcionamiento de la unión aduanera y se estimó necesario crear instrumentos adicionales para su conclusión y perfeccionamiento tales como el establecimiento de un nuevo organismo intergubernamental, la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) que fue posteriormente creada por el Protocolo de Ouro Preto.

Aunque no se logró apoyo posterior para aplicar todos los criterios expuestos, antes de finalizar el período de transición se convino en admitir ciertas exclusiones a la liberación total prevista en el Tratado y se estableció un nuevo mecanismo para el tratamiento arancelario del comercio intra-MERCOSUR denominado "Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera". Esta decisión estaba basada en el concepto de que "está indisolublemente ligada a la necesidad de atravesar por una etapa de reconversión de sectores productivos específicos". El régimen transitorio de adecuación para un determinado y reducido grupo de bienes tenía por objeto "facilitar los procesos de reconversión y cambio estructural de ciertos sectores, con el fin de adaptarlos a la mayor competencia intrarregional y a los cambios de condiciones en los mercados mundiales" (CMC/DEC N° 5/94, agosto de 1994).

Se convino que sólo podrían beneficiarse del nuevo mecanismo aquellos productos que todavía figurasen en las Listas de Excepciones respectivas al ACE N° 18, es decir, los remanentes de los sucesivos retiros anuales ya realizados, o que hubieren sido objeto de

[2] Los órganos ejecutivos del MERCOSUR son el Consejo Mercado Común (CMC), que se expide por Decisiones (DEC); el Grupo Mercado Común (GMC), que adopta Resoluciones (RES); y, con posterioridad al Protocolo de Ouro Preto, la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), que se expresa por Directivas (DIR).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

cláusulas de salvaguardia al amparo del Anexo IV del Tratado de Asunción. Con relación a todos ellos, se procedería a un nuevo programa de desgravación anual, lineal y automático de cuatro años para Argentina y Brasil y de cinco para Paraguay y Uruguay a partir del 1 de enero de 1995. El cronograma establecido para las reducciones arancelarias para Argentina y Brasil fue el siguiente: 25% (Enero 96); 50% (Enero 97); 75% (Enero 98) y 100% (Enero 99). Para Paraguay y Uruguay: 25% (Enero 97); 50% (Enero 98); 75% (Enero 99) y 100% (Enero 2000).

El nivel arancelario de partida fue el vigente al 5 de agosto de 1994 (en el caso de Argentina se agregó a la tarifa nominal la tasa estadística entonces aplicada). Con referencia a los productos objeto de cláusulas de salvaguardia deberían mantenerse las cuotas de acceso al mercado vigente también en esa fecha.

Poco antes de finalizar el período de transición, los Estados Parte aprobaron las listas de productos de cada uno de ellos para el Régimen de Adecuación (CMC/DEC N° 22/94). Estas no se ajustaron estrictamente a las disposiciones de la DEC N° 5/94. En ciertos casos ello se debió a cuestiones técnicas de transposición de la nomenclatura arancelaria. Por otro lado, se incluyeron bienes no comprendidos en las categorías previstas. Pero no obstante estos problemas, la aplicación del Régimen de Adecuación se ha desarrollado satisfactoriamente.

El número de ítems incorporados en las listas por país del Régimen de Adecuación fue el siguiente: Argentina: 221; Brasil: 28; Paraguay: 272; y Uruguay: 950.

La composición de dichas listas reflejó las grandes asimetrías existentes entre los dos países mayores y los dos más pequeños del MERCOSUR. Paraguay y Uruguay incluyeron en las suyas numerosos bienes con el fin de preservar por un nuevo quinquenio sus producciones consideradas sensibles. Uruguay amparó en esta forma la gran mayoría de sus actuales actividades productivas agropecuarias e industriales. Brasil atendió algunas sensibilidades puntuales (duraznos en almíbar, vinos en envases pequeños), y en dos sectores (del caucho y de tejidos de lana). Argentina concentró sus excepciones en los Capítulos de la Nomenclatura Común 40 (neumáticos), 48 (papeles de diversas clases), 61-62 (prendas de vestir), 64 (calzado), 72 (fundiciones de hierro y acero), y 94 (muebles de madera).

En general, las condiciones resultantes de la aplicación de este régimen en materia de derechos aduaneros de las tarifas nominales en cuotas no afectaron negativamente las corrientes normales de intercambio ni la expansión global de éstas.

Los asuntos más complejos en esa etapa tuvieron relación con las RNA y con la elaboración del arancel externo común (AEC).

Restricciones no arancelarias (RNA)

La variedad y compleja naturaleza de las RNA obligó a un difícil trabajo de identificación y clasificación en el que intervinieron varios subgrupos de trabajo (SGT), a los que se les encomendó, en septiembre de 1993, elaborar cronogramas para su supresión. Sin embargo, no se logró fijar normas precisas para la realización de esta tarea.

Es un hecho notorio que cuando se produce en el comercio internacional una reducción sustancial de los derechos aduaneros y otros gravámenes a la importación y éstos pierden gran parte de su importancia funcional como instrumento regulador de las importaciones los países suelen recurrir a restricciones de otro tipo para frenar la competencia de productos extranjeros en sus mercados internos. Tradicionalmente, se utilizaron primero las de naturaleza cuantitativa, consistentes en cuotas o contingentes arancelarios. Pero paulatina-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

mente se amplió considerablemente la gama de medidas administrativas, cambiarias, sanitarias, técnicas y de distinto orden, así como otras resultantes de presiones políticas, por ejemplo las limitaciones voluntarias de exportaciones, que se convirtieron en grandes obstáculos a los intercambios y dificultaron las negociaciones de acceso a los mercados en las rondas multilaterales del GATT.

En el MERCOSUR, el Programa de Liberación excluyó de la supresión obligatoria de RNA a las medidas previstas en el Artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI), destinadas a proteger la moralidad pública, la seguridad, la vida y la salud de personas, animales y vegetales, el patrimonio histórico y artístico y a prohibir el comercio de metales preciosos, armas, materiales nucleares y radiactivos. En cambio, todas las demás deberían ser eliminadas al 31 de diciembre de 1994 pudiendo cada país, durante el período de transición, mantener sólo aquellas declaradas en la Nota Complementaria respectiva anexa al Acuerdo de Complementación que se suscribió poco después en la ALADI (ACE N° 18, vigente desde el 23 de enero de 1992).

Dado que no se convinieron procedimientos ni se fijó un cronograma para tal efecto, las tareas respectivas se retrasaron considerablemente. Por lo demás, la identificación precisa y detallada de las medidas existentes fue muy ardua y representó un lapso extenso en razón de su diversidad y de la necesidad de dictaminar sobre su legitimidad, es decir, de interpretar si eran o no RNA según la definición en el Programa de Liberación.

A mediados de 1992, el Consejo del Mercado Común (CMC), en el "Cronograma de medidas tendientes a la consecución de los objetivos y metas previstas en el Tratado de Asunción" (Cronograma de Las Leñas, CMC/DEC N° 2/92, 26-27 de junio de 1992), resolvió que en el semestre siguiente el SGT sobre Asuntos comerciales realizase un inventario de las RNA existentes en cada país, las clasificara conforme a su naturaleza y elaborase un cronograma gradual para su eliminación. Sin embargo, estas tareas experimentaron retrasos. En abril de 1993, el Grupo Mercado Común (GMC) les encomendó a los Subgrupos de Trabajo sobre Normas Técnicas, Política Industrial y Tecnológica, Política Agrícola y Política Energética y a la Reunión Especializada del Medio Ambiente (RES N° 62/93) preparar cronogramas para la supresión de las RNA en sus respectivos campos y remitirlos al Subgrupo de Asuntos Comerciales. Al año siguiente, ya en la etapa final del período de transición, los Estados Parte registraron (Anexo a la CMC/DEC N° 3 del 5 de agosto de 1994) una serie de normas armonizadas y aprobadas por el GMC y clasificaron las RNA a las importaciones en armonizables o eliminables. Se decidió, asimismo, que el proceso de armonización comprendería tanto la compatibilización general de las medidas como el eventual mantenimiento por países miembros de ciertas restricciones de carácter económico por razones debidamente justificadas. Paralelamente, el GMC (RES N° 123/94) instruyó a la Comisión de Comercio, nuevo órgano creado en esa instancia, poner en funcionamiento un Comité Técnico sobre la materia, con el cometido de mantener actualizadas las listas de las RNA a ser eliminadas y las medidas de carácter no tarifario a ser armonizadas, identificar aquellas de ambas clases que no figurasen en las listas ya elaboradas (Anexos a la CMC/DEC N° 3/94), proponer a su respecto el tratamiento correspondiente (las RNA tendrían que ser suprimidas en un plazo de seis meses) y completar las tareas de armonización que fueren necesarias.

Sin embargo, el propósito de suprimir las barreras no arancelarias al comercio recíproco al final del período de transición no pudo alcanzarse ya que en algunos casos se tropezó con el obstáculo de que las restricciones emanaban de normas legales o constitucionales. En otros, ello se debió a su naturaleza ambigua, que dificultó la interpretación acerca de su legitimidad. Resistencias burocráticas e influencias de intereses creados también contribuyeron a esta indefinición política.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Arancel Externo Común (AEC)

La negociación del AEC concentró gran parte de los esfuerzos de los Estados Parte durante el período de transición. La concepción explícita en el Tratado con referencia a este instrumento era la de que su conformación debería incentivar la competitividad externa de los Estados Parte (Artículo 5,c) con vistas a lograr su adecuada inserción internacional. Tampoco se fijaron inicialmente procedimientos, cronogramas u orientaciones para la determinación y grado de dispersión de los niveles tarifarios. Pero a fines de 1992 el Consejo de Ministros acordó que el nivel arancelario máximo sería del 20% (previéndose excepciones no superiores al 35% y convergentes en cinco años al AEC) y el mínimo de cero. Al año siguiente, (GMC/RES N° 13/93) se convinieron medidas minuciosas y cronogramas que proporcionaron un diseño preciso para la elaboración del AEC. En términos generales, la tarea se vio facilitada por la aproximación que habían experimentado durante años anteriores los aranceles nacionales en el marco de los programas de ajuste estructural. Por otro lado, las profundas diferencias existentes en el desarrollo industrial y tecnológico entre los países mayores y los dos menores y las características muy especiales de ciertos sectores, como los de bienes de capital, informática y automotriz, representaron obstáculos considerables para el logro de un acuerdo final.

Las disparidades existentes entre las estructuras industriales se refleja en el grado de integración nacional que se registra en numerosos procesos productivos. Argentina y Brasil incorporan a los bienes finales muchos insumos y productos intermedios fabricados localmente, en tanto que Uruguay, con una base manufacturera relativamente diversificada, utiliza en gran medida materias primas y bienes semiterminados de origen extranjero, importados con exoneración de derechos al amparo del régimen de admisión temporal. Un alto porcentaje de estos insumos provienen de fuera de la subregión. Similar reflexión cabe hacerse con respecto a Paraguay, con el agregado de que por tratarse de un país poco industrializado no se ve impulsado a imponer altas tarifas de importación con fines proteccionistas, según lo ponía de relieve en esa época su posición en materia de consolidación de derechos en sus negociaciones de ingreso al GATT.

Esta diversidad de situaciones se reflejó en las propuestas iniciales de cada país en la negociación del AEC, a saber: Argentina, no más de seis niveles (0, 4, 8, 12, 16 y 20%); Brasil, siete niveles (0, 5, 10, 15, 20, 25 y 35%); Uruguay, pocos niveles y escasa dispersión con un máximo del 20%; y, Paraguay, cuatro niveles (0, 5, 10 y 15%).

El AEC fue aprobado meses antes de finalizar el período de transición. Consta de 97 capítulos, distribuidos en partidas y éstas en ítems. Los niveles tarifarios fluctúan entre el 0 y el 20% y las gradaciones se distribuyen por cada dos puntos porcentuales. En materia de interpretación de nomenclaturas se rige por las reglas del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. Para la mayoría de los productos la aplicación del arancel respectivo en los cuatro países comenzó el 1 de mayo de 1995. En ciertos casos, se convino una autorización recíproca para postergar la adecuación a los aranceles acordados: 14% para los bienes de capital y 16% para los de informática y telecomunicaciones, a los que se convergerá en forma lineal y automática. Con relación a los primeros, Argentina y Brasil deberán llegar al 14% el 1 de enero de 2001 y Paraguay y Uruguay el 1 de enero de 2006; respecto de los segundos, al 1 de enero de 2006 para los cuatro países.

Los sectores automotor y azucarero fueron exceptuados temporariamente del AEC, quedando librada la definición de sus respectivos regímenes arancelarios a negociaciones en comités técnicos *ad hoc* de la Comisión de Comercio. Se admitieron, asimismo, excepciones a la aplicación del AEC hasta el año 2001 (300 ítems de la nomenclatura común en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay) y hasta el año 2006 (399 ítems para Paraguay), excluyéndose de estas cantidades los bienes de capital, de informática y de telecomunicaciones.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Otras excepciones temporarias resultaron de la aprobación del Régimen de Adecuación, pues con respecto a los productos incluidos en su respectiva lista cada Estado Parte pudo mantener su tarifa nominal con sujeción a un esquema de convergencia hasta alcanzar las alícuotas fijadas en el AEC.

Se ha señalado (Isidoro Hodara, ALADI, Publicación 5/97) que la convergencia al AEC por parte de las dos economías menores tiene un sesgo al alza en razón de regir en ellas niveles más bajos que los comunes. En lo que se refiere a Paraguay, de los 2.100 ítems exceptuados, 85% tiene convergencia ascendente (81 y 58% respectivamente en los casos de Uruguay y Argentina) en tanto que de los 1.500 ítems exceptuados por Brasil sólo para el 11% se da esta situación.

El AEC se aplica ya a alrededor del 85% de las importaciones del MERCOSUR y tiene una media horizontal del 10,1% y una ponderada del 11,2%.

A fines de 1997 el AEC fue aumentado transitoriamente (hasta antes del 31 de diciembre de 2000) en un 3%, pero conservando cada país la facultad de aplicar este incremento en la forma que considere más conveniente, con lo cual se autorizan decisiones discrecionales con respecto a un importante instrumento comercial común. Además, un número de productos primarios fueron exceptuados de la medida.

Régimen de origen

Las excepciones admitidas determinaron la necesidad de aplicar, con relación a las mercancías respectivas, requisitos de origen que no serían estrictamente necesarios si la unión aduanera funcionase sin perforaciones arancelarias. Se estableció así un Régimen de Origen del MERCOSUR (CMC/DEC N° 6/94) para los productos con gravámenes en situación de convergencia hacia el AEC y aquellos sujetos al mismo pero cuyos insumos, partes, piezas y componentes estuvieren en proceso de convergencia, salvo cuando el valor total de los provenientes de extrazona no supere el 40% del valor FOB del producto final.

El Régimen sigue los lineamientos tradicionales en la materia. Son calificados como originarios los bienes producidos íntegramente en el territorio respectivo. Aquellos en cuya elaboración se utilicen materiales extrazonales deberán estar clasificados en posición diferente a éstos en la Nomenclatura Común del MERCOSUR, excepto en los casos en que considere necesario dicho criterio más un valor agregado del 60%.

Si el proceso de transformación operado no determina un cambio de posición arancelaria, para que el producto resultante sea calificado como originario bastará con que el valor CIF puerto de destino o puerto marítimo de los insumos externos no exceda el 40% del valor FOB. Los bienes de capital tendrán un requisito de origen de 80% de valor agregado MERCOSUR. Se han fijado, además, requisitos específicos para una lista de productos aprobada por la Comisión de Comercio (CCM/DIR N° 87). También se aprobaron (CMC/DEC N° 25/94) un Código Aduanero del MERCOSUR y diversas normas para su aplicación; pero el proyecto respectivo no ha sido ratificado por todos los Estados Parte y está siendo renegociado a nivel técnico-político. La aprobación de un documento de esta naturaleza es juzgado como indispensable para el correcto funcionamiento de la Unión Aduanera.

Acuerdos sectoriales

Otro instrumento mencionado por el Tratado de Asunción para la constitución del mercado común fueron los acuerdos sectoriales por actividades productivas específicas, cuya adopción tendría lugar durante el período de transición "con el fin de optimizar la utiliza-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ción y movilidad de los factores de producción y alcanzar escalas operativas eficientes" (Artículo 5,d).

La vaguedad del enunciado llevó a los Estados Parte a definir un marco normativo para tales acuerdos en la primera sesión del Consejo de Ministros (DEC N° 3/91). Los lineamientos más destacables del mismo, en lo que concierne al acceso a los mercados, fueron el principio de que no impondrían trabas al libre intercambio de bienes y servicios entre los países miembros ni favorecerían prácticas desleales de comercio; la posibilidad de establecer cuotas cuando se convinieren profundizaciones arancelarias mayores que las previstas en el Programa de Liberación; la facultad de proposición otorgada a los sectores productivos para su concertación, y la no necesaria participación en ellos de todos los Estados Parte.

Dentro de este esquema, fueron objeto de negociación empresarial sectores de naturaleza diversa (automotor, siderúrgico, químicos, del caucho, informático, del arroz, lácteo, entre otros) pero sólo se obtuvieron finalmente resultados mínimos. La participación de representantes privados de Paraguay y Uruguay fue escasa, correspondiéndoles a los de Argentina y Brasil una actividad preponderante. Se concluyeron algunos acuerdos, pero sólo dos, los relativos al arroz y la siderurgia, dieron lugar a recomendaciones, en la esfera oficial, de los Subgrupos Técnicos competentes y de Resoluciones posteriores del GMC. Finalmente, sólo el concerniente a la siderurgia fue registrado en la ALADI, aunque como protocolo adicional al ACE N° 14, quedando por lo tanto restringido al nivel bilateral argentino-brasileño.

Incentivos a la exportación

También al finalizar esta fase se reglamentó el uso de los incentivos a la exportación (CMC/DEC N° 10/94). Los Estados Parte se comprometieron a respetar las disposiciones convenidas en el GATT sobre la materia, a realizar consultas entre ellos para la creación o cesión de cualquier nuevo incentivo y acerca del mantenimiento de los existentes y a no utilizar los de tipo cambiario (sistemas de cambios múltiples u otros que implicaran el otorgamiento de subsidios).

La concesión de créditos de fomento y financiamiento a las exportaciones es autorizada siempre que se atenga a las condiciones, plazos y tasas de interés compatibles con las aceptadas internacionalmente en operaciones equivalentes.

Por otro lado, la Decisión faculta a los Estados Parte a reintegrar total o parcialmente los impuestos indirectos pagados por los exportadores o acumulados a lo largo de etapas anteriores de producción de los bienes conforme a las disposiciones del GATT, así como a exonerar del pago de tributos internos indirectos a los bienes destinados a la exportación. Se admite la aplicación de mecanismos de *drawback* y admisión temporaria, comprendiendo la suspensión, exención o restitución de los impuestos que gravan las mercancías destinadas al perfeccionamiento, fabricación, complementación y acondicionamiento de otra a ser exportada. El *drawback* es autorizado en las modalidades suspensiva del pago de impuestos, de exención de los gravámenes a la importación y de restitución total o parcial de los derechos pagados.

Asimismo, se permite la concesión del régimen de depósito aduanero en exportación y del depósito industrial para operaciones de fabricación de mercancías destinadas a mercados externos.

Conforme a la Decisión citada, los incentivos a la exportación no se aplicarán al comercio intrazonal, salvo en las siguientes situaciones excepcionales: el financiamiento a las exportaciones de bienes de capital a largo plazo, la devolución o exención de impuestos indirectos (hasta tanto se garantice un tratamiento tributario igualitario a las producciones localizadas en

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

el ámbito del MERCOSUR) y la concesión de los regímenes aduaneros especiales para los bienes exceptuados del AEC. Todos estos casos estarán regulados por las condiciones establecidas en la normativa de la Decisión.

El Tratado de Asunción no contiene normas acerca de la prohibición ni eliminación de subsidios directos o indirectos a las exportaciones, principio esencial para el ordenamiento del comercio en el mercado ampliado. La regulación de los incentivos resultantes de la decisión comentada antes, tiene carácter de solución transitoria hasta tanto se dicten reglas precisas en el marco de una política comercial común tanto externa como interna. El tema de los subsidios en sus diferentes formas ha preocupado a los Gobiernos y a los operadores, tanto en lo que concierne a su uso directo para fomentar la exportación como a su utilización en apoyo de producciones domésticas. La DEC N° 10/94 dispuso que los Estados Parte deben evitar que incentivos sectoriales, regionales o tributarios en favor de la actividad productiva/exportadora se apliquen al comercio intrarregional, pero este compromiso ha tenido escasa aplicación.

Ni el Tratado de Asunción ni el Programa de Liberación comercial contuvieron disposiciones respecto de los impuestos y restricciones a las exportaciones, a pesar de que los Estados Parte asumieron el compromiso genérico de liberar totalmente el comercio recíproco. Por lo tanto, han subsistido al respecto algunas limitaciones y gravámenes.

Políticas públicas

Con el propósito de dictar normas relativas a las políticas públicas que distorsionan la competitividad se acordó basarse en una clasificación técnica que comprenda las medidas que impliquen excepciones al régimen comercial común, las de naturaleza crediticia, las asociadas a las compras gubernamentales y otras para identificar aquellas que sean compatibles o incompatibles con el funcionamiento de la unión aduanera (CMC/DEC N° 20/94). Un Comité Técnico especial, creado en el marco de la CCM, tiene a su cargo la elaboración de una propuesta, con especificaciones de plazo, para la armonización de las primeras y la eliminación progresiva de las segundas.

Cuarta fase: a partir del Protocolo de Ouro Preto

En virtud de las decisiones tomadas al finalizar el período transicional del Tratado de Asunción la nueva etapa iniciada a partir del Protocolo de Ouro Preto ha tenido como principal objetivo perfeccionar la unión aduanera y sentar las bases del mercado común.

En lo que tiene que ver con el acceso al mercado el objetivo es el de llegar a la libre circulación efectiva de mercancías en el interior del espacio ampliado, condición ésta inherente a la unión aduanera. El buen funcionamiento del mercado exigirá concertar acuerdos que tiendan a evitar anomalías resultantes de la existencia de regímenes internos inconvenientemente asimétricos.

Un objetivo básico consiste en apuntalar la seguridad jurídica del proceso, de modo que los compromisos asumidos sean cumplidos integralmente y de que las opciones de mercado creadas por ellos sean reales. Como es natural, se han manifestado ocasionales tendencias proteccionistas en el período transcurrido, unas veces episódicas y otras veces resultantes del arraigo de ciertas prácticas burocráticas tradicionales. Ellas han sido mencionadas en encuestas, reclamaciones empresariales y numerosas consultas formuladas en el seno de la Comisión de Comercio (aproximadamente 250 entre el 1 de enero de 1995 y el 1 de julio de 1997). En

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

general, se han referido a la existencia de trabas para-arancelarias, demoras en los trámites de importación, modos de aplicación de los controles sanitarios, imposición de barreras técnicas y tecnológicas inapropiadas, cobro de impuestos internos diferenciales, etc. Asimismo, se han enfrentado conflictos de intereses en torno de sectores importantes (automotor, cueros, textil, papel, café soluble, neumáticos, vitivinícola, farmacéutico, azucarero) que aunque produjeron crisis coyunturales fueron en general resueltos por la vía diplomática. Sólo en un caso se recurrió al régimen jurisdiccional para la solución de controversias. Los problemas planteados tuvieron que ver con diferentes aspectos del acceso a mercados; restricciones administrativas, promoción de inversiones, no internación de normas MERCOSUR, obstáculos constitucionales y legales, regulación del financiamiento de las importaciones, etc., y sus soluciones se caracterizaron por ser pragmáticas y casuísticas.

Situaciones de este tipo surgen inevitablemente en un proceso integrador complejo y acelerado y no comprometen necesariamente la esencia del mismo. Pero indican que la imposición unilateral de medidas para-arancelarias o de regímenes nacionales de control, la persistencia de ciertas prácticas de comercio administrado y las características singulares de algunos sectores de importancia significativa para la producción y el comercio dificultan en medida considerable los esfuerzos de liberalización e integración.

La terminación de la vigencia del Régimen de Adecuación es de importancia fundamental. Ello exige atenerse estrictamente al cronograma convenido. La resolución clave a este respecto consistirá en no admitir nuevas excepciones al desmantelamiento arancelario total. En la fase presente, prosiguieron las negociaciones encaminadas a lograr un consenso sobre la composición de las listas individuales, que ha originado numerosas consultas en el seno de la Comisión de Comercio. Las controversias puntuales han tenido que ver con la elegibilidad de ciertos productos y con los contingentes arancelarios derivados de la aplicación de cláusulas de salvaguardia. Como estas últimas fueron impuestas al amparo del ACE N° 14, las cuotas fijadas restringían en Argentina únicamente las importaciones originarias de Brasil y eran de uso exclusivo para las exportaciones de éste. Paraguay y Uruguay prosiguieron beneficiándose del ingreso sin limitación cuantitativa. Al ser incluidos esos bienes en el Régimen de Adecuación las mencionadas cuotas pasaron a ser globales y, en consecuencia, disminuyeron las expectativas brasileñas de acceso al mercado y las exportaciones de los otros dos países a Argentina resultaron restringidas. La falta de resolución sobre los casos planteados en ambos aspectos ha impedido la formalización y registro del Régimen de Adecuación en la ALADI como Protocolo Adicional al ACE N° 18, según lo preceptuó, para antes del 31 de diciembre de 1994, la decisión correspondiente (CMC/DEC N° 5/94). Pero, no obstante estas dificultades, no se plantearían problemas importantes para la conclusión del Régimen de Adecuación.

Los Estados Parte deberán abocarse decididamente a suprimir, con base en una clasificación definitiva, las RNA a las importaciones y exportaciones, así como a armonizar las medidas justificadas y a garantizar que no se adopten nuevas disposiciones limitativas del comercio, como está ocurriendo con cierta frecuencia, hecho éste que tiene un impacto negativo sobre la credibilidad del sistema. Acciones unilaterales e inconsultas de esta naturaleza han originado últimamente controversias con resonancias políticas entre Estados Parte.

La remoción o regulación, según se convenga, de los impuestos que gravan las exportaciones y de las restricciones que las limitan es otra condición necesaria para la formación de una Zona de Libre Comercio real.

Habría que celebrar un acuerdo sobre los incentivos fiscales, financieros, crediticios y otros a las exportaciones, la producción de bienes, las prestaciones de servicios y las inversiones, cuando ellos puedan distorsionar las condiciones de competencia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Urge la cancelación del llamado "doble arancel". La circulación de los productos importados desde fuera de la subregión por un Estado Parte con pago del AEC no queda amparada por el régimen de "libera práctica" y los bienes en cuestión pueden ser gravados nuevamente al ser enviados a otro país del MERCOSUR, en contradicción con la esencia de una unión aduanera. Una de las causas principales de esta anomalía es la falta de un mecanismo para la distribución de las rentas resultantes de la aplicación del AEC.

La plena vigencia del AEC es relevante para ordenar los accesos al mercado. La supresión de las excepciones, el cese de las exoneraciones y regímenes especiales a los que ahora se recurre y la definición de los niveles tarifarios que corresponderán a los sectores automotor y azucarero, conjuntamente con el cumplimiento de los cronogramas de convergencia, simplificarán considerablemente el comercio recíproco (en teoría harían innecesario finalmente un régimen de origen) y facilitarían la adopción de normas comunes de política comercial.

A partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto se completaron algunas tareas encaminadas a fijar normas comunes de defensa comercial frente a eventuales procedimientos de terceros.

Dumping *y otras prácticas desleales de comercio*

En el Tratado de Asunción, los Estados Parte se comprometieron a inhibir, mediante la aplicación de sus legislaciones nacionales, importaciones cuyos precios estuvieren influenciados por subsidios, *dumping* u otras prácticas desleales de comercio.

Durante el período de transición se aprobó (CMC/DEC N° 3/92) un "Procedimiento de Quejas y Consultas sobre Prácticas Desleales de Comercio" a ser aplicado a terceros países durante el período de transición. Al finalizar el mismo (GMC/RES N° 108/94), se encomendó a la Comisión preparar un reglamento al respecto para el comercio extrazonal y revisar el "Procedimiento de intercambio informativo para el caso de investigaciones de *dumping* por importaciones provenientes de alguno de los países integrantes del MERCOSUR" (Anexo a la GMC/RES N° 63/93). Esta última tarea fue realizada: la DIR N° 05/96 de la Comisión de Comercio elaboró una nueva versión de dicho Procedimiento. A su vez, el Consejo Mercado Común aprobó (CMC/DEC N° 11/97) el "Marco Normativo del Reglamento Común Relativo a la Defensa contra las Importaciones objeto de *Dumping* Provenientes de países no miembros del Mercado Común del Sur", en cuya formulación se tuvieron muy en cuenta las reglas de la OMC sobre la materia, e instruyó a la CCM redactar las normas complementarias que se requieran.

Salvaguardias

Paralelamente, culminaron los trabajos de elaboración de un Reglamento Común de Salvaguardia frente a terceros países, que luego de ser aprobado (CMC/DEC N° 4/97) fue protocolizado en la ALADI. Conforme al texto de esta Decisión, el MERCOSUR podrá adoptar medidas de salvaguardia como "entidad única" o en nombre de uno de sus Estados Parte ante aumentos de las importaciones de un producto en el territorio del MERCOSUR o de uno de sus Estados Parte (en términos absolutos o en relación con la producción doméstica del conjunto o de uno de sus miembros) en condiciones tales que causen o amenacen causar un daño grave a la producción doméstica, del MERCOSUR o de un Estado Parte, de bienes similares o directamente competidores. La determinación de este hecho será el resultado de una investigación conforme a procedimientos que se establecen. El Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias velará por el cumplimiento de las

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

disposiciones del Reglamento y corresponde a la Comisión de Comercio decidir el inicio de la investigación y la adopción de las medidas correspondientes. Por su parte, la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR tendrá a su cargo realizar las notificaciones pertinentes al Comité de Salvaguardias de la OMC.

El Reglamento prevé asimismo la adopción de medidas de salvaguardia "provisionales", destinadas a atender circunstancias críticas de tratamiento urgente. Su duración está limitada a 200 días y pueden consistir en aumentos de los derechos de importación adicionales a los del AEC. Por su parte, la aplicación de las medidas normales no deberá exceder un período de cuatro años, prorrogable (el lapso total, por todo concepto, es de ocho años) y ellas pueden autorizar, además del aumento de aranceles, la imposición de restricciones cuantitativas.

Los productos agrícolas y los textiles se regirán por las disposiciones de los acuerdos respectivos de la OMC y los países en desarrollo quedan eximidos de su aplicación siempre que participen individualmente en menos del 3% y, en conjunto, en menos del 9% en las importaciones del MERCOSUR del producto en cuestión.

Defensa de la competencia

El Consejo de Ministros aprobó asimismo un Protocolo sobre Defensa de la Competencia, que ha sido sometido por los Estados Parte a ratificación parlamentaria (CMC/DEC N° 18/96) y que está destinado a evitar que se limiten, restrinjan, falseen o distorsionen la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de posición dominante en el mercado de bienes o servicios. La tipificación de las acciones no admisibles sigue los lineamientos tradicionales de las legislaciones y entendimientos internacionales sobre la materia.

Se creó un Comité de Defensa Comercial y Salvaguardia, al que se le atribuyeron como funciones y atribuciones, entre otras, velar por el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento relativo a la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones de países no miembros, y conducir las investigaciones con vistas a la adopción de tales medidas, así como coordinar el procedimiento de consultas previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

RELACIONAMIENTO EXTERNO

El MERCOSUR ha debido abocarse a variadas y complejas negociaciones internacionales. En el marco de la ALADI, la sustitución de las tarifas nacionales por el AEC obligó a rever los acuerdos de alcance parcial que cada uno de los Estados Parte había suscrito con otros miembros de la Asociación, en los que otorgaron concesiones de mercado para numerosos y diversos bienes, y a sustituirlos por convenios "4+1". De otro modo, el AEC podría ser perforado por las reducciones arancelarias pactadas en ese ámbito. La iniciativa brasileña de establecer un área de libre comercio sudamericana (ALCSA) —juzgada por algunos como una alternativa táctica al Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA)— determinó que el objetivo general de la renegociación de los acuerdos ALADI en materia de acceso al mercado fuera la liberación total de los intercambios recíprocos. Por otro lado, la participación de los cuatro países en el proyecto de crear una zona de libre comercio hemisférica les significó la apertura de otro frente negociador de extraordinaria importancia que, desde el comienzo, resolvieron atender como un conjunto y no unilateralmente. En forma paralela, intensificaron sus contactos con la Unión Europea, de los que resultó finalmente la firma de un Acuerdo Marco Interregional cuya meta es la liberalización comercial recíproca en términos simila-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

res a los propuestos para el ALCA. Se trata, pues, de una serie de negociaciones de grandes alcances y prácticamente simultáneas en relación con diversas áreas externas que se suman a las aperturas unilaterales efectuadas en virtud de los programas estructurales de ajuste y al desmantelamiento de las barreras mercantiles resultante de la aplicación del Programa de Liberación.

Por el Tratado de Asunción (Artículo 8) los países signatarios se comprometieron a no afectar los intereses de los demás Estados Parte ni los objetivos del Mercado Común al celebrar acuerdos con otros miembros de la ALADI, así como a celebrar consultas entre sí en el caso de negociar con éstos esquemas amplios de desgravación arancelaria tendientes a la formación de zonas de libre comercio.

Esta decisión determinó que las negociaciones en el marco de la ALADI fueran reguladas mediante la progresiva fijación, por parte de los órganos del MERCOSUR —el Grupo Mercado Común (GMC) y el Consejo (CMC)— de criterios comunes para la concertación de los convenios respectivos. En primer término, se dispuso que las preferencias pactadas en los Acuerdos de Alcance Regional (en los que participan todos los miembros de la ALADI) no serían objeto de concesiones adicionales durante el período de transición y que las Nóminas de Apertura de Mercados en favor de los países de menor desarrollo económico relativo no serían ampliadas. Y se dictaron, asimismo, normas para las negociaciones referentes a los Acuerdos de Alcance Parcial (GMC/RES N° 35/92).

Se limitó la vigencia de estos últimos al 31 de diciembre de 1994 y se estableció la directriz de que las concesiones otorgadas en ellos por un plazo mayor serían renegociadas antes de esa fecha y con base en el AEC. De incorporarse productos nuevos no se incluirían los de la lista de excepciones del Estado Parte involucrado y el margen de preferencia debería no exceder el 50%, aunque podría alcanzarse el nivel arancelario concedido por un Estado Parte al país de la ALADI concernido. En cuanto a los bienes ya comprendidos en tales acuerdos, los márgenes de preferencia menores al 50%, podrían ser aumentados hasta ese nivel o hasta uno mayor ya otorgado por un Estado Parte al país en cuestión, siempre que no figurasen en la respectiva lista de excepciones.

Los márgenes de preferencia existentes superiores al 50% deberían ser congelados o podrían ser incrementados bajo las mismas condiciones que en los casos anteriores. Las preferencias cuya vigencia expirase antes del 31 de diciembre de 1994 podían ser prorrogadas hasta esa fecha.

Los primeros países invitados por el MERCOSUR a celebrar acuerdos fueron Chile y Bolivia, mediante una Declaración de los Presidentes de los Estados Parte emitida en agosto de 1994, en ocasión de una reunión del Consejo del Mercado Común. Proposiciones similares les fueron efectuadas casi inmediatamente a los demás países sudamericanos miembros de la ALADI. Con ello, quedó excluido México, en razón de su participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en cuyo marco habría de otorgarles a EE.UU. y Canadá concesiones comerciales mayores que las que tenía pactadas en sus acuerdos de alcance parcial con miembros de la ALADI conforme a lo establecido en el Artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980. La crisis planteada por este problema obligó finalmente a convenir una solución política consistente en suscribir un Protocolo Interpretativo del mencionado Artículo 44 (13 de junio de 1994) ratificando su letra, pero autorizando a un país miembro que se apartara al solicitar la suspensión temporal de sus obligaciones a condición de comprometerse a desarrollar negociaciones bilaterales con los restantes, encaminadas a mantener "un nivel general no menos favorable para el comercio" que el preexistente (Artículo 3,a).

México tiene suscritos en el ámbito de la ALADI sendos Acuerdos de Complementación Económica con Argentina y Uruguay y Acuerdos de Alcance Parcial con Brasil y Paraguay, además de catorce Acuerdos Comerciales. Por las razones expuestas más arriba, no se trataba

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

en este caso de conformar una zona de libre comercio, sino más bien de convenir preferencias comerciales recíprocas que abarcarían aproximadamente 3.900 productos: 2.400 del MERCOSUR y 1.500 de México. Se estudió la posibilidad de fijar márgenes de preferencias mínimas de un 20% para los ítems comprendidos en la Preferencia Arancelaria Regional de la ALADI (PAR) y de un 10% para los nuevos bienes, así como de incluir en el arreglo las compensaciones mexicanas exigibles por la participación del país en el TLCAN. Los acuerdos vigentes entre los países del MERCOSUR y México han sido objeto de prórrogas en varias oportunidades con el ánimo de permitir la conclusión de las negociaciones.

La presentación de la iniciativa ALCSA (mayo de 1994) indujo a definir criterios comunes para las negociaciones con los otros países de la ALADI, para lo cual se tomó como base un *"non paper"* brasileño. Un documento reservado de la Comisión *Ad hoc* MERCOSUR-ALADI (3 de agosto de 1994) fijó pautas para tales efectos (100% de margen de preferencia en diez años para el universo arancelario, listas consolidadas del MERCOSUR, productos del "patrimonio histórico", productos "nuevos", listas de excepciones y de bienes "sensibles", plazos, etc.).

Acuerdo MERCOSUR-Chile

El primer acuerdo en el ámbito sudamericano se concertó con Chile, país vinculado históricamente a la integración del Cono Sur y que en 1990 había convenido a nivel presidencial establecer con Argentina un mercado ampliado mediante la liberación del universo arancelario en forma lineal, gradual y automática, esto es, en forma similar a la prevista para el MERCOSUR.

En el marco de la ALADI, Chile tenía vigentes Acuerdos de Complementación Económica con Argentina y Uruguay (ACE N° 16 y 4) y de Alcance Parcial, uno plurilateral con Argentina, Paraguay y Uruguay, y otro bilateral con Brasil (AAP N° 26 y 34 respectivamente).

Los contactos de los miembros del MERCOSUR y Chile se formalizaron en el marco de reuniones ministeriales (CMC) del primero, en agosto y septiembre de 1994. En adelante, se procedió al intercambio de textos referentes a la estructura del acuerdo proyectado. En el período enero-agosto de 1995 se analizaron en sucesivas reuniones las propuestas presentadas, identificándose dificultades de entendimiento en materias tales como el origen de las mercancías, la admisión temporal, los productos calificados como sensibles y las eventuales excepciones al programa de liberación. Posteriores negociaciones político-técnicas y encuentros ministeriales culminaron en la sucripción del acuerdo (25 de junio de 1996), que fue denominado como de "asociación" de Chile al MERCOSUR.

El logro de este entendimiento fue favorecido por factores políticos y económicos, en particular dada la vinculación comercial entre los actores y las crecientes inversiones chilenas en el Cono Sur (el 57,2% del total de las externas desde 1990 hasta julio de 1996 por valor de US$ 4.934,9 millones) así como el deseo de concretar una conexión bioceánica efectiva mediante la articulación de corredores para el transporte terrestre y de realizar obras de infraestructura física de interés común. Por otro lado, se manifestaron como elementos adversos la asimetría preexistente de los aranceles externos (más bajos en Chile que en el MERCOSUR); la aspiración chilena de incorporarse al TLCAN ante la decisión de EE.UU. de iniciar negociaciones en ese sentido; los recelos de Chile de comprometer su exitosa inserción en la economía internacional asociándose con países en estadios menos avanzados de apertura; los temores de ambas partes a la competencia abierta, especialmente en los sectores agrícola y agroindustrial (Chile pretendió exceptuar sin plazo el arroz, las carnes, el trigo, la harina, los aceites y el azúcar); las aprensiones con respecto a eventuales

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

pérdidas de acceso al mercado del MERCOSUR por sus países signatarios a causa del ingreso al mismo de los productos chilenos en iguales o similares condiciones sin ser miembro del sistema cuatripartito.

A pesar que en el trámite de ratificación del Acuerdo se registraron grandes mayorías positivas en el Parlamento chileno, se enfrentaron fuertes resistencias de algunos sectores, especialmente el rural, por intermedio de su entidad corporativa, la Sociedad Nacional de Agricultura, fuertemente preocupada por los eventuales perjuicios que el Acuerdo podría ocasionar a los cultivos tradicionales del país (cereales, azúcar, oleaginosos) y carne vacuna. Para superar esta oposición, el Gobierno prometió asignar fondos para reconvertir esas actividades productivas y, además, se comprometió a reducir en cuatro puntos porcentuales el arancel de importación (del 11 al 7%), lo cual fue impugnado a su vez por los sectores manufactureros. Desde el punto de vista del MERCOSUR ello representaría una sensible disminución de los márgenes de preferencia frente a terceros países.

El resultado de las negociaciones reflejó estas dificultades al adoptarse períodos más largos y fijarse condiciones iniciales más benignas para la liberación de los productos "sensibles" y "sensibles especiales". No obstante ser el plazo para la desgravación al 100% en el régimen general de ocho años a partir del 1 de enero de 1997 (los del universo arancelario no incluidos en otras categorías con fórmulas específicas y los del "patrimonio histórico" menos algunos retirados que pasaron a ser "sensibles") con una preferencia inicial del 40% o mayor, se pactaron plazos más extensos (diez, quince, dieciséis y hasta dieciocho años) para llegar al arancel cero y para comenzar la desgravación (al cuarto, décimo y undécimo años). La lista de productos exceptuados por Chile del régimen general constó de 158 ítems, 89 de ellos agroindustriales. Pero también el MERCOSUR procedió en forma similar: 143 ítems, 42 de ellos agroindustriales (frutas y sus preparados, pastas alimenticias, café y vinos). La calificación de "sensible" fue asignada por Chile a 290 productos (agropecuarios, chocolate y de panadería) y en el MERCOSUR a 311 (87 de origen agrícola). En la de "sensibles especiales", Chile incluyó 193 (ninguno agroindustrial) y el MERCOSUR 210 (sólo uno agrícola: el tomate fresco).[3]

Otro rasgo distintivo del Acuerdo es la fijación de cupos limitativos de importación de uso exclusivo para países particulares del MERCOSUR (carne vacuna, arroz, camiones y chasis). Estos últimos, por su parte, otorgaron en forma plural o bilateral márgenes de preferencias considerables (62 al 100%) para determinadas frutas chilenas. En el Apéndice II figuran las diferentes modalidades de desgravación (liberación) convenidas en el Acuerdo.

En lo concerniente a las RNA, se procedió en forma similar al MERCOSUR. Las que no figuran en Notas Complementarias deben ser eliminadas en el menor plazo posible. Por otro lado, el Título X del Acuerdo trata de la armonización y compatibilización de las normas y reglamentos técnicos, medidas sanitarias, fitosanitarias y otras, para evitar que obstaculicen injustificadamente el comercio.

En Anexo 13 al Acuerdo se estableció, asimismo, el régimen general de origen para las importaciones amparadas por el Programa de Liberación Comercial (salto de partida NALADISA)[4] y de no resultar del proceso de transformación operado este cambio de nomenclatura, un máximo del 40% de incorporación de insumos no originarios sobre el valor FOB del bien final, salvo para un número de productos paraguayos que se benefician de un

[3] Fundación Banco de Boston, *Boletín MERCOSUR*, N° 41. Buenos Aires, 24 de octubre de 1996.

[4] Nomenclatura de la ALADI sobre la base del Sistema Armonizado.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

porcentaje del 50%. Se resolvió aplicar el régimen del 60% de contenido regional a unos 350 ítems y se fijaron requisitos específicos, basados en los vigentes en la ALADI, para ciertos grupos de productos.

En materia de subvenciones, derechos anti-*dumping* y compensatorios e incentivos a las exportaciones el Acuerdo remite a los compromisos asumidos en la OMC. El Artículo 6 prescribe que no se aplicarán al comercio recíproco nuevos gravámenes a la exportación ni se aumentará en forma discriminatoria la incidencia de los existentes. Se previó la adopción de un Régimen de Medidas de Salvaguardia. En el entretanto, las concesiones pactadas no podrán ser afectadas por restricciones de esta índole. A partir del sexto año, no podrá recurrirse a regímenes de admisión temporal ni de *draw back*.

Los países signatarios promoverán la liberación, expansión y diversificación progresiva del comercio de servicios (definido en forma similar al Acuerdo de la Ronda Uruguay) y conforme a los compromisos asumidos en el AGCS o GATS por sus siglas en inglés. Para la propiedad intelectual rige el acuerdo respectivo de la OMC. En materia de inversiones se confirmó la vigencia de los convenios bilaterales sobre promoción y protección recíproca suscritos entre Chile y los Estados Parte del MERCOSUR.

La importancia comercial del Acuerdo es significativa en términos regionales. En 1995 las exportaciones de Chile al MERCOSUR, en valores FOB, fueron de US$ 1.780 millones y las de sentido inverso superaron los US$ 2.750 millones. Obviamente, los socios mercantiles principales fueron Argentina y Brasil, con los cuales los intercambios chilenos han crecido sustancialmente en los últimos tres años.

Su celebración tuvo, además, un trascendente contenido político de integración. Constituyó un gran paso hacia una eventual participación de Chile en el MERCOSUR y fortaleció la proyección externa de este último. En el caso particular de Argentina, tuvo un valor estratégico especial para su comercio exterior a través del territorio chileno y como estímulo para la integración física en la que los dos países están empeñados.

Acuerdo MERCOSUR-Bolivia

El Acuerdo MERCOSUR-Chile sirvió de modelo para el negociado por los miembros del primero con Bolivia, a partir de junio de 1994, cuando se iniciaron conversaciones encaminadas a sustituir los acuerdos de alcance parcial vigentes y a definir la modalidad de asociación de ese país al sistema subregional.

Se compartió de inmediato el criterio de conformar una zona de libre comercio, pero resistencias del sector privado boliviano, reflejadas en propuestas inaceptables para el MERCOSUR (consolidación de las concesiones ya vigentes, postergación por cinco años de la negociación de la zona de libre comercio, exclusión de los productos de las Nóminas de Apertura de Mercados) determinaron un estancamiento temporal del proyecto. Recién el 4 de agosto de 1995 se suscribió un "Memorándum de Entendimiento para el Relacionamiento de Bolivia con el MERCOSUR" que fijó fechas para la renegociación del "patrimonio histórico" (15 de diciembre de 1995) y para el resto de los productos (primer semestre de 1996). En diciembre de 1995 se firmó un acuerdo en el marco de la ALADI (ACE N° 34) que se constituyó en importante antecedente para la negociación del acuerdo final, suscrito el 17 de diciembre de 1996 (ACE N° 36).

Factores geopolíticos contribuyeron a impulsar la asociación de Bolivia al MERCOSUR. La política exterior de este país ha procurado tradicionalmente superar los problemas derivados de su mediterraneidad (salida al mar, transportes, comunicaciones) y a promover la explo-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

tación de sus cuantiosos recursos naturales mediante la complementación económica en el área. Ello ha determinado su participación activa en todos los esquemas subregionales de integración: ALALC-ALADI, Cuenca del Plata, Grupo Andino, Urupabol, Hidrovía Paraná-Paraguay. Argentina, Brasil y Paraguay, con los cuales Bolivia tiene el setenta por ciento de sus fronteras, comparten a su vez estos grandes intereses geopolíticos y económicos. En materia energética, la utilización del gas natural del país del altiplano es de sumo interés para la subregión, existiendo convenios de suministro con los dos grandes países vecinos.

Por otro lado, sectores bolivianos importantes, como el agrícola (se arguyó que los mercados naturales para los productos agropecuarios son los del Pacífico, en tanto que sería perjudicial liberar el comercio con Argentina) en plena expansión, y el industrial, en estado general incipiente, han resistido su exposición a la competencia de productores más eficientes o de mayor potencial del MERCOSUR.

Como en el caso de Chile, se convinieron diversas fórmulas de desgravación (Apéndice III). Con relación a todos los productos no incluidos en categorías especiales se estableció un cronograma de aumento anual de un margen de preferencia inicial del 30% (cinco puntos porcentuales del 1 de enero de 1997 al 1 de enero de 2001 y diez puntos porcentuales en adelante hasta el 1 de enero de 2006). Para otro grupo de bienes, la preferencia inicial del 50% se mantiene por cinco años, procediéndose en el quinquenio siguiente a rebajas anuales de 10 puntos hasta llegar al arancel cero el 1 de enero de 2006. Los ítems negociados en el ACE N° 34 tienen un programa especial que se completará en la misma fecha y que parte de diferentes preferencias iniciales. Para distintas categorías de productos a ser liberados también en diez años rigen modalidades diversas en función, por una parte, de las preferencias iniciales y, por la otra, del comienzo de la desgravación a partir de ellas. Por otro lado, conforme al grado de sensibilidad de ciertos productos se comienzan las reducciones arancelarias recién al décimo año para alcanzar la liberación total en quince años contados desde el inicio de la desgravación general (1 de enero de 1997) o sea en el 1 de enero de 2011, o se prevé un plazo mayor (1 de enero de 2014). Un número de productos (Anexo 7 al Acuerdo) tendrán un margen de preferencia inicial del 100%. En otros aspectos, tanto de carácter comercial como correspondientes a los llamados "nuevos temas", se adoptaron lineamientos similares a los del Acuerdo MERCOSUR-Chile o se los sujeta a los compromisos asumidos en la OMC.

El régimen de origen para los bienes elaborados con incorporación de materiales extrazonales sigue los lineamientos usuales: salto de partida, alternativa o complementariamente un porcentaje de contenido nacional (en este caso el 60%; como tratamiento de excepción, hasta el 1 de enero de 2002, el 50%) y requisitos específicos cuando fuere necesario. Se previó también la posibilidad de otorgar tratamientos especiales a un reducido número de mercancías exportadas por Bolivia al MERCOSUR.

Por otra parte, se admite recurrir al *drawback* hasta la misma fecha y se prevé la posibilidad de una prórroga de carácter excepcional de dos años.

Negociaciones MERCOSUR-Comunidad Andina (CAN)

Las negociaciones en curso entre el MERCOSUR y los restantes países sudamericanos miembros de la ALADI están también signadas por el objetivo del libre comercio que caracteriza a los acuerdos con Chile y Bolivia. Ellas tienen que ver con los otros cuatro miembros de la Comunidad Andina (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y al comienzo se concibió su posible desarrollo según dos metodologías: MERCOSUR/cada país y MERCOSUR/CAN. La forma plural —grupo a grupo— plantea dificultades considerables, porque la parte andina tiene su consisten-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

cia comunitaria debilitada por varios hechos: uno de sus miembros, Bolivia, ha concertado unilateralmente un acuerdo con el MERCOSUR; Colombia y Venezuela participan con México en el denominado Grupo de los Tres (G-3); y Perú se encuentra desde hace algunos años en una situación inestable en lo que concierne a su permanencia en el sistema subregional.

Después de dos años de negociaciones infructuosas entre los dos grupos, signadas por el propósito de crear una zona de libre comercio, se planteó la posibilidad, en el encuentro a nivel viceministerial del 2-3 de marzo de 1998 de celebrar en el corto plazo, como un primer paso hacia el objetivo anterior, un acuerdo intermedio de preferencias arancelarias fijas, basado en el patrimonio histórico y con la posible inclusión de productos nuevos. En este contexto, se elaboró un proyecto de Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR en el que se conviene en negociar primeramente el instrumento intermedio en reemplazo de los Acuerdos de Alcance Parcial existentes (se fijó la fecha del 30 de septiembre de 1998) y, posteriormente (entre el 1 de octubre de 1998 y el 31 de diciembre de 1999) un Acuerdo de Libre Comercio cubriendo el universo arancelario. Pero no deben descartarse posibles prórrogas en este cronograma tentativo. La experiencia de las negociaciones del MERCOSUR con los restantes países de la ALADI pone de relieve que han debido admitirse sucesivas postergaciones de las fechas fijadas en diferentes ocasiones, como lo prueba el hecho de que hayan transcurrido ya más de tres años del término del período transicional del Tratado de Asunción sin que hayan sido concluidas las relacionadas con México y la CAN y las demoras experimentadas, con relación a los plazos iniciales, en la celebración de los acuerdos con Chile y Bolivia.

Unión Europea (UE): Acuerdo Marco Interregional (AMI)

Las relaciones entre los países del MERCOSUR y la Unión Europea, tanto políticas como económico-comerciales, adquirieron un nuevo sesgo con la firma del AMI en diciembre de 1995. Este acuerdo tiene la singularidad de haber sido concertado entre dos uniones aduaneras y traza así una senda de negociación institucional entre dos sistemas multilaterales y no entre un número de países considerados individualmente. Otro aspecto destacable es que, además de proponerse la liberalización más amplia posible de los intercambios recíprocos, incluyendo la formación de una zona de libre comercio, fija el objetivo de llegar en una segunda fase al establecimiento de una Asociación Interregional político-económica.

Quizás este enfoque haya facilitado la pronta creación de mecanismos institucionales para su implementación, han funcionado regularmente una Comisión Mixta, una Subcomisión Comercial y Grupos de Trabajo sobre Comercio de Bienes, incluidos los de la agricultura y la pesca, los Servicios, que abarca también las inversiones, y las Normas y Disciplinas Comerciales, o sea, los reglamentos técnicos, instrumentos de defensa comercial, reglas de competencia, contratación pública, regímenes de origen, disposiciones veterinarias y fitosanitarias y otros aspectos conexos.

En esta primera etapa, se están realizando los trabajos preparatorios (informes de actualización de las relaciones recíprocas para disponer de una "fotografía" de la situación actual) con vistas a las negociaciones comerciales formales que serán lanzadas próximamente y que contarán con los auspicios de una reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de ambos grupos a celebrarse en 1999.

La UE es el principal socio mercantil del MERCOSUR, absorbiendo aproximadamente un tercio del comercio de éste, siguiéndole en orden de importancia Estados Unidos. En el quinquenio 1991-1995 aumentó sus ventas a los Estados Parte en un 158% (EE.UU. lo

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

hizo en un 119%). Hasta 1994 la UE tenía déficit comerciales con ellos; pero a partir de 1995 se invirtió esta tendencia. En 1996, el saldo negativo para el MERCOSUR del comercio entre los dos grupos fue de US$ 4.900 millones.

En el período 1990-1996 las exportaciones de los países del MERCOSUR a la UE crecieron un 25% y sus importaciones desde ésta 274%.[5]

El desmejoramiento de los términos de intercambio con la UE y EE.UU. experimentado en los últimos años influirá ciertamente en las negociaciones que se desarrollarán casi paralelamente en el ALCA y en el AMI. Es de prever que el MERCOSUR plantee demandas iniciales de acceso a ambos mercados orientadas a corregir estos desbalances o, al menos, que contribuyan a aumentar sus exportaciones.

Negociaciones en el ALCA

Es lógico prever que si consolida y fortalece su cohesión interna, como es su designio, el MERCOSUR será protagonista, conjuntamente con EE.UU. y sus socios del TLCAN, de la implementación del proyecto ALCA. Su importancia económica y su condición de sistema focal de la integración sudamericana avalan esta suposición. La distribución de las presidencias sucesivas del proceso acordadas en la reunión ministerial de Costa Rica, en marzo de 1998, asignándoles a EE.UU. y Brasil las copresidencias de la última y decisiva etapa, confirma esta apreciación. Pero no deben ser soslayados dos factores condicionantes de su política exterior: la integración regional latinoamericana y sus intervenciones sincrónicas en dos magnos proyectos de formación de zonas de libre comercio con áreas desarrolladas: América del Norte y Europa Occidental.

Ambos son proyectos de integración primaria, pues se proponen como metas finales en este campo la formación en lapsos similares de sendas zonas de libre comercio. Existe además una convicción generalizada, asentada en experiencias aleccionadoras de las negociaciones comerciales, entre ellas la Ronda Uruguay y las anteriores del GATT, así como las que culminaron con la firma del TLCAN, de que habrán de admitirse excepciones y tratamientos particulares respecto de productos sensibles, especialmente en el sector agrícola. Por otro lado, los tratados de libre comercio no se limitarán sólo al intercambio de bienes, sino que, al estilo de la OMC, abarcarán otras actividades como los servicios, la propiedad intelectual, las inversiones y otros novedosos factores. Similar encuadre temático tendrán las actividades de la OMC y las nuevas negociaciones mundiales previstas bajo la denominación de "Ronda del Milenio", encaminadas a avanzar aún más en la liberalización de los intercambios internacionales.

Las interrelaciones que se generarán entre las actividades en estos ámbitos determinarán que difícilmente el MERCOSUR podrá pactar con la Unión Europea o con los participantes en el proceso del ALCA concesiones en cualquiera de los campos de negociación sin otorgarlas en la misma forma a la otra contraparte. Se impondrá seguramente en los hechos una exigencia de compatibilización de sus ofertas en ambas direcciones y no será tarea sencilla obtener de sus dos interlocutores mayores —EE.UU. y UE— tratamientos compensatorios de valor comercial equivalente que aseguren resultados equilibrados en ambos procesos negociadores.

[5] Datos tomados de los estudios realizados por ambas partes sobre las relaciones comerciales recíprocas. Documentos de trabajo internos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Ante este complejo frente de negociaciones diversas, cabe formularse las siguientes preguntas: ¿en qué grado están dispuestos los países del MERCOSUR, en conjunto e individualmente, a acceder a los conocidos requerimientos de liberalización de las potencias económicas líderes en materia de actividades transfronterizas?; ¿cómo mantendrán un sistema preferencial recíproco esencial para configurar el Mercado Común del Sur si se desmantela el AEC frente a terceros, nada menos que con relación a América del Norte y Europa Occidental?; ¿cómo preservarán la personalidad internacional del MERCOSUR en el nuevo escenario de las relaciones económicas mundiales?

Las negociaciones con el resto de los países de la ALADI, aun cuando tengan por finalidad la suscripción de tratados de libre comercio paralelos o superpuestos, están sesgadas por la obtención de objetivos transitorios. De concretarse otros proyectos de mayor dimensión geográfica (ALCA, ALCSA) éstos asimilarán las franquicias comerciales pactadas en aquéllos e impondrán sus normativas, tanto generales como específicas. En los hechos, la integración latinoamericana de corte clásico (mercado común global, coexistencia de convenios subregionales bajo el "paraguas" de una pretendida convergencia) se desdibujará y perderá vigencia como "idea-fuerza" si las acciones regionales y hemisféricas se desarrollan sincrónicamente.

El "dilema de los tiempos" en torno a los mercados comunes regionales y el área de libre comercio americana adquiere así singular importancia. Hasta ahora, el MERCOSUR, con el liderazgo brasileño, se ha mostrado reticente a contraer compromisos de pronta aplicación que podrían "perforar" o "licuar" las preferencias intra-MERCOSUR antes de que el sistema haya creado una dinámica de desarrollo conjunto y consolidado definitivamente su unión aduanera y sus otros instrumentos asociativos.

Por otro lado, para países deseosos de acelerar su inserción en la economía internacional, con miras a lo cual han puesto en marcha severos programas de reajuste estructural, los accesos a los grandes centros consumidores de América del Norte y Europa Occidental, cuyo poder y variedad de compra superan largamente a los mercados del subcontinente austral, tiene gran importancia para la expansión de sus exportaciones. Por lo demás, las iniciativas hemisférica e interregional disminuyen eventuales riesgos futuros de marginación derivados del hecho de que el comportamiento de los actores líderes en estos procesos se caracteriza por su flexibilidad y dispersión. EE.UU., además del ALCA, impulsa simultáneamente el APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation Forum:* Foro de Cooperación Económica del Pacífico) en el área asiática y se interesa en crear una relación transatlántica con la UE. Esta última ha definido una política de acercamiento y cooperación con América Latina, pero en su "pirámide de preferencias" privilegia antes el sistema de Lomé (ACP), a los países de Europa Oriental (PECOS) y los Estados bálticos y a la Asociación Euromediterránea, "socios naturales" de la UE, programando adhesiones, asociaciones especiales, zonas de libre comercio y hasta uniones aduaneras.

Ante tales realidades, la ya tradicional disyuntiva afrontada por los países en desarrollo —comerciar e integrarse entre sí o privilegiar la liberalización con naciones desarrolladas— pierde buena parte de su consistencia. En vez de ser alternativas, las dos opciones tienden a complementarse. La globalización a nivel mundial no sólo impone una apertura amplia sino que abre en abanico diversas opciones de negociación. Por ejemplo, se percibe actualmente una competencia incipiente, pero cada vez más explícita, entre la UE y EE.UU. por atraer a América Latina, y en especial al MERCOSUR, a sus respectivas órbitas de influencia. No es ajena a esta actitud la importancia creciente de la región como mercado y campo fértil de inversiones estimuladas por la apertura económica y la privatización del patrimonio público.

Las discrepancias entre las posiciones americanas y del MERCOSUR con respecto a la metodología y los tiempos de la negociación del ALCA, que no es del caso detallar en este

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

estudio, tuvieron y tienen sus principales fundamentos económicos en los problemas actuales y en las proyecciones del comercio entre ambas zonas. La emergencia de las economías latinoamericanas en general, y de los dos grandes del MERCOSUR en particular que, entre otras formas, se manifiesta por la creciente capacidad de compra de bienes y servicios de sus mercados de consumo en franca expansión, así como el fuerte atractivo que ejercen los programas de privatización para las inversiones directas extranjeras, interesa cada vez más a las empresas americanas, deseosas de fortalecer su posición competitiva en toda la amplia gama de las actividades comerciales.

En el MERCOSUR, el intenso proceso de transformación estructural de la producción industrial y de la economía de servicios que se desarrolla con vistas a la globalización y a la integración regional está dirigido al logro de una estabilidad macroeconómica sostenible y la modernización productora de bienes y servicios que asegure niveles de eficiencia internacional. Hasta que se pueda competir con éxito a escala no corresponde diluir de inmediato el acceso preferencial en el ámbito subregional y aún sudamericano. Actualmente, Brasil coloca en el área latinoamericana el 90% de sus exportaciones de bienes manufacturados y semimanufacturados.

Lo anterior explica la renuencia de los países del MERCOSUR a aceptar acuerdos de "cosecha temprana" que vayan más allá de la "facilitación de negocios" preconizada por el MERCOSUR para la primera etapa de las negociaciones y que puedan desequilibrar el compromiso basado en el conjunto único comprensivo (*single undertaking*). Las convergencias metodológicas logradas con anterioridad a la Reunión Presidencial de Santiago de Chile (el resultado único e indivisible, la posibilidad de negociar individualmente o por grupos de países, la coexistencia del ALCA y los sistemas subregionales y bilaterales de integración, la conclusión de las negociaciones para la conformación de la Zona de Libre Comercio en el año 2005) y la "solución salomónica" lograda en la Reunión Ministerial de Costa Rica en materia de sedes, presidencias de los mecanismos institucionales del proceso, reflejan equilibradamente las respectivas estrategias de los principales actores.

El análisis del proceso formativo del MERCOSUR pone de relieve las dificultades que afronta toda negociación global de acceso a mercados. Se trata de una experiencia aleccionadora para las futuras actividades encaminadas al establecimiento del ALCA. Si en un espacio geoeconómico de cuatro países con fuertes vinculaciones histórico-culturales y mercantiles entre sí, empeñados además en desarrollar sincrónicamente programas de reajuste estructural signados por una definida orientación común hacia la apertura exterior, ha sido necesario tolerar postergaciones de la liberación comercial y aceptar numerosas excepciones transitorias al plan trazado inicialmente es de presumir que condicionamientos similares surgirán en las negociaciones a nivel hemisférico, en las que participarán economías notoriamente asimétricas y agrupaciones subregionales en estado incipiente de integración. La adopción del Régimen de Adecuación al final del período de transición previsto por el Tratado de Asunción y la negociación de los acuerdos con Chile y Bolivia pusieron de manifiesto las dificultades que se oponen a los propósitos de liberación comercial a corto y mediano plazo, y la necesidad de recurrir durante un cierto lapso a medidas coyunturales para resolver situaciones de excepción. Es obvio que en el marco mayor del ALCA las diferencias de desarrollo y capacidad productiva aumentarán considerablemente los riesgos competitivos resultantes del libre intercambio de bienes.

En el proceso ALCA, un programa en el que participan treinta y cuatro países de economías asimétricas, es probable que el mercado real fluctúe a causa de la incidencia de factores coyunturales y que se restrinja el usufructo del acceso potencial. Déficit en las balanzas comerciales, problemas de pagos, falta de reciprocidad, presiones proteccionistas, el recurso a salvaguardias no autorizadas, entre otras circunstancias, pueden contribuir a ello. En lo que concier-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ne al acceso al mercado de bienes los instrumentos principales del MERCOSUR para sus negociaciones externas serán el AEC, el tratamiento de las RNA y los criterios generales y requisitos específicos de origen de las mercancías (incluyendo los procedimientos de certificación y verificación). También estarán seguramente en la mesa de discusión su novel reglamento anti-*dumping* y su régimen de cláusulas de salvaguardia, que deberán ser confrontados con las normas similares existentes en el TLCAN y en otros mecanismos subregionales. En estos casos, la OMC proporciona una guía referencial de la que difícilmente podrá apartarse el programa continental. La observancia de esta disciplina será un factor positivo para el logro de acuerdos hemisféricos sobre estos temas.

El programa de desgravación que se apruebe en el ALCA tendrá que ser aplicado, en lo que respecta al MERCOSUR, a partir del AEC. El tratamiento a los productos de la industria automotriz es una carencia importante y su vigencia efectiva en otros sectores, como los de bienes de capital e informática, está sujeta a un proceso de convergencia para el año 2006. Además, ha sido objeto de algunas modificaciones de carácter transitorio impuestas por razones coyunturales. El hecho que la unión aduanera se encuentre en una etapa formativa condicionará probablemente en cierta medida la participación del MERCOSUR en el ALCA.

La remoción de las RNA constituye siempre un problema para la ejecución de los acuerdos de liberación comercial. El atraso que han experimentado los trabajos del MERCOSUR en esta materia ponen de relieve las dificultades que se oponen a la concreción de ese objetivo. Obviamente, los obstáculos serán mayores en un marco multilateral mucho más amplio como es el hemisférico. No será fácil compatibilizar los criterios definitorios de las trabas paraarancelarias ni convenir los términos y condiciones para su eliminación o armonización.

Durante el proceso negociador del ALCA, el MERCOSUR consistirá, desde el punto de vista comercial, en un mercado ampliado o, más bien, en una suma de mercados ligados entre sí por franquicias mercantiles, pero, obviamente, no será todavía un mercado único regulado por una normativa absolutamente común y caracterizado por su homogeneidad funcional y jurídica en sus relaciones con terceros. Tampoco contará con una autoridad central que tenga a su cargo la política comercial externa. Las decisiones en este campo seguirán siendo adoptadas por los mecanismos intergubernamentales del sistema, en los que deberán concertarse las pautas comunes de negociación. Esta tarea insumirá en ciertas instancias tiempo y esfuerzos considerables que podrían incidir sobre las actividades del programa multilateral mayor.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

APENDICE I

MERCOSUR:
Cronograma de desgravación de los acuerdos de alcance parcial en la ALADI

Las preferencias pactadas en los acuerdos de alcance parcial celebrados en el marco de la ALADI por los Estados Parte entre sí, quedaron sujetas al siguiente cronograma de desgravación con vistas a su multilateralización a arancel cero.

	Porcentaje de desgravación, por fecha							
31/12/90	30/06/91	31/12/91	30/06/92	31/12/92	30/06/93	31/12/93	30/06/94	31/12/94
00 a 40	47	54	61	68	75	82	89	100
41 a 45	52	59	66	73	80	87	94	100
46 a 50	57	64	71	78	85	92	100	
51 a 55	61	67	73	79	86	93	100	
56 a 60	67	74	81	88	95	100		
61 a 65	71	77	83	89	96	100		
66 a 70	75	80	85	90	95	100		
71 a 75	80	85	90	95	100			
76 a 80	85	90	95	100				
81 a 85	89	93	97	100				
86 a 90	95	100						
91 a 95	100							
96 a 100								

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

APENDICE II

Acuerdo MERCOSUR-Chile: Cronograma de liberación

Las diferentes modalidades de desgravación convenidas fueron las siguientes:

a) Productos con un margen de desgravación inicial el 1 de octubre de 1996 del 40% (los del universo arancelario excluyendo los que figuran en las otras categorías con fórmula específica).

Preferencia inicial %	1/1/97 %	1/1/98 %	1/1/99 %	1/1/00 %	1/1/01 %	1/1/02 %	1/1/03 %	1/1/04 %
40	48	55	63	70	78	85	93	100

El margen de preferencia inicial (40%) regirá hasta el 31 de diciembre de 1996.

b) Otro grupo de productos (patrimonio histórico menos algunos que fueron retirados y otros que pasaron a ser sensibles) listados en un Anexo 1 tendrá un margen de preferencia inicial según se indica para cada uno de ellos en dicho Anexo, a partir de las cuales regirá el cronograma de desgravación porcentual siguiente:

Preferencia inicial %	1/1/97 %	1/1/98 %	1/1/99 %	1/1/00 %	1/1/01 %	1/1/02 %	1/1/03 %	1/1/04 %
40	48	55	63	70	78	85	93	100
50	56	63	69	75	81	88	94	100
60	65	70	75	80	85	90	95	100
70	74	81	81	85	89	93	96	100
80	83	88	88	90	93	95	98	100
90	91	94	94	95	96	98	99	100
100	100	100	100	100	100	100	100	100

c) Un número de productos, calificados como «sensibles», enumerados en un Anexo 2, tendrán un margen de preferencia inicial del 30% el 1 de enero de 1996 y se atendrán al siguiente cronograma de desgravación porcentual:

Preferencia inicial %	1/1/97 %	1/1/98 %	1/1/99 %	1/1/00 %	1/1/01 %	1/1/02 %	1/1/03 %	1/1/04 %	1/1/05 %	1/1/06 %
30	30	30	30	40	50	60	70	80	90	100

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

d) Otros productos, considerados como «sensibles especiales» (Anexo 3) comenzarán su desgravación al cuarto año y seguirán el siguiente régimen:

Preferencia inicial %	1/1/97 %	1/1/98 %	1/1/99 %	1/1/00 %	1/1/01 %	1/1/02 %	1/1/03 %	1/1/04 %	1/1/05 %	1/1/06 %
0	0	0	0	14	28	43	57	72	86	100

Los productos incluidos en el Anexo 4, para el comercio recíproco entre Chile y Paraguay (autopartes del Paraguay) se sujetarán a este programa hasta que la Comisión Administradora del Acuerdo establezca el tratamiento arancelario para los mismos, antes del 31 de diciembre de 1999.

e) En un Anexo 5 se agrupan productos que recibirán un tratamiento especial con el respectivo régimen de desgravación que se le indica en dicho Anexo y que concluye en un plazo de diez años.

f) Algunos productos incluidos en el Anexo 6 comenzarán a ser desgravados a partir del décimo año en forma lineal y automática hasta estar liberados de gravámenes en un plazo de quince años.

Preferencia inicial %	1/1/06 %	1/1/07 %	1/1/08 %	1/1/09 %	1/1/10 %	1/1/11 %
0	17	33	50	67	83	100

g) Otro grupo de productos (Anexo 7) tienen tratamiento especial y ritmo de desgravación que se indica en el mismo hasta quedar liberados en quince años.

h) Otros productos (Anexo 8) comenzarán a ser desgravados a partir del año undécimo en forma lineal y automática hasta alcanzar una preferencia del 100% en el plazo de dieciséis años (azúcar y derivados).

i) Algunos productos (Anexo 9) no quedan inicialmente sujetos al Programa de Liberación Comercial, pero se establece que gozarán de un 100% de margen de preferencia a partir del 1 de enero de 2014 (trigo y derivados). La Comisión Administradora definirá, antes del 31 de diciembre de 2003, su incorporación al Programa de Liberación.

j) Los productos incluidos en el Anexo 10 tendrán los márgenes de preferencia iniciales expresamente indicados en el mismo.

k) El Anexo 11 incluye productos originarios de Chile con indicación de un margen de preferencia que se le aplicará cuando sean exportados a la Argentina.

l) El Anexo 12 contiene una lista de productos con indicación de aranceles (Régimen de Adecuación). Cuando tales productos sean originarios de Chile y la desgravación resultante del Programa de Liberación implique un arancel menor al indicado en el Anexo para el acceso al mercado de que se trate, se les aplicará este último.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

APENDICE III

Acuerdo MERCOSUR-Bolivia: Cronograma de liberación

Las fórmulas de desgravación son las siguientes:

a) Aplicar en el comercio recíproco, a partir del 1 de enero de 1997, los siguientes márgenes de preferencia a todos los productos no incluidos en las listas que integran los anexos 1 al 7.

1/1/97 %	1/1/98 %	1/1/99 %	1/1/00 %	1/1/01 %	1/1/02 %	1/1/03 %	1/1/04 %	1/1/05 %	1/1/06 %
30	35	40	45	50	60	70	80	90	10

b) Los productos que figuran en el Anexo 1 tendrán el siguiente cronograma de desgravación:

1/1/97 %	1/1/98 %	1/1/99 %	1/1/00 %	1/1/01 %	1/1/02 %	1/1/03 %	1/1/04 %	1/1/05 %	1/1/06 %
50	50	50	50	50	60	70	80	90	100

c) Los productos incluidos en el Anexo 2 (ACE N° 34) gozarán de los márgenes de preferencia que en cada caso se indican, los que evolucionarán de acuerdo con el siguiente cronograma:

1/1/97 %	1/ 1/98 %	1/1/99 %	1/1/00 %	1/1/01 %	1/1/02 %	1/1/03 %	1/1/04 %	1 /1/05 %	1/1/06 %
30	35	40	45	50	60	70	80	90	100
50	55	60	65	70	75	80	85	90	100
60	64	68	72	76	80	84	88	92	100
70	73	76	79	82	85	88	91	94	100
80	82	84	86	88	90	92	94	96	100

d) Los productos incluidos en el Anexo 3 estarán sujetos a un ritmo de desgravación especial conforme al siguiente cronograma que concluye en un plazo de 10 años, y tendrán un margen de preferencia inicial del 15%.

1/1/97 %	1/1/98 %	1/1/99 %	1/1/00 %	1/1/01 %	1/1/02 %	1/1/03 %	1/1/04 %	1/1/05 %	1/1/06 %
15	15	15	20	25	30	40	60	80	100

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

e) Los productos incluidos en el Anexo 4 estarán sujetos al siguiente ritmo de desgravación y tendrán un margen de preferencia inicial del 10%, concluyendo la desgravación al décimo año:

1/1/97 %	1/1/98 %	1/1/99 %	1/1/00 %	1/1/01 %	1/1/02 %	1/1/03 %	1/1/04 %	1/1/05 %	1/1/06 %
10	10	10	10	10	20	40	60	80	100

f) Los productos incluidos en el Anexo 5 se desgravarán a partir del año noveno en forma progresiva y automática de modo de alcanzar una preferencia del 100% en el plazo de 15 años, contados desde el inicio del Programa de Liberación Comercial que comienza en el año 1997.

1/1/05 %	1/1/06 %	1/1/07 %	1/1/08 %	1/1/09 %	1/1/10 %	1/1/11 %
10	20	30	40	60	80	100

g) Los productos incluidos en el Anexo 6 se desgravarán a partir del año noveno en forma progresiva y automática de modo de alcanzar una preferencia del 100% en el plazo de 18 años, contados desde el inicio del Programa de Liberación Comercial que comienza en el año 1997.

1/1/05 %	1/1/06 %	1/1/07 %	1/1/08 %	1/1/09 %	1/1/10 %	1/1/11 %	1/1/12 %	1/1/13 %	1/1/14 %
10	10	10	10	20	30	40	60	80	100

h) Los productos incluidos en el Anexo 7 tendrán un margen de preferencia inicial del 100% desde el inicio de la vigencia del Acuerdo.

La Comisión Administradora podrá acelerar el Programa de Liberación Comercial previsto en este Título, para cualquier producto o grupo de productos, que de común acuerdo las Partes Contratantes convengan (Artículo 3).

A aquellos productos exportados por la República de Bolivia, cuya desgravación resultante del Programa de Liberación Comercial implique la aplicación de un arancel menor al indicado en la lista correspondiente del Anexo 8 (Régimen de Adecuación), para el acceso al mercado del que se trate, se les aplicará este último (Artículo 4).

El MERCOSUR podría considerar, para algunos casos particulares, mantener en favor de Bolivia la preferencia del Patrimonio Histórico para productos incluidos en el Régimen de Adecuación.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo II

ASPECTOS ESTRATEGICOS EN LAS NEGOCIACIONES DEL MERCOSUR

Roberto Bouzas

INTRODUCCION

En el decenio de 1990 se generalizaron los regímenes comerciales más abiertos en todo el Cono Sur de América Latina. La liberalización unilateral sirvió no sólo para invertir el brusco incremento del nivel de protección que siguió a la crisis de la deuda externa, sino también para generar un cambio más fundamental en dirección opuesta a las políticas de industrialización basadas en la sustitución de importaciones. Sin embargo, este impulso unilateral no fue un fenómeno aislado: se produjo simultáneamente a una reactivación de la liberalización del comercio preferencial y la aplicación de nuevos compromisos multilaterales asumidos en las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay.

Pese a que en la última década todos los países del Cono Sur efectuaron un giro hacia regímenes comerciales más orientados hacia el exterior, hubo diferencias en términos de la amplitud y las modalidades de la liberalización del comercio. Las actitudes nacionales adoptadas frente a las negociaciones sobre comercio preferencial también siguieron pautas diferentes. Mientras que Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay participaron en el establecimiento de una unión aduanera (y, a la larga, de un mercado común), Chile siguió una estrategia basada en la negociación de acuerdos múltiples de libre comercio. Aunque formalmente es miembro de la Comunidad Andina, Bolivia abordó las negociaciones comerciales preferenciales de manera similar a la de Chile. La actitud de los diferentes gobiernos frente a la adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y a las negociaciones sobre el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) también distó mucho de ser homogénea. Aun los gobiernos miembros del MERCOSUR asumieron, en un principio, posiciones divergentes con respecto al TLCAN y al proceso conducente al establecimiento del ALCA.

En el presente estudio se ofrece una visión general estilizada de las estrategias nacionales de los Estados miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en las negociaciones sobre acceso a los mercados, con inclusión del desarrollo gradual de una postura común de negociación con respecto a los países no miembros. El estudio está organizado en cuatro secciones. En la primera se ofrece una evaluación estratégica de las negociaciones sobre acceso a los mercados intrarregionales. En la segunda sección se examinan las prioridades estratégicas del MERCOSUR en la búsqueda de acuerdos comerciales preferenciales con socios de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En la tercera se evalúan los factores determi-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

nantes y el fundamento de la postura de negociación del MERCOSUR en la fase preparatoria del proceso conducente al establecimiento del ALCA, como también la importancia de las negociaciones preparatorias en curso con la Unión Europea. Por último, en la cuarta sección se exponen algunas conclusiones y se examinan someramente los desafíos que el MERCOSUR enfrentará a medida que avancen estas negociaciones múltiples.

CUESTIONES RELATIVAS AL ACCESO A LOS MERCADOS EN EL MERCOSUR: EVALUACION ESTRATEGICA

A fin de evaluar como es debido la estructura de incentivos detrás de la formación del MERCOSUR, es necesario tener en cuenta como antecedente el acuerdo de cooperación concluido entre Argentina y Brasil en 1986, denominado Programa de Intercambio y Cooperación Económica (PICE). El PICE cambió radicalmente las relaciones bilaterales entre las dos economías más importantes de América del Sur. Aunque los aspectos comerciales formaban el núcleo del PICE, sus factores determinantes tenían un carácter principalmente político y sus objetivos iban mucho más allá del comercio.

Las consideraciones de política interna y externa desempeñaron en efecto un papel clave en el fomento de una nueva actitud de cooperación entre los gobiernos de Argentina y Brasil. Del lado argentino, un factor importante fue la prioridad que el nuevo gobierno democrático otorgó al esfuerzo por reducir la influencia tradicional de las fuerzas armadas en la política interna. Una tradición de conflicto latente y desconfianza frente a sus principales vecinos (Brasil y Chile) servía de fundamento para fortalecer el poder militar argentino y acrecentar la influencia de las fuerzas armadas en el sistema político nacional. En el contexto de una crisis fiscal y de instituciones democráticas frágiles, se consideró que una actitud de cooperación con Brasil (y, a la larga, con Chile) sería un medio tanto de economizar recursos públicos escasos como de consolidar el papel de la población civil en la vida política. A su vez, del lado brasileño surgió una actitud de mayor cooperación con Argentina como opción auxiliar tras el fracaso del enfoque aplicado a la política exterior en el decenio de 1970 y que posteriormente fue puesto en tela de juicio como resultado de la crisis de la deuda externa y de la pérdida de ritmo de las economías de los países en desarrollo.[1] En pocas palabras, mientras que fueron consideraciones de política interna las que tuvieron un papel destacado en el caso de Argentina, la política exterior fue la que marcó el compás en el caso de Brasil.

Aunque a los empresarios argentinos les inspiraba temor el poderío de la industria brasileña, los incentivos económicos que conllevaba el establecimiento de relaciones bilaterales más estrechas eran más evidentes en el caso de Argentina que en el de Brasil. En efecto, las autoridades argentinas consideraban que el nivel de protección relativamente elevado y el denso entramado industrial de la economía brasileña podía ser una fuente de oportunidades de crecimiento y especialización de las exportaciones. En teoría, se fomentaría una distribución equilibrada de beneficios mediante políticas encaminadas a estimular el comercio intrasectorial, el carácter complementario de las ramas de producción y una expansión equilibrada de las corrientes de inversiones. Por su parte, el atractivo económico que revestía Argenti-

[1] El acuerdo alcanzado a fines de la década de los años setenta sobre el uso de vías fluviales compartidas propició una mayor cooperación en las relaciones bilaterales.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

na para las autoridades brasileñas radicaba en la existencia de abundantes recursos naturales (como fuentes de energía y productos alimenticios) y en un ingreso per cápita relativamente elevado. Además, el acuerdo preferencial con Argentina actuó en Brasil como catalizador (o como laboratorio) de sus políticas de liberalización del comercio más ambiciosas.

El modo de abordar la liberalización del comercio en el contexto del PICE fue extremadamente selectivo. Como instrumentos se utilizaron acuerdos bilaterales sectoriales ("protocolos"), que proporcionaron el marco para negociar las condiciones de un mejor acceso a los mercados, como también para otras cuestiones.[2] La liberalización del comercio en los protocolos era compatible con la estrategia de desarrollo vigente, en la que se ponían de relieve las políticas nacionales activas en los sectores industrial y de comercio exterior. El PICE logró restablecer las corrientes comerciales entre Argentina y Brasil a los niveles anteriores a la crisis de la deuda externa, pero la liberalización perdió fuerza rápidamente. Al cabo de un par de años, disminuyó de manera apreciable la inclusión de nuevos productos en listas comunes de mercancías sujetas a un régimen de franquicia arancelaria, y quedaron suspendidas las negociaciones en esferas de importancia clave, como el comercio de automóviles y productos alimenticios elaborados. Contribuyeron a la parálisis la inestabilidad macroeconómica y de la política comercial, así como la falta de objetivos pormenorizados y mecanismos de aplicación en los protocolos. En particular, las negociaciones sobre acceso a los mercados siguieron adelante sobre la base de un sistema de listas positivas que estaba condenado a perder fuerza una vez que quedara atrás la fase "sencilla" y sin conflictos de la liberalización recíproca del comercio.

Con objeto de impartir un nuevo impulso al proceso bilateral, Argentina y Brasil suscribieron en 1988 un tratado de integración (denominado Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo), por el que se comprometieron a establecer un mercado común en un período de diez años. Aunque en virtud del Artículo 4 se asumía un compromiso sobre "la armonización de políticas aduaneras, de comercio interno y externo, agrícola, industrial, de transportes y comunicaciones, científica y tecnológica y otras que los Estados Parte acordaren" (así como la coordinación de las políticas en materia monetaria, fiscal, cambiaria y de capitales), no se previeron otros mecanismos específicos distintos de los protocolos. A mediados del decenio de 1990, aun antes que el tratado estuviera plenamente en vigor, los dos gobiernos recientemente facultados suscribieron el Acta de Buenos Aires. En virtud de esta última se redujo a la mitad el período conducente al establecimiento del mercado común y se sustituyeron por reducciones arancelarias automáticas las negociaciones sobre productos específicos.

La profundización de la cooperación económica bilateral entre Argentina y Brasil trajo consigo un importante cambio "ambiental" tanto para Paraguay como para Uruguay. Desde siempre, las economías relativamente pequeñas de la región habían tenido importancia como mercado de exportación. Además, los dos países (pero sobre todo Uruguay) disfrutaban de un acceso preferencial no recíproco relativamente generoso a los mercados argentino y brasileño, situación que se vería gravemente erosionada como resultado de un acuerdo de libre comercio entre los dos actores de mayor tamaño. En el caso de Paraguay, la política interna tuvo un papel destacado: después de décadas de gobierno autoritario, la participación en el MERCOSUR respaldó la transición del país a la democracia.

[2] Los 24 protocolos suscritos en los primeros tres años de existencia del PICE tenían la finalidad de expandir el comercio, estimular las corrientes de inversiones bilaterales, fomentar la cooperación en esferas como la energía nuclear y la biotecnología y agilizar el transporte.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El Tratado de Asunción y el período de transición

En virtud del Tratado de Asunción, suscrito en marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se comprometieron a establecer un mercado común a más tardar el 31 de diciembre de 1994. El mercado común debería comprender:

* la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción;
* la adopción de un arancel externo común (AEC) y de políticas comerciales comunes con respecto a los países no miembros;
* la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; y
* un compromiso de armonizar la legislación en aquellas esferas necesarias para fortalecer la integración.

En el Tratado se establecía que los instrumentos principales para avanzar hacia el mercado común serían: a) un programa de liberalización del comercio (que incluyera medidas arancelarias y no arancelarias); b) la coordinación de las políticas macroeconómicas, y c) un arancel externo común. Se establecía además un régimen de normas de origen, un mecanismo de solución de diferencias y una cláusula de salvaguardia aplicable durante el denominado período de transición (que habría de durar hasta el 31 de diciembre de 1994). En el marco del Tratado se creaban diez grupos de trabajo encargados de fomentar la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales.

La innovación más significativa aportada por el Acta de Buenos Aires e incorporada en el Tratado de Asunción fue, con gran diferencia, la adopción de reducciones arancelarias automáticas, lineales y generales. Dos acontecimientos sirvieron de estímulo a este nuevo planteamiento. El primero fue un giro más resuelto a favor de la liberalización unilateral del comercio y de reformas orientadas hacia el mercado por parte de los dos socios de mayor tamaño del MERCOSUR. El segundo fue el anuncio de la celebración de negociaciones tripartitas entre Canadá, EE.UU. y México encaminadas al establecimiento de una zona de libre comercio en América del Norte. La puesta en marcha de la Iniciativa para las Américas por el presidente George Bush, en junio de 1990, reforzó la idea del nuevo gobierno de proseguir de modo más radical la liberalización del comercio subregional.

Las reducciones arancelarias se efectuarían en intervalos de seis meses, que empezarían a regir el 30 de junio de 1991 y desde un margen preferencial mínimo del 47% hasta que se alcanzara el 100% a más tardar el 31 de diciembre de 1994. Las preferencias se aplicarían a los tipos arancelarios de nación más favorecida (NMF) vigentes o a los márgenes preferenciales bilaterales que se hubieran negociado con anterioridad en el marco de la ALADI. Con arreglo al programa de liberalización del comercio, cada país signatario podría excluir de las reducciones arancelarias, con carácter temporal, un número limitado de productos, que se inscribirían en "listas de excepciones" nacionales.[3] El número total de excepciones se reduciría en un 20% anual, hasta que todas ellas quedaran eliminadas en un período de cinco años. En el programa de liberalización del comercio no figuraba ninguna disposición general relativa a un trato más favorable para los países miembros más pequeños o menos adelantados, salvo que se preveía un mayor número de excepciones y un año más para acatar la prescripción sobre su eliminación.

En la esfera de las restricciones no arancelarias (definidas a grandes rasgos en el programa de liberalización del comercio como toda medida administrativa, financiera, en materia de cambio o de cualquier otra índole que de manera unilateral inhibe o perjudica el comercio

[3] Los productos exentos de Argentina sumaban 394; los de Brasil, 324; los de Paraguay, 439; y los de Uruguay, 960.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

recíproco), el programa de liberalización del comercio facultaba a los países signatarios a mantener las medidas declaradas hasta el final del período de transición (el 31 de diciembre de 1994). Todos los obstáculos no arancelarios que no se hubieran declarado deberían eliminarse inmediatamente después de su identificación.

En virtud de una cláusula de salvaguardia, los países miembros estaban facultados para imponer restricciones temporales al comercio en aquellos casos en que las importaciones causaran o amenazaran causar un daño grave a los productores nacionales. Las medidas de salvaguardia se podrían aplicar por un período máximo de dos años y sólo cabía la posibilidad de imponerlas una sola vez con respecto a cada producto. Las salvaguardias adoptarían la forma de un contingente a fin de preservar las corrientes comerciales existentes con anterioridad. En los contingentes impuestos de manera unilateral no se podían reducir los volúmenes de las importaciones por debajo del nivel medio registrado en los cinco años precedentes.

El período de transición que siguió a la firma del Tratado de Asunción sirvió para verificar el compromiso de las autoridades con la liberalización del comercio, la fuerza de las restricciones internas y la eficacia del método elegido. Hubo tres cuestiones importantes que predominaron en este período: a) las reducciones arancelarias y el trato otorgado a productos sensibles; b) los obstáculos no arancelarios, y c) el acuerdo sobre un arancel externo común. No se abordó la cuestión de la coordinación macroeconómica, ya que cada país miembro insistió en encarar sus propias restricciones internas.

Las reducciones arancelarias fueron, con gran diferencia, el mayor logro del período de transición. Sin embargo, a medida que se aproximaba el final de este período, las presiones internas impulsaron a los países miembros a buscar nuevos mecanismos que facilitaran el desplazamiento hacia el libre comercio de los productos más sensibles. El resultado fue lo que se llamó "régimen de adecuación", por el que se brindaba una protección temporal y decreciente a aquellos productos que estuvieran inscritos en las listas de excepciones nacionales residuales o que se beneficiaran de los procedimientos de salvaguardia.[4] Este grupo de productos sumamente sensibles quedaría sujeto a un calendario automático para la eliminación arancelaria de cuatro años de duración (a Paraguay y Uruguay se les concedió un año más).[5] Frente a la oposición de Brasil, no se adoptaron otros dos mecanismos propuestos por Argentina ("acuerdos sobre ajuste estructural" y una cláusula de salvaguardia intrarregional). Según las autoridades argentinas, el propósito de los "acuerdos sobre ajuste estructural" sería el de facilitar la reestructuración de sectores sensibles mediante la especialización, la subcontratación, la eliminación de asimetrías, una política en materia de competencia y el desarrollo tecnológico. Dichos acuerdos tendrían una vigencia limitada. Por su parte, las salvaguardias se aplicarían como medidas complementarias.[6]

---

[4] El mecanismo adoptado durante el período de transición no fue el más apropiado para estimular el ajuste en sectores productivos de mercancías sensibles. En lugar de ello, otorgaba incentivos para acrecentar al máximo las actividades de cabildeo destinadas a posponer el ajuste. En efecto, a partir del 31 de diciembre de 1994, el 20% restante de los productos inscritos en las listas de excepciones de Argentina y Brasil dejarían de pagar, de una sola vez, el arancel completo y quedarían amparados por un régimen de franquicia arancelaria.

[5] Argentina incluyó 239 partidas arancelarias (principalmente productos de acero, prendas de vestir y artículos de papel y cartón); Brasil, 42 (sobre todo productos textiles de lana y bebidas); Paraguay, 498 (algodón, prendas de vestir, manufacturas de madera y calzado), y Uruguay, 952 (algodón, prendas de vestir y productos de acero).

[6] Lo interesante fue que las autoridades argentinas, supuestamente más "orientadas hacia los mercados" que sus contrapartes brasileñas, hubieran patrocinado estos mecanismos, que en parte pueden compararse con políticas sectoriales activas. Es probable que su apoyo haya sido un reflejo de presiones internas y del deseo de contar con un instrumento que compensara las asimetrías de política en relación con Brasil. Véase Lucángeli [1998].

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El éxito alcanzado en la esfera no arancelaria fue mucho más modesto. En efecto, al final del período de transición, los países miembros habían eliminado un cierto número de obstáculos no arancelarios inscritos en listas, pero dejaron sin resolver la cuestión mucho más importante de las restricciones no inscritas en listas. Durante el período de transición, la identificación, clasificación, eliminación y/o armonización de las restricciones suscitaron desacuerdos generalizados y recurrentes. Además, los países miembros, incitados por presiones macroeconómicas, en ocasiones aplicaron nuevas medidas como, por ejemplo, la tasa estadística a la importación del 10% que Argentina impuso en 1992.

La tercera cuestión principal durante el período de transición fue la negociación de un arancel externo común (AEC) y, en términos más generales, la aplicación efectiva de la Unión Aduanera. A pesar del compromiso asumido en el marco del Tratado de Asunción con respecto a una unión aduanera (y, de hecho, con respecto a un mercado común), esta idea no suscitaba el mismo entusiasmo en todos los países miembros que, en cambio, parecían inclinarse más por una zona de libre comercio. Dos razones contribuyen a explicar esta postura divergente. La primera era el deseo de mantener un margen de flexibilidad en la política comercial. Este elemento tenía particular importancia en el contexto de los graves apremios que encaraban otros instrumentos de política (como, por ejemplo, la política del tipo de cambio tras la adopción del Plan de Convertibilidad en Argentina). Además, la flexibilidad brindaría a las autoridades la posibilidad de ocuparse, si así lo desearan, de otras negociaciones preferenciales, con lo cual se ampliaría la gama de opciones de política.[7]

La otra razón era que los países de menor tamaño se mostraban poco partidarios de una convergencia hacia la estructura de protección de los países más grandes (en particular, la de Brasil). Habida cuenta de la magnitud y del peso de la economía brasileña, los socios más pequeños se resistían a adoptar un AEC que, en términos generales, reflejaría la estructura arancelaria de Brasil. Esa medida implicaría costos para las economías más pequeñas, menos industrializadas y más abiertas, como lo eran Paraguay y Uruguay (Olarreaga y Soloaga [1997]). Aún en el caso de Argentina, los planteamientos contradictorios acerca de los aranceles que se deseaba aplicar a determinadas partidas, como los bienes de capital, amenazaban con provocar diferencias insalvables en el proceso conducente al establecimiento de un AEC.[8]

Sin embargo, la adopción de un AEC y el establecimiento de una unión aduanera se convirtieron en requisito indispensable para las autoridades brasileñas. Aunque su postura pueda justificarse con el argumento formal de que ya estaba en vigor un acuerdo o mediante la teoría económica convencional a favor de la transparencia y de costos de transacción más bajos, es probable que las consideraciones estratégicas hayan desempeñado un papel más significativo. Las autoridades brasileñas consideraban que la concesión de un acceso preferencial al gran mercado interno del país era aceptable únicamente a cambio de un compromiso en torno a una coordinación relativamente importante de las políticas comerciales. En efecto, el

[7] En la época en que se negociaba el AEC, había expectativas de nuevas adhesiones al TLCAN o de nuevos acuerdos de libre comercio entre EE.UU. y países de América Latina y el Caribe. Entre los Estados miembros del MERCOSUR, había grandes diferencias en cuanto al entusiasmo que suscitaba esta opción y probablemente el partidario más decidido era el Gobierno de Argentina

[8] Sin embargo, los recelos argentinos fueron de corta duración. Los apremios fiscales resultaron ser más eficaces que las inclinaciones en materia de política comercial, de modo que poco después de la crisis que sufrió México en diciembre de 1994, se elevó el tipo arancelario para los bienes de capital. También se suspendieron por motivos presupuestarios otros regímenes especiales aplicables a las importaciones, como las importaciones en franquicia arancelaria de fábricas "llave en mano".

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

establecimiento de una unión aduanera impondría mayores dificultades a las economías de menor tamaño para convertirse en plataformas de exportaciones destinadas al gran mercado brasileño. Otro factor más importante aún fue el hecho que una política comercial común reforzaría la postura de negociación internacional global de Brasil (y del grupo) y serviría de garantía contra la erosión de preferencias basada en decisiones estratégicas individuales. Esta consideración adquirió un peso particular al examinarse en el contexto de la ambigüedad prevaleciente en algunos miembros del MERCOSUR (como Argentina) en lo referente al enfoque que contraponía las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio, y la postura de esos mismos miembros en relación con un acuerdo preferencial con EE.UU. y el proceso del ALCA. También se podría argumentar que la postura de las autoridades brasileñas se fundamentaba en incentivos "mercantilistas" de preservar márgenes preferenciales en el mercado regional para el sector industrial relativamente más desarrollado de Brasil. Esta conclusión se ve reforzada por la propuesta brasileña sobre el establecimiento del Area de Libre Comercio de América del Sur (ALCAS). Esta propuesta también sirvió para dejar ver a los socios reacios los riesgos que corrían, en términos de la pérdida de márgenes preferenciales, en el caso de optar por una zona de libre comercio.

A la larga, estas diferencias entre los países miembros se allanaron gracias a una combinación de factores. Uno de ellos fue el proceso sustancial de liberalización del comercio que Brasil emprendió desde principios del decenio de 1990, y que se tradujo en una importante reducción de las disparidades arancelarias (Olarreaga y Soloaga [1997]). Otro factor fue una aplicación flexible del AEC que hizo posible una convergencia gradual en los niveles acordados, en particular en los sectores que mayor oposición suscitaban.[9] El tercer factor fue el crecimiento acelerado de las corrientes comerciales entre los países de la región después que Brasil puso en práctica el Plan Real. Por lo menos en el caso de Argentina, las exportaciones destinadas a Brasil pasaron a ser, después de 1994, el elemento más dinámico de las ventas totales en el exterior, en el contexto de un desequilibrio cada vez más amplio en la balanza comercial y en la balanza de cuenta corriente. Fruto de este último factor fue una transformación de la naturaleza y la importancia de las interacciones comerciales de los países miembros.[10] Al igual que en otras muchas esferas, una vez que Argentina y Brasil llegaron a un acuerdo, a los socios pequeños no les quedó más alternativa que seguirlos.

Más allá del período de transición: el programa inconcluso de acceso a los mercados

Con fecha 1 de enero de 1995, el MERCOSUR puso formalmente en marcha la Unión Aduanera. Esto entrañaba la adopción progresiva de un AEC y de otras políticas comunes en la esfera

[9] Se aprobó un cronograma de convergencia para los bienes de capital (que Argentina y Brasil habrían de completar a más tardar en el año 2001 y Paraguay y Uruguay, a más tardar en 2006), como también para equipos de telecomunicaciones y productos informáticos (que los cuatro países habrían de completar en 2006). Del mismo modo, se autorizaron listas de excepciones nacionales en las que quedaron inscritos, hasta el año 2001, 300 productos de Argentina, Brasil y Uruguay y, hasta el año 2006, 399 productos de Paraguay. También se otorgaron exenciones transitorias de la aplicación del AEC al sector automotriz y al del azúcar.

[10] Difícilmente se puede exagerar la importancia de esta consideración. En la época en que estaba por alcanzarse un acuerdo sobre la aplicación del AEC, el déficit comercial global de Argentina registró una subida desmesurada, pero lo mismo ocurrió con sus exportaciones destinadas al Brasil.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

del comercio exterior. A la larga, la Unión Aduanera debería permitir la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros. Se estableció una Comisión de Comercio con el cometido de supervisar la aplicación de políticas comerciales comunes y se le confirió además la facultad para iniciar consultas y examinar las reclamaciones planteadas por los gobiernos de los Estados miembros. En sus primeros años, no obstante, la Comisión de Comercio se ha ocupado principalmente de examinar los obstáculos al acceso a los mercados más que de las políticas comerciales comunes.

En lo referente a las cuestiones relacionadas con el acceso a los mercados, los países miembros efectuaron con éxito las reducciones arancelarias anuales previstas en el "régimen de adecuación". Como resultado de ello, el margen preferencial otorgado a las mercancías inscritas en las listas del "régimen de adecuación" correspondientes a Argentina y Brasil aumentó, a partir de enero de 1998, en un 75% en relación con los tipos NMF (en esa misma fecha, el margen preferencial otorgado por Paraguay y Uruguay aumentó en un 50%). Sin embargo, el "régimen de adecuación" no es el único obstáculo al libre acceso a los mercados. El trato especial de que son objeto los sectores automotor y del azúcar, los derechos anti-*dumping*, los obstáculos no arancelarios y las normas de origen siguen entorpeciendo el libre tránsito de mercancías.

El azúcar y los automóviles aún están exentos del libre comercio intrarregional. Los países miembros no han logrado alcanzar un acuerdo para liberalizar plenamente el comercio y aplicar políticas comunes en ambos sectores, aunque prosiguen las negociaciones al respecto.[11] El compromiso original consistía en aplicar un régimen común a partir de 2001 y 2000, respectivamente. Las exenciones de que son objeto el azúcar y los automóviles son, más que nada, una consecuencia de regímenes desiguales de políticas públicas generales y de discrepancias sobre el modo de encararlos. Por lo que respecta al azúcar, los países miembros difieren en que si la liberalización del comercio debe estar supeditada o no a la armonización de las políticas. En tanto que las autoridades brasileñas sostienen que la liberalización del comercio debe proseguir independientemente de los progresos que se consigan con la armonización de las políticas, Argentina ha puesto como condición para la liberalización del comercio que Brasil suspenda las subvenciones indirectas que presuntamente otorga a la producción de azúcar por conducto del programa Proalcool. Las autoridades brasileñas no niegan a priori la existencia de subvenciones, pero sostienen que las negociaciones sobre ayudas del Estado y subvenciones deben seguir una ruta diferente de la que conduce a la liberalización del comercio. Las autoridades argentinas interpretan el Protocolo de Ouro Preto en el sentido que supedita la liberalización del comercio a la existencia de condiciones uniformes entre los protagonistas.[12] El resultado es que los gobiernos miembros no han logrado liberalizar el comercio ni armonizar las políticas públicas generales, y que prosiguen las negociaciones al respecto.

Algo similar ocurrió con el comercio de automóviles. Este sector quedó excluido temporalmente de los compromisos asumidos en el marco del MERCOSUR y sujeto en cambio a acuerdos bilaterales entre los tres países con instalaciones de producción establecidas (Argentina, Brasil y Uruguay). Los países miembros convinieron además en adoptar el libre comercio y un régimen

[11] El comercio de automóviles está regulado por tres acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil, entre Argentina y Uruguay y entre Brasil y Uruguay. A partir del 1 de enero de 2000 debería aplicarse un régimen comercial común.

[12] La sensibilidad de esta cuestión quedó reflejada en una ley aprobada por el Congreso argentino por la que se fijó un tipo arancelario mínimo del 23% a las importaciones de azúcar. Aunque cabe la posibilidad que la ley sea impugnada ante los tribunales por anticonstitucional, el mensaje político es inequívoco.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

común a partir del año 2000. Aunque el sector automotriz ha quedado excluido temporalmente del MERCOSUR, el comercio de automóviles entre Argentina y Brasil se ha expandido con gran rapidez.[13] Este sector constituye además el ejemplo más claro de reestructuración industrial a nivel de toda la región. Los intercambios comerciales de automóviles entre Argentina y Brasil se han efectuado en franquicia arancelaria sujeta a los factores limitativos fijados por los regímenes nacionales de promoción (que básicamente ofrecen a los fabricantes establecidos la oportunidad de realizar importaciones a tipos arancelarios preferenciales a cambio de metas de exportación y de inversiones).

Las negociaciones en curso sobre el sector automotriz versan sobre diversas cuestiones. Una de ellas es el nivel del AEC. Mientras que Argentina y Brasil han convenido en aplicar un AEC del 35%, Paraguay y Uruguay se resisten a adoptar lo que consideran un nivel de protección relativamente elevado. Otra cuestión clave es si el comercio intrarregional será completamente libre en el año 2000, o si seguirá sujeto a algún plan compensatorio. Una cuestión afín es la del "contenido nacional": los negociadores argentinos desean incluir una prescripción sobre contenido nacional aplicable a los componentes con objeto de estimular la rama de producción de los proveedores nacionales. Por último, está la cuestión del modo de abordar las subvenciones: las autoridades argentinas argumentan que los automóviles producidos en Brasil al amparo de programas de subvenciones deberían gravarse, principio que no es aceptado por los representantes brasileños (que sostienen que toda la rama automotriz argentina recibe subvenciones por conducto del régimen sectorial especial).[14]

Por otra parte, el sector automotriz pone de manifiesto, como en el caso del azúcar, la sensibilidad de la cuestión de las políticas asimétricas y de las ayudas del Estado. Un grupo *ad hoc* creado especialmente para ocuparse de esta cuestión casi no ha realizado progresos. A ello se debe en parte que las leyes nacionales sobre sanciones comerciales, en particular los derechos anti-*dumping*, sigan incidiendo en las corrientes comerciales intrarregionales. En efecto, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre el modo de encarar la cuestión de las ayudas del Estado a la industria y de las asimetrías en las políticas públicas generales, los países miembros todavía aplican derechos compensatorios a las corrientes comerciales intrarregionales. En particular, en el Protocolo sobre Defensa de la Competencia, firmado en diciembre de 1996, se abordaban las ayudas del Estado a la industria en un capítulo transitorio y se establecía un período de dos años para que se llegara a un acuerdo al respecto. Además, se facultaba a los países miembros a que continuaran aplicando mientras tanto su legislación nacional sobre comercio desleal, con apego al mecanismo convenido para el intercambio de información. Ello se ha traducido en la imposición generalizada de derechos compensatorios (en particular en Argentina). A medida que la cuestión de la ubicación de las inversiones adquiera mayor importancia, habrá cada vez más desacuerdos en torno a las ayudas del Estado a la industria.

[13] Las exportaciones argentinas con destino a Brasil aumentaron de US$ 46 millones en 1990 a US$ 2.600 millones en 1997. Del mismo modo, las exportaciones brasileñas con destino a Argentina aumentaron de US$ 57 millones en 1990 a US$ 2.100 millones en 1997. Argentina absorbió casi el 40% del total de las exportaciones brasileñas de automóviles, mientras que a Brasil le correspondió aproximadamente el 80% de las ventas argentinas en el exterior.

[14] Entre otras diferencias conviene mencionar el trato que se otorgará a los fabricantes establecidos en comparación con los productores no establecidos. Parece que en esta esfera los Gobiernos miembros comparten la misma posición por cuanto se oponen a las exigencias de los fabricantes establecidos de automóviles, que son partidarios de algún tipo de arancel preferencial.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

También son modestos los progresos alcanzados en la esfera no arancelaria. Los países miembros se encuentran aún en vías de elaborar una lista completa de medidas y obstáculos no arancelarios. El problema rebasa, no obstante, el ámbito de la identificación. La armonización de medidas exige un proceso de incorporación interna que sea producto de decisiones administrativas o aun de disposiciones legislativas nacionales, pero no existe ningún período obligatorio para realizarlo ni tampoco un mecanismo de observancia efectivo. El resultado es que la aplicación se ha demorado en forma considerable. Ha habido problemas recurrentes en los sectores de productos alimenticios y de productos farmacéuticos. Un mecanismo de seguimiento de los progresos en esta esfera ha contribuido hasta cierto punto a aumentar la transparencia, pero el panorama general no se ha modificado. Del mismo modo, los apremios macroeconómicos han servido de terreno fecundo para la aplicación de nuevas medidas que restringen el comercio.

Otro factor que obstaculiza el acceso a los mercados es la falta de una lista convenida de productos exentos del AEC lo que, a su vez, es una consecuencia de las numerosas perforaciones existentes en el AEC. Aunque únicamente un subgrupo de productos (sólo aquellos que aún no están abarcados por una política exterior común) debería estar sujeto a la presentación de certificados de origen, éstos todavía son exigibles con respecto a todos los productos objeto de comercio. Ello se explica, en parte, por las incompatibilidades entre la lista aprobada de productos sujetos a normas de origen y el conjunto de las mercancías a las que aún no se aplican las normas comerciales comunes, como es el caso de las mercancías amparadas por regímenes especiales de importación.[15] Aparte de exenciones y sectores especiales, hay casos *ad hoc* como los denominados "ex tarifarios" (en Brasil), los regímenes especiales de importación (en todos los países miembros) y los acuerdos preferenciales bilaterales que aún se encuentran en vigor. Una razón más fundamental es la falta de acuerdo sobre un mecanismo para asignar los ingresos arancelarios.

Más allá de las cuestiones convencionales sobre el acceso de las mercancías a los mercados, si bien es verdad que el MERCOSUR ha concluido un Protocolo sobre el Comercio de Servicios, en cambio no ha logrado avanzar en la formulación de normas comunes aplicables a las compras del sector público. Esta cuestión dista de ser trivial porque las condiciones de acceso a los mercados entre los países miembros adolecen de importantes asimetrías. En virtud del Protocolo sobre Servicios, suscrito en diciembre de 1997, los países miembros se comprometieron a liberalizar el comercio de servicios en un período de diez años, a partir de una lista de compromisos iniciales que se habrían de negociar antes de junio de 1998. Para la redacción del Protocolo sobre Servicios del MERCOSUR se siguió como modelo el de la OMC, y se adoptó el método de listas positivas para los sectores sujetos al trato nacional. Por otra parte, la negociación de las normas aplicables a las compras del sector público se encomendará a un grupo *ad hoc* que estará especialmente facultado para establecer los principios, disciplinas y compromisos que habrán de regir las compras en ese sector. No se fijó un tiempo límite para llegar a un acuerdo.

Sin embargo, hay bajo la superficie razones más fundamentales: los países miembros del MERCOSUR no han logrado realizar ningún progreso en lo referente a la manera de encarar las asimetrías reglamentarias y de política (con inclusión de las ayudas del Estado a las empresas). Este fracaso estimula y justifica la aplicación de medidas que restringen el comercio y/o el mantenimiento de excepciones. Hasta ahora, esos países no han podido llegar a un acuerdo

[15] El acuerdo de libre comercio con Chile (véase más adelante) autorizó el mantenimiento de regímenes especiales de importación para los intercambios comerciales entre el MERCOSUR y Chile, y de este modo se creó un precedente para el comercio entre los países de la región.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

sobre una lista de las asimetrías identificadas en las políticas crediticias, fiscales, de compras del sector público y en otras políticas públicas generales de diferente índole que afectan negativamente a la competitividad. No es difícil entender el porqué: al convenir en una lista semejante estarían dando los primeros pasos hacia la armonización de políticas.[16]

En el período posterior a la transición, las cuestiones relativas al acceso a los mercados no han dejado de ocupar un lugar predominante en el programa. Los progresos alcanzados fueron menos extraordinarios que en la fase de transición, lo que probablemente se debió a que los temas involucrados tenían un carácter más controversial. Aunque los mecanismos automáticos y generales ya no intervienen de manera crucial, no han sido sustituidos por métodos alternativos capaces de sostener el ritmo de la liberalización del comercio. Esta tendencia se ha visto reforzada por un deseo de flexibilidad derivada de un entorno macroeconómico aún frágil y de una interdependencia relativamente baja (aunque creciente) entre los países miembros. Como resultado de ello es probable que las cuestiones institucionales y de procedimiento adquieran cada vez mayor importancia a medida que sean más fehacientes las pruebas del escaso progreso realizado.

La tendencia hacia la aplicación de políticas comerciales comunes, que se puso de manifiesto durante el período de transición (y que culminó con la adopción de un AEC), no se ha traducido en un compromiso equivalente con la coordinación de políticas en los años posteriores a 1994. La flexibilidad de las políticas sigue siendo interesante y aun necesaria en un contexto de fragilidad macroeconómica y de una interdependencia que todavía se sitúa en niveles relativamente bajos. Sin embargo, a medida que aumente la integración de los mercados, las ventajas que un mercado ampliado reporte a los países más pequeños tendrán que ver cada vez menos con ganancias en términos del acceso a los mercados para los productores establecidos y más con posibles ganancias resultantes de nuevas inversiones. Conforme se acreciente la importancia de la cuestión de la ubicación de las inversiones, se reclamará con mayor insistencia la armonización de las políticas y el acceso garantizado a los mercados.

EL MERCOSUR Y LAS NEGOCIACIONES DE ACCESO A LOS MERCADOS EN LA ALADI

Las negociaciones sobre acceso a los mercados que el MERCOSUR celebró con otros países de América del Sur y con México al término del período de transición fueron fruto principalmente de un programa incorporado que planteó la participación de los países del MERCOSUR en la ALADI y su decisión de adoptar un arancel externo común. En virtud del Tratado de Asunción, se brindó a todos los miembros de la ALADI la oportunidad de adherirse en el futuro al MERCOSUR, tras un período de espera de cinco años. Se previó una excepción para aquellos miembros que no pertenecieran a ningún otro acuerdo subregional (una cláusula hecha a la medida para Chile). Sin embargo, dos gobiernos chilenos sucesivos optaron por no incorporarse a la Unión Aduanera.

Con objeto de impedir la perforación del AEC adoptado en enero de 1995, los países miembros del MERCOSUR propusieron a sus socios en la ALADI que negociarían con ellos la

[16] Hay discrepancia de opiniones entre los países miembros acerca de la conveniencia de someter estas cuestiones al mecanismo de solución de diferencias.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

multilateralización de los acuerdos bilaterales existentes. Para promover estas negociaciones, que incluso podrían tener por resultado la concertación de acuerdos de libre comercio, los países miembros aprobaron en 1994 un conjunto de directrices.[17] Mientras las negociaciones estuvieran en curso, cabía la posibilidad de ampliar, con carácter temporal, los acuerdos bilaterales ya vigentes. Las negociaciones, no obstante, se prolongaron más de lo previsto. A fines de 1998, el MERCOSUR había concluido dos acuerdos de libre comercio (con Chile y con Bolivia), en tanto que seguían en curso las negociaciones con la Comunidad Andina y con México.

Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y el MERCOSUR: marcar la pauta

Como ya se ha mencionado, en el Tratado de Asunción figuraba una cláusula hecha a la medida para que Chile pudiera solicitar su pronta adhesión a la Unión Aduanera. Después que Chile se negara a incorporarse a la Unión y que se adoptara un AEC en 1995, los países miembros del MERCOSUR (y Argentina en particular) otorgaron prioridad a la concertación de un acuerdo integral de libre comercio con Chile. Al cabo de dos años de negociaciones se suscribió un Acuerdo de Libre Comercio en 1996.[18]

Dicho Acuerdo entre Chile y el MERCOSUR tiene algunas peculiaridades en comparación con otros acuerdos comerciales preferenciales concluidos dentro de la región de América Latina. Entre ellas se destaca la ausencia de excepciones permanentes, a pesar que se otorgó a los productos "especialmente sensibles" (el trigo y la harina de trigo) un plazo relativamente prolongado para la eliminación gradual de los aranceles (18 años) (Cuadro 1). El Acuerdo entre Chile y el MERCOSUR también contiene la prohibición de rigor de aplicar nuevas restricciones al comercio e impone a las partes la obligación de identificar y desmantelar los obstáculos no arancelarios. En el Acuerdo figura un régimen de normas de origen elaborado a partir del régimen correspondiente del MERCOSUR y se establece un mecanismo de arbitraje para la solución de diferencias.

[17] Entre los aspectos comprendidos en estas directrices figuraba una "multilateralización" de las preferencias bilaterales ya vigentes, márgenes preferenciales generalizados mínimos del 40% para las preferencias restantes, la definición de un cronograma de reducciones arancelarias automáticas y lineales, la definición de una lista de productos exentos con carácter temporal y un calendario para la eliminación gradual de dichas exenciones, la definición de una lista de productos sensibles a los que se aplicaría un tipo preferencial inferior al mínimo (30%) durante tres años (al cabo de los cuales los productos en cuestión quedarían incluidos en el programa general de liberalización), acuerdos sobre normas de origen, salvaguardias, solución de diferencias, zonas con franquicia arancelaria, valoración en aduana, incentivos a la exportación, regímenes aduaneros especiales, armonización de normas técnicas y sanitarias, prácticas comerciales desleales y una extensión automática de beneficios negociados con terceros.

[18] En el acuerdo de libre comercio entre Chile y el MERCOSUR se consigna un compromiso sobre la eliminación gradual y automática de todos los aranceles. Esta eliminación gradual de los aranceles se efectuará de conformidad con cuatro listas, a saber: (a) una lista general de productos con un margen preferencial inicial del 40% que alcanzará el 100% al término de un periodo de ocho años; (b) una lista de productos sensibles con un margen preferencial inicial del 30% que permanecerá fijo durante tres años y que alcanzará el 100% en diez años; (c) una lista de productos sensibles especiales sin ninguna preferencia durante un período de tres años a los que se aplicará un tipo arancelario del 0% al término de diez años; y (d) una lista de productos sumamente sensibles que mantendrían sus aranceles por un período de diez años para alcanzar, a partir de entonces, un margen preferencial del 100% en 15 años. Chile también obtuvo un trato especial para el trigo y la harina de trigo (productos sensibles especiales) a los que se aplicará un margen preferencial del 100% únicamente al cabo de 18 años.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1

Acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y Chile: número de partidas arancelarias con un margen preferencial de 100%

	MERCOSUR	Chile
1995	0	0
1996	0	0
1997	0	0
1998	0	0
1999	68	0
2000	236	0
2004	6.252	6.275
2006	642	516
2011	148	174
Excepciones	0	0

Nota: El acuerdo fue registrado en la ALADI como ACE 35.
Fuente: ALADI.

Las mercancías sujetas a regímenes especiales de importación (salvo las mercancías expedidas desde zonas francas) disfrutarían de las ventajas del Acuerdo por un plazo máximo de cinco años.[19] Forma parte también del Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y el MERCOSUR un protocolo paralelo sobre integración física, confirmando el compromiso de Argentina y Chile de efectuar inversiones coordinadas en la infraestructura de carreteras.

Las negociaciones entre el MERCOSUR y Chile no fueron fáciles. Aunque el régimen de comercio exterior de Chile es bastante abierto, su sector agropecuario (en particular la agricultura de zonas templadas) aún es objeto de un alto nivel de protección. Por consiguiente, resultó difícil vencer la oposición de los productores agrícolas chilenos a la concertación de un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR que abarcara todos los sectores. Además, los socios de menor tamaño del MERCOSUR no mostraban entusiasmo por un acuerdo de libre comercio con Chile. Tras haber pagado el precio de un AEC relativamente elevado aplicable a bienes no producidos internamente (como bienes de capital y bienes intermedios), a las economías más pequeñas no les sobraban motivos para apoyar un acuerdo que provocaría la erosión de sus preferencias en los mercados de mayor tamaño. Sin embargo, en vista del lugar prioritario que el Gobierno de Argentina otorgó a la cuestión, aunado a la buena disposición de las autoridades brasileñas para seguir adelante, a los socios más pequeños del MERCOSUR no les quedó otra opción que actuar del mismo modo.

Detrás del entusiasmo oficial de Argentina por la concertación de un acuerdo de libre comercio con Chile, había razones de carácter económico, estratégico y de política exterior. La justificación económica era la de mejorar el acceso a un mercado que desde hacía algún tiempo registraba un rápido crecimiento como destino de las exportaciones. En efecto, en 1996 la parte que correspondía a Chile dentro de las ventas argentinas en el exterior ascendía ya al 7% del total, proporción

[19] Esta decisión resultaba incompatible con la prohibición de recurrir a sistemas de devolución de derechos y otros regímenes especiales de importación en los intercambios comerciales dentro del MERCOSUR.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 2

MERCOSUR: exportaciones por mercado de destino, 1996

(en porcentajes)

Exportaciones destinadas a:	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
MERCOSUR	33	15	63	48	23
Chile	7	2	2	2	4
Bolivia	1	1	0	0	1
Comunidad Andina (excepto Bolivia)	5	4	3	3	4
México	1	1	1	1	1
EE.UU. y Canadá	8	20	4	8	16
Unión Europea	20	27	22	20	24
Los demás	25	30	5	18	27
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Cálculos propios basados en DATAINTAL.

Cuadro 3

MERCOSUR: crecimiento total de las exportaciones, 1990-1996

(tasa porcentual media anual)

Exportaciones destinadas a:	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
MERCOSUR	27,6	33,0	9,7	11,8	26,7
Chile	25,0	13,9	-3,1	17,1	19,5
Bolivia	28,2	19,6	-3,1	2,5	21,8
Comunidad Andina (excepto Bolivia)	14,6	13,5	12,4	17,7	13,9
México	-4,2	5,0	35,3	-3,3	1,9
EE.UU. y Canadá	2,7	3,0	-1,2	-0,1	2,9
Unión Europea	2,5	4,0	-4,8	1,5	3,4
Los demás	9,9	6,2	-18,2	1,6	6,9
Total	**11,6**	**7,2**	**1,4**	**5,9**	**8,3**

Fuente: Cálculos propios basados en DATAINTAL.

similar a la de EE.UU. y mayor que la de la Comunidad Andina en su conjunto (Cuadro 2). Además, durante el período 1991-1996 las exportaciones argentinas destinadas a Chile habían registrado un aumento anual del 25%, es decir, más del doble del ritmo de crecimiento del total de las ventas en el exterior (Cuadro 3). Como se indicaba en el protocolo paralelo sobre integración

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

física, los negociadores argentinos confiaban también en que se facilitaría el acceso de productos argentinos (en particular los de las economías regionales) a los puertos y mercados del Pacífico.[20]

Sin embargo, es probable que las cuestiones estratégicas y de política exterior hayan tenido más importancia que las consideraciones estrictamente comerciales.[21] En lo referente a la política exterior, se consideró que el acuerdo comercial con Chile era un vehículo para estrechar vínculos con un vecino con el que Argentina había estado casi en guerra en la década anterior. En términos estratégicos, el establecimiento de lazos más sólidos entre Chile y el MERCOSUR tenía por lo menos dos finalidades. La primera era acrecentar el poder de negociación del grupo en las negociaciones comerciales regionales, como las relativas al ALCA. La otra finalidad tal vez haya sido contrarrestar el peso y la influencia de Brasil en el MERCOSUR.

Para Brasil, el acuerdo de libre comercio con Chile también fue, en parte, el resultado de incentivos económicos y de consideraciones estratégicas más amplias. Aunque Chile es un mercado de exportación relativamente menor (el 2% del total de las exportaciones brasileñas en 1996), durante el período 1991-1996 las ventas crecieron a un ritmo que casi equivalió al doble del que registraron las ventas totales en el exterior. Además, Chile es un mercado relativamente importante para los productos manufacturados brasileños: alrededor del 90% de las exportaciones brasileñas con destino a Chile son productos manufacturados y al mercado chileno le corresponde el 4% del total de las ventas de esos productos en el exterior (Cuadros 4 y 5).

En el caso de Brasil puede que también hayan intervenido consideraciones "defensivas". Había informes de que los exportadores brasileños de manufacturas (por ejemplo, carrocerías de camiones) resentían los efectos de una desviación del comercio resultante del Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y México, que había entrado en vigor en 1992 (Machado y Markwald). En realidad, de conformidad con la lista de liberalización del Acuerdo entre Chile y México, la mayoría de las partidas arancelarias quedarían sujetas a un régimen de derechos nulos en 1996 hasta llegar a una liberalización plena en 1998 (salvo por una lista de excepciones que comprendía sobre todo productos agropecuarios, productos del petróleo y textiles).

Desde una perspectiva estratégica más amplia, el acuerdo de libre comercio también fue útil por cuanto sentó un precedente para futuros convenios entre el MERCOSUR y otros miembros de la ALADI.[22]

Acuerdo de Libre Comercio entre Bolivia y el MERCOSUR

Bolivia fue el primer miembro de la ALADI en alcanzar, en diciembre de 1995, un acuerdo con el MERCOSUR en virtud del cual se transformaron en plurilaterales las preferencias bilaterales ya vigentes. Un año más tarde, fue sustituido por un Acuerdo de Libre Comercio integral

[20] A largo plazo, puede que un acceso "más fácil" a los mercados del Pacífico a través de los puertos chilenos sea provechoso para productos (principalmente agropecuarios) procedentes de algunas regiones. Es menos probable que los productos de las industrias extractivas sean expedidos desde Chile. Algunos expertos en transporte sostienen que dista mucho de haberse demostrado que sean más bajos los costos de expedición desde puertos chilenos hacia mercados del Pacífico.

[21] El principal aporte al rápido crecimiento de las exportaciones provino, en efecto, de los productos energéticos.

[22] En 1998, Chile y el MERCOSUR negociaron indemnizaciones por concepto del acuerdo de libre comercio concertado entre Chile y Canadá.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 4

MERCOSUR: composición de las exportaciones por mercado de destino, 1996

(en porcentajes)

	MERCOSUR	Chile	Bolivia	Comunidad Andina (excepto Bolivia)	México	EE.UU. y Canadá	Unión Europea	Los demás
Exportaciones procedentes de:								
Argentina								
Alimentos y bebidas	31	23	40	57	49	35	74	75
Materias primas agrícolas	3	2	0	3	6	5	5	5
Aceites y combustibles	20	46	16	5	0	25	1	2
Minerales y metales	1	2	0	1	0	1	1	2
Manufacturas	46	27	44	34	45	34	19	16
Productos no clasificados	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Brasil								
Alimentos y bebidas	12	8	6	5	7	17	49	38
Materias primas agrícolas	1	1	0	2	1	6	5	5
Aceites y combustibles	1	0	0	1	0	1	0	2
Minerales y metales	4	2	1	1	7	5	13	17
Manufacturas	81	89	92	91	85	71	33	37
Productos no clasificados	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Paraguay								
Alimentos y bebidas	52	64	2	51	1	35	82	48
Materias primas agrícolas	30	12	1	34	95	7	6	39
Aceites y combustibles	1	0	0	0	0	0	0	0
Minerales y metales	0	0	0	0	0	0	0	0
Manufacturas	17	24	96	15	4	58	12	13
Productos no clasificados	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Uruguay								
Alimentos y bebidas	51	41	14	63	74	35	50	34
Materias primas agrícolas	2	8	5	21	10	4	29	39
Aceites y combustibles	2	0	0	0	0	0	0	0
Minerales y metales	1	0	2	0	0	0	0	1
Manufacturas	44	51	79	16	16	60	21	26
Productos no clasificados	0	0	0	0	0	2	1	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
MERCOSUR								
Alimentos y bebidas	25	18	18	26	20	20	56	48
Materias primas agrícolas	3	2	0	3	3	5	6	5
Aceites y combustibles	10	29	6	2	0	5	1	1
Minerales y metales	2	2	1	1	5	4	9	12
Manufacturas	60	50	75	67	72	64	28	30
Productos no clasificados	0	0	0	0	0	2	1	4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Notas: Alimentos y bebidas (CUCI Rev. 3: 0+1+22+4); materias primas agrícolas (CUCI Rev. 3: 2-22-27-28); aceites y combustibles (CUCI Rev. 3: 3); minerales y metales (CUCI Rev. 3: 27+28+68); manufacturas (CUCI Rev. 3: 5+6+7+8-68); productos no clasificados (CUCI Rev. 3: 9). Fuente: Cálculos propios basados en DATAINTAL.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 5

MERCOSUR: exportaciones de manufacturas por mercado de destino, 1996

(en porcentajes)

Exportaciones destinadas a:	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
MERCOSUR	51	24	62	59	30
Chile	7	4	3	3	4
Bolivia	2	2	2	0	2
Comunidad Andina (excepto Bolivia)	5	7	3	1	6
México	2	2	0	0	2
EE.UU. y Canadá	9	26	11	12	22
Unión Europea	12	15	15	11	15
Las demás	12	21	4	14	19
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: Las manufacturas corresponden a la CUCI Rev. 3: 5+6+7+8-68.
Fuente: Cálculos propios basados en DATAINTAL.

Cuadro 6

Acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y Bolivia: número de partidas arancelarias con un margen preferencial de 100%

	MERCOSUR	Bolivia
1995	0	0
1996	0	0
1997	554	808
1998	0	0
1999	273	0
2000	1.445	0
2004	0	0
2006	4.543	5.627
2011	148	500
Excepciones	0	0

Nota: El acuerdo fue registrado en la ALADI como ACE 36.
Fuente: ALADI.

similar al concluido con Chile. La Comunidad Andina otorgó a Bolivia una dispensa especial para entablar negociaciones bilaterales con el MERCOSUR.

Como ocurrió con el acuerdo entre Chile y el MERCOSUR, en el concertado con Bolivia figuran varias listas referentes a la eliminación de aranceles. Aproximadamente el 95% de la totalidad del arancel de aduanas —que representa alrededor del 80% del total del comer-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

cio real— quedará sujeto a un régimen de libre comercio en un período de diez años. Al resto se le aplicará un tipo arancelario del 0% en un plazo máximo de 15 años (Cuadro 6). A los 28 productos "sensibles especiales" (principalmente azúcar y semillas oleaginosas) inscritos en una lista otorgada a Bolivia se les aplicará un régimen de libre comercio únicamente al cabo de 18 años. El Acuerdo de Libre Comercio entre Bolivia y el MERCOSUR también comprendía acuerdos sobre cuestiones normativas como obstáculos no arancelarios, normas de origen, salvaguardias y mecanismos para la solución de diferencias. El MERCOSUR y Bolivia también firmaron un protocolo sobre integración física.

Los incentivos que tuvo el MERCOSUR para concertar un acuerdo de libre comercio con Bolivia habrá que buscarlos en consideraciones distintas al acceso a los mercados. Bolivia es una economía pequeña que no absorbe más del 1% de las exportaciones totales del MERCOSUR, provistas principalmente por Argentina y Brasil (véase Cuadro 2). A diferencia de lo que sucede con el MERCOSUR, el mercado regional es para Bolivia un mercado de exportación importante (cerca del 13% del total de las exportaciones bolivianas están destinadas al MERCOSUR). Además, las preferencias otorgadas antes de la concertación del Acuerdo eran modestas: el margen preferencial medio era apenas del 5,7% en el caso de Argentina y del 4,7% en el de Brasil (ALADI [1998]). Por consiguiente, el MERCOSUR y el Acuerdo de Libre Comercio con Chile redundarían para Bolivia en un grave deterioro de las condiciones relativas de acceso a los mercados.

Desde un punto de vista estratégico, el Acuerdo de Libre Comercio con Bolivia sirvió como un segundo paso hacia la constitución de un sistema de acuerdos compatibles de libre comercio en toda América del Sur. Gracias a los acuerdos del MERCOSUR con Chile y Bolivia, estos dos países se incorporaron al MERCOSUR como miembros asociados. Aunque esta condición no les permite tomar parte en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Aduanera, pone en cambio de relieve el significado político y estratégico de ambos acuerdos.

Negociaciones con la Comunidad Andina: ¿será posible aproximar intereses divergentes?

En términos globales, la Comunidad Andina no es un interlocutor comercial importante para el MERCOSUR. Si se excluye a Bolivia, a la Comunidad Andina le corresponde únicamente el 3% y el 4% de las exportaciones totales y de las exportaciones de manufacturas de la región, respectivamente (véanse Cuadros 2 y 4). Hay diferencias entre los países miembros en cuanto a la composición de las exportaciones por tipo de productos: mientras que el 90% de las exportaciones brasileñas destinadas a la Comunidad Andina está constituido por productos manufacturados (volumen que representa el 5% del total de las ventas brasileñas de manufacturas), las exportaciones procedentes de otros países miembros se concentran en productos alimenticios y en materias primas agropecuarias. Estos datos ofrecen incentivos especiales a Brasil para negociar un acuerdo de libre comercio con la Comunidad Andina, y en particular con Colombia y Venezuela, sobre todo después que estos dos países pusieron en marcha un acuerdo de libre comercio con México (Acuerdo del "Grupo de los Tres") en 1995.[23]

[23] El volumen principal de las corrientes comerciales entre México, Colombia y Venezuela quedará liberalizado en 2004, a más tardar. Siguen vigentes numerosas excepciones, sobre todo en lo referente a productos primarios, plásticos y productos químicos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En un primer momento, las conversaciones entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina se retrasaron por la falta de definición de esta última con respecto al procedimiento preferente, es decir, o negociaciones "entre grupos" o un plan de "4 + 1" similar al adoptado por el MERCOSUR en sus negociaciones con Bolivia y Chile. Esta situación insoluble empeoró a causa de la suspensión temporal de Perú como miembro de la Comunidad Andina. Sin embargo, luego que los países de la Comunidad Andina decidieron seguir adelante con las negociaciones "entre grupos", surgieron diferencias sobre cuestiones sustantivas. Se trataba, entre otras, de los productos comprendidos, sensibilidades especiales, excepciones, normas de origen y trato otorgado a las zonas de elaboración para la exportación y al sector agropecuario. Estas divergencias dificultaron la conclusión de un acuerdo de libre comercio o de un acuerdo de "plurilateralización" menos ambicioso.

En lo referente a las negociaciones, la postura del MERCOSUR consistía en ejercer presión a favor de un acuerdo que abarcara todos los sectores (esto es, un acuerdo sin excepciones permanentes), como los ya concertados con Bolivia y Chile. El MERCOSUR también se oponía a la propuesta de la Comunidad Andina de negociar una lista de productos que, pese a que estrictamente no se consideraban excepciones permanentes, no estarían sujetos a compromisos específicos de acceso a los mercados. Del mismo modo, en tanto que el MERCOSUR se inclinaba por definir un número reducido de productos "especialmente sensibles" (sujetos a un período de transición de 18 años), la Comunidad Andina era partidaria de listas más extensas. En la práctica, los debates sobre las "sensibilidades especiales" y las "excepciones temporales" giraban en torno a la cuestión más amplia de un trato preferencial para los países menos desarrollados. Mientras que el MERCOSUR se había negado siempre a hacer suyo ese principio (largamente honrado por la ALADI y por su predecesora, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC), la Comunidad Andina todavía lo aplica.

Las negociaciones también se estancaron por cuestiones como las normas de origen y el trato que habría que otorgar a las zonas de elaboración para la exportación y al sector agropecuario. Según los negociadores de la Comunidad Andina, las normas de origen del MERCOSUR (las mismas que siguen vigentes para los intercambios comerciales intrarregionales y para los acuerdos de libre comercio suscritos con Bolivia y Chile) son demasiado restrictivas como para que los productores nacionales puedan cosechar los beneficios de un acuerdo preferencial.[24] Había, asimismo, discrepancias en relación con el trato que se debía otorgar a las zonas de elaboración para la exportación y al sector agropecuario.

Se hizo más difícil conciliar estas divergencias por las diferencias de criterio entre los países miembros de los dos grupos sobre lo que constituiría un acuerdo aceptable (en particular en la esfera de las cuestiones relativas al acceso a los mercados). Para algunos miembros del MERCOSUR, sobre todo Argentina y Uruguay, el convenio perdería atractivo en caso que se dejaran los productos agropecuarios (un sector sensible para la Comunidad Andina) para una fase ulterior del proceso de liberalización. Un acuerdo de esa índole reportaría escasos beneficios a corto plazo en términos de un mayor acceso a los mercados mientras que, a la vez, supondría para esos dos países (y para Paraguay) la erosión de su acceso preferencial al gran mercado de Brasil.

[24] Puesto que el AEC no está plenamente en vigor, todos los intercambios comerciales entre los países del MERCOSUR están sujetos a prescripciones de origen. Por lo que respecta a algunos productos, en las normas de origen del MERCOSUR se incluye un criterio doble que involucra un cambio de la clasificación arancelaria y un valor agregado regional del 60%. Otros productos están sujetos a prescripciones específicas. Una gran proporción de la producción comerciable de la Comunidad Andina (en particular, productos manufacturados) no cumpliría la norma de origen relativa a un valor agregado del 60%.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Del lado de los países de la Comunidad Andina, la economía relativamente más industrializada (Colombia) temía que la concertación de un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR dejaría expuestas a sus ramas de producción a una mayor competencia del exterior y acarrearía, además, una erosión de las preferencias intrarregionales (en particular en el mercado venezolano). El rápido crecimiento que en los últimos años han registrado las exportaciones colombianas con destino a Venezuela ha puesto de manifiesto el peso del argumento esgrimido por los empresarios colombianos.

El MERCOSUR y la Comunidad Andina tampoco han podido llegar a un acuerdo menos ambicioso sobre la multilateralización de sus preferencias bilaterales ya vigentes. De nuevo, uno de los motivos fue la existencia de productos sensibles en el denominado "patrimonio histórico" (al que ya se otorgaban preferencias en el marco de la ALADI). Puesto que se consideraba que este último constituía el núcleo de todo acuerdo de plurilateralización, el hecho que las preferencias bilaterales ya vigentes se hicieran extensivas a los integrantes de los dos grupos traería consigo costos elevados de ajuste para algunos sectores.[25] En abril de 1998, la Comunidad Andina y el MERCOSUR por fin convinieron en que, a más tardar en octubre de 1998, procederían a negociar y aplicar un acuerdo de plurilateralización. El nuevo acuerdo tendría preferencias fijas y abarcaría productos negociados con anterioridad, lo mismo que productos de interés para las partes. Con todo, tampoco se pudo cumplir con el plazo. El MERCOSUR y la Comunidad Andina también establecieron como fecha límite para negociar un acuerdo de libre comercio el mes de enero de 2000.

Si con el tiempo se elabora un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, es probable que guarde similitudes con los ya suscritos con Chile y Bolivia por dos razones, como mínimo. En primer lugar, un acuerdo diseñado con arreglo a un modelo diferente repercutiría negativamente en la credibilidad del MERCOSUR frente a otras partes. En segundo lugar, resultará difícil convencer a los miembros de menor tamaño del MERCOSUR de que los socios ajenos a la región tienen derecho a recibir un trato más favorable que el otorgado a los miembros de la Unión Aduanera.[26]

Negociaciones con México, en un punto muerto

Aunque las negociaciones entre el MERCOSUR y México son menos ambiciosas, han tropezado con dificultades mucho mayores que con las celebradas entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina. Desde el punto de vista del MERCOSUR, las negociaciones con México no tenían

[25] Uno de los principios de las negociaciones comerciales entre los países de América Latina ha sido la preservación del denominado "patrimonio histórico", es decir, las preferencias otorgadas en negociaciones anteriores. En el caso de las negociaciones celebradas entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, algunos productos que son objeto de un trato preferencial por una de las partes son considerados sensibles por otras o han adquirido esa condición en el país que originalmente otorgaba la preferencia (como ejemplo cabe citar el trato que Venezuela otorga a las importaciones de productos lácteos procedentes de Uruguay).

[26] Si con el tiempo el MERCOSUR suscribe con la Comunidad Andina un acuerdo de libre comercio que difiera en forma significativa del firmado con Bolivia, este último país puede exigir una relación de paridad. Aunque Bolivia ya ha suscrito un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR, participa formalmente en las negociaciones entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina como miembro de esta última. Puede que en la Comunidad Andina se intensifique la presión a favor de la firma de un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR si para algunos de sus países miembros adquiere un interés creciente la ruta seguida por Bolivia (la fórmula de "4+1"). La clave de un acuerdo entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina tal vez resida en la evolución de las relaciones entre Brasil y Venezuela.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

la finalidad de concertar un acuerdo de libre comercio, sino alcanzar primero un acuerdo de plurilateralización de las preferencias ya vigentes y convenir en las indemnizaciones a que hubiera lugar como consecuencia del TLCAN. Aun así, las dos partes no han podido llegar a un acuerdo. Además, a fines de 1997 Brasil renunció su acuerdo bilateral con México y procedió a la eliminación progresiva de las preferencias bilaterales ya vigentes.

Las relaciones comerciales entre México y el MERCOSUR son modestas: apenas el 1% del total de las exportaciones procedentes del MERCOSUR está destinado a México (una proporción similar le corresponde a Bolivia, que es un país pequeño) (véase Cuadro 2). Aun la parte correspondiente a las exportaciones de manufacturas (que constituyen el volumen principal de las ventas de Argentina y Brasil a México) es similar a la de Bolivia (véase Cuadro 4). Además, durante los primeros años del decenio de 1990 las corrientes comerciales han permanecido estancadas y el índice de crecimiento que han registrado las ventas del MERCOSUR a México es muy inferior al de las exportaciones totales (véase Cuadro 3).

En el plano político, las relaciones entre México y el MERCOSUR se enfriaron luego que México se negó a hacer extensivas a los demás miembros de la ALADI las ventajas otorgadas a sus socios del TLCAN, de conformidad con lo dispuesto originalmente en el Artículo 44 del Tratado de Montevideo. En el Artículo citado se disponía que todas las ventajas otorgadas a países no miembros por cualquiera de las partes de la ALADI deberían hacerse extensivas a todos los miembros de la ALADI sobre la base del trato NMF Con el tiempo, un nuevo entendimiento permitió una exención del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Artículo 44 y dispuso que las partes deberían estar dispuestas a negociar indemnizaciones (Hummer y Prager [1997]).

Los países miembros del MERCOSUR solicitaron la celebración de negociaciones bilaterales con México en 1994. Con todo, hasta la fecha no se ha registrado prácticamente ningún progreso. México se ha quejado que los países miembros del MERCOSUR no han logrado presentar pruebas o estimaciones de los daños resultantes del TLCAN. A su vez, los miembros de mayor tamaño del MERCOSUR (y en particular Brasil) han mostrado escaso interés en un nuevo acuerdo que comprenda la renegociación de las preferencias ya vigentes y la cuestión de las indemnizaciones. Se ha dificultado el logro de un acuerdo sobre una lista de productos que deberán ser objeto de un trato preferencial por las diferencias en cuanto a los productos comprendidos en los acuerdos bilaterales ya vigentes (por ejemplo, el acuerdo bilateral entre México y Uruguay abarca un gran número de productos), la similitud de las estructuras de suministro entre Brasil y México y la distribución posiblemente desequilibrada de costos y beneficios.[27]

Las negociaciones con México han planteado un duro desafío al MERCOSUR en el proceso de elaboración de una estrategia común de comercio exterior. Efectivamente, en diciembre de 1997 los países miembros del MERCOSUR emprendieron caminos separados en lo referente a la ampliación de los acuerdos bilaterales ya vigentes con México. Mientras que Brasil denunció el acuerdo y procedió a la eliminación progresiva de las preferencias bilaterales, Uruguay lo prorrogó un año más. A su vez, Argentina y Paraguay prolongaron seis meses sus respectivos acuerdos bilaterales para llevar a cabo en ese lapso las negociaciones sobre indemnizaciones.

[27] Las exigencias planteadas por México (en el sentido que en el nuevo acuerdo quedaran comprendidos los automóviles, los equipos de telecomunicaciones y los productos informáticos) significaban que Brasil haría las concesiones más importantes en lo relativo al acceso a los mercados. Como contrapartida, México otorgaría preferencias para productos agropecuarios que beneficiarían sobre todo a Argentina y Uruguay.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Los caminos separados que los países miembros del MERCOSUR han emprendido en lo referente a sus relaciones comerciales preferenciales con México ponen de manifiesto las dificultades inherentes a la formulación de una postura comercial común y al arbitraje de intereses nacionales divergentes. Sin embargo, no hay que insistir demasiado en sus consecuencias prácticas: la perforación del AEC que está implícita en la decisión del MERCOSUR no es más significativa que aquella que es producto de la renovación de los acuerdos bilaterales ya vigentes con la Comunidad Andina. Además, como se mencionara anteriormente, el AEC del MERCOSUR aún no se encuentra plenamente en vigor.

La desaparición paulatina del acuerdo preferencial bilateral entre Brasil y México significa que, en el futuro, las negociaciones —por lo menos en el caso de esos dos países—tendrán que empezar a partir de una nueva lista de solicitudes de acceso a los mercados.

El MERCOSUR y sus socios en la ALADI: algunas consideraciones estratégicas

Con la probable salvedad de la decisión temprana de invitar a Chile a que se asociara a la Unión Aduanera (que se sustentó predominantemente en consideraciones estratégicas y defensivas), las negociaciones sobre comercio preferencial que el MERCOSUR ha celebrado con sus socios de América Latina han sido sobre todo resultado de la decisión de adoptar un AEC y de la participación anterior del MERCOSUR en la ALADI. En este marco más amplio, influyeron consideraciones tanto de carácter estratégico como "defensivo" cuando hubo que formular una postura común de negociación. También intervinieron intereses nacionales divergentes y el arbitraje entre éstos a veces resultó problemático.

Existe una clara definición del orden de prioridades que para el MERCOSUR han tenido las negociaciones sobre comercio preferencial con otros socios de la ALADI. Se asignó el primer lugar por su importancia al Acuerdo de Libre Comercio con Chile, seguido inmediatamente después por un Acuerdo con Bolivia y con la Comunidad Andina. Las negociaciones con México quedaron relegadas a una prioridad menor, ya que no entrañaban la negociación de un acuerdo de libre comercio sino un acuerdo preferencial nuevo (aplicable a menos sectores), así como las indemnizaciones derivadas de la participación de México en el TLCAN. Las negociaciones con Chile y con Bolivia culminaron con éxito. Sin embargo, se ha avanzado con lentitud en el caso de la Comunidad Andina y las negociaciones con México están estancadas.

Los Acuerdos que el MERCOSUR ha concertado con Chile y con Bolivia comparten por lo menos dos características de importancia estratégica. La primera es que los dos abarcan todos los sectores y en ellos no figuran excepciones permanentes. Estos aspectos son bastante novedosos en los acuerdos comerciales preferenciales de América Latina. La segunda característica es que en los dos acuerdos se repiten muchas de las normas que se aplicaron en el MERCOSUR durante el período de transición (y que todavía rigen en la actualidad) en lo referente a obstáculos no arancelarios, normas de origen, salvaguardias y disposiciones en materia de sanciones comerciales. Estos precedentes han planteado muchos impedimentos a la conclusión de un acuerdo de libre comercio con la Comunidad Andina.

En la postura de negociación del MERCOSUR frente a sus socios de la ALADI ha influido la historia, los progresos realizados y otros elementos estructurales. Hay tres factores que contribuyen a explicar el resultado y las características de los Acuerdos que el MERCOSUR ha celebrado con Chile y Bolivia, como también las dificultades encaradas en las negociaciones entabladas con la Comunidad Andina y México. El primer factor es que, en el marco del MERCOSUR, no se otorgan excepciones permanentes al libre comercio intrarregional. Debido

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

a ello, se disponía de un margen escaso para negociar acuerdos de libre comercio no integrales con otros miembros de la ALADI, en particular a causa de la oposición de los miembros de menor tamaño que "pagaron el precio" de un AEC relativamente elevado.

El segundo factor es la estructura intergubernamental del MERCOSUR tanto por lo que se refiere al proceso de adopción de decisiones como a la conducción de las negociaciones. Esta característica institucional ha puesto el acento en el arbitraje entre intereses nacionales divergentes, en lugar de hacerlo en la identificación y prosecución de un "interés común". La naturaleza intergubernamental del proceso de negociación y la existencia de intereses nacionales divergentes han inclinado la balanza a favor, ya sea de acuerdos en los que algunos de los países miembros tienen fuertes intereses o bien de acuerdos que la contraparte pide con insistencia.

Por último, los progresos alcanzados por el MERCOSUR han ejercido una profunda influencia en la formulación de una postura común de negociación. En particular, el rápido aumento de la interdependencia comercial dentro de la región ha estimulado con el tiempo una convergencia gradual de los intereses nacionales percibidos. Dicho de otro modo, los incentivos "mercantilistas" derivados de la existencia de preferencias han surtido efecto.

Estos factores contribuyen a explicar el resultado y las características de los Acuerdos que el MERCOSUR ha celebrado con Chile y Bolivia, así como también las dificultades encaradas en las negociaciones en curso con la Comunidad Andina y México.

Es probable que la idea de un Area de Libre Comercio de América del Sur (ALCAS), que en algún momento lanzaron las autoridades brasileñas, tuviera más de una finalidad. Intervinieron con toda seguridad intereses estratégicos relacionados con el proceso conducente al establecimiento del ALCA: el ALCAS otorgaría presuntamente un mayor poder de negociación en el contexto del proceso relativo al ALCA. Sin embargo, es probable que la propuesta sobre el ALCAS también se haya concebido como una señal que las autoridades normativas brasileñas enviarían a otros socios del MERCOSUR poco dispuestos a aplicar realmente una unión aduanera. El ALCAS entrañaría una erosión de preferencias en el mercado brasileño porque la economía de mayor tamaño podía adoptar esta medida unilateral en perjuicio de sus interlocutores comerciales.

La insistencia del MERCOSUR en concertar acuerdos similares con todos los miembros sudamericanos de la ALADI probablemente fue más una consecuencia de los apremios derivados de la historia del MERCOSUR que una intención explícita de construir una red de acuerdos compatibles. Con todo, los Acuerdos con Chile y Bolivia pueden contribuir a aportar, aunque sea de manera involuntaria, alguna razón de ser al mosaico de acuerdos preferenciales bilaterales que han proliferado en toda la región desde fines de la década de los años ochenta. Puesto que esta estructura puede incidir desfavorablemente en la eficiencia e incrementar los costos de las transacciones, cabe la posibilidad que el MERCOSUR termine por desempeñar un papel positivo en el fomento de la liberalización y transparencia en la región, aun si el ALCAS nunca llega a materializarse.

EL MERCOSUR, EL PROCESO CONDUCENTE AL ESTABLECIMIENTO DEL ALCA Y LA UNION EUROPEA

La participación del MERCOSUR en el proceso conducente al establecimiento del ALCA y en las negociaciones preparatorias con la Unión Europea ha consistido sobre todo en reacciones

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

frente a estímulos. Como interlocutores mundiales pequeños, los países miembros del MERCOSUR a duras penas pueden negarse a negociar un acuerdo preferencial con EE.UU. y con la Unión Europea. Además, estos dos ejercicios de negociación están profundamente entrelazados. Con una estructura diversificada del comercio regional y una proporción relativamente elevada del total del comercio y de las corrientes de inversiones concentrada en Europa Occidental y EE.UU., los países miembros del MERCOSUR comparten un interés en mantener una actitud equilibrada con respecto a las negociaciones con ambos lados del Atlántico Norte. En la práctica, la postura respecto de la Unión Europea ha guardado una estrecha relación con la evolución del proceso relativo al ALCA.

El MERCOSUR y las cuestiones relativas al acceso a los mercados en las negociaciones sobre el ALCA

Los gobiernos miembros del MERCOSUR tomaron parte en la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994, y compartieron el compromiso de negociar y poner en marcha una zona de libre comercio en el Hemisferio a más tardar en 2005. Hubo, no obstante, grandes diferencias en cuanto al grado de entusiasmo que demostraron.[28] Por parte del Gobierno argentino había un interés manifiesto, mientras que Paraguay y Uruguay eran mayormente indiferentes. En cambio, las autoridades brasileñas mostraban sobre todo poca inclinación por el proyecto. No es difícil entender los motivos.

En un principio, el Gobierno argentino pareció el más entusiasta con el proceso conducente al establecimiento del ALCA, igual que había ocurrido anteriormente con la posibilidad de una pronta adhesión al TLCAN. En el caso de Argentina, como también en el de Chile, las consideraciones comerciales no desempeñaron una función clave. El mercado estadounidense es el destino de no más del 8% del total de las exportaciones argentinas y las ventas registraron un bajo índice de crecimiento en el decenio de 1990 (véanse Cuadros 2 y 3). El entusiasmo de las autoridades argentinas con el proceso relativo al ALCA estaba vinculado a expectativas (efectos de consolidación y reducción de las primas de riesgo del país) y a la percepción que las reformas reglamentarias necesarias no impondrían demasiadas exigencias, habida cuenta de la amplitud del proceso de reforma llevado a cabo en el decenio de 1990. Además, las autoridades argentinas parecían ser de la opinión que el programa hemisférico ejercía una influencia que coincidía con los intereses de Argentina en las negociaciones intrarregionales.

Para Paraguay y Uruguay, la importancia de EE.UU. y de Canadá como interlocutores comerciales es aun menor que para Argentina. Además, en el caso de los socios más pequeños, la integración económica en la subregión ya absorbía la mayor parte de las energías de los protagonistas en los sectores público y privado. El proceso hemisférico se percibía, por consiguiente, como algo relativamente alejado de las necesidades cotidianas y más apremiantes que las que planteaba la participación en el MERCOSUR.

Por último, la resistencia de Brasil se fundamentaba en varios motivos. Resulta paradójico que Brasil sea el socio del MERCOSUR para quien el mercado estadounidense tiene mayor importancia. Prácticamente una quinta parte de las exportaciones totales de Brasil encuentran mercado en EE.UU., y de ese volumen el 71% son manufacturas. A EE.UU. le corresponde efectivamente el 26% del total de las exportaciones brasileñas de manufacturas, proporción que es similar a la del

[28] Para un análisis de la estructura de los incentivos que han obrado entre los países miembros del MERCOSUR para negociar un acuerdo de libre comercio con EE.UU., véase Bouzas [1994] y da Motta Veiga [1997].

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

MERCOSUR. Varios productos brasileños importantes de exportación se enfrentan también a obstáculos sustanciales en su entrada al mercado estadounidense, como ocurre con el ejemplo clásico del jugo de naranja concentrado. Además, Brasil fue con gran diferencia el país latinoamericano más negativamente afectado por la desviación del comercio en el mercado estadounidense a raíz de la aplicación del TLCAN. Es también la economía sudamericana mejor situada para aprovechar las ventajas dinámicas resultantes de mayores entradas de inversión extranjera estimuladas por un acceso mejor y más estable al mercado de EE.UU.

Sin embargo, los "costos de transición" hacia una liberalización del comercio con EE.UU. también serían bastante cuantiosos. Difícilmente se puede exagerar la importancia de las consecuencias de este hecho desde el punto de vista de la economía política. Por otra parte, como Brasil tiene una estructura diversificada de comercio regional y un nivel de protección relativamente elevado, un acuerdo preferencial hemisférico estaría vinculado a altas probabilidades de desviación del comercio. Debido a la naturaleza de las reglamentaciones nacionales y a la etapa en que se encontraba el proceso de reforma económica, las autoridades brasileñas también estaban poco dispuestas a asumir compromisos de reformas que rebasaran el ámbito de los ya adquiridos en el contexto de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en especial en esferas nuevas no relacionadas con medidas en la frontera. El argumento oficial subrayaba la necesidad de digerir las consecuencias del conjunto de iniciativas sobre liberalización en tres niveles emprendidas en el decenio de 1990: el proceso de liberalización unilateral iniciado a principios de la década, la adopción de los compromisos convenidos en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales y la aplicación de los acuerdos celebrados en el contexto del MERCOSUR. Además, las resistencias nacionales se acentuaron como consecuencia de las tensiones de un programa de estabilización macroeconómica anclado en la apreciación de los tipos de cambio reales y en la liberalización financiera (da Motta Veiga [1997]).

Aunque estas diferencias no han sido superadas por completo, desde la celebración de la Cumbre de Miami los países del MERCOSUR han empezado a formular gradualmente una postura común de negociación. Este fue el resultado de una convergencia lenta de incentivos nacionales (en particular entre los dos socios de mayor tamaño). Un factor ha sido el rápido crecimiento de las corrientes comerciales entre los países de la subregión, que ha llevado a los socios más pequeños (en particular Argentina) a apreciar los beneficios (mercantilistas) de tener un acceso preferencial al gran mercado brasileño. En segundo lugar, a medida que el programa de negociaciones quedaba más claramente de manifiesto, tanto funcionarios del sector público como partes interesadas del sector privado pudieron hacer una evaluación más equilibrada de los costos y beneficios correspondientes. Por último, conforme las conversaciones preparatorias ganaban impulso y disminuían las posibilidades que el Gobierno de EE.UU. obtuviera del Congreso el uso del instrumento *fast track*, se incrementaban los costos que entrañaba una posición recalcitrante y obstruccionista por parte del MERCOSUR, mientras que se reducían considerablemente sus ventajas.

Entre las cumbres presidenciales celebradas en Miami y Santiago, los participantes en el proceso conducente al establecimiento del ALCA convinieron en varios principios básicos para guiar el proceso de negociación. Los más significativos fueron la adopción de decisiones por consenso, la necesidad de asegurar la compatibilidad del acuerdo con las normas de la OMC, la posible coexistencia de acuerdos bilaterales y subregionales con el proceso relativo al ALCA (a condición que los primeros comportaran compromisos más rigurosos que el segundo) y los principios de "compromiso único" *(single undertaking)* y "transparencia". Sin embargo, otros principios y objetivos retuvieron una cierta ambigüedad, como se desprendió de la lista de recomendaciones dada a conocer por los grupos de trabajo antes de la reunión ministerial celebrada en Costa Rica a principios de 1998.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Durante el proceso preparatorio, los países miembros del MERCOSUR estaban poco dispuestos a asumir compromisos sobre cuestiones como una cobertura más allá del acuerdo de la OMC, su implementación temprana y la inclusión en las negociaciones de cuestiones ambientales y laborales. Como regla general, los países miembros del MERCOSUR se inclinaban por poner de relieve la compatibilidad del acuerdo con la OMC en lugar de su cobertura más allá de las normas OMC, salvo en lo referente a las cuestiones sobre acceso a los mercados. Esto quedó demostrado por la postura que el grupo adoptó en esferas como la protección de los derechos de propiedad intelectual, las compras del sector público y el comercio de servicios. Del mismo modo, los países miembros del MERCOSUR eran reacios a asumir un compromiso sobre la implementación temprana, salvo en lo referente a las medidas sobre "facilitación de negocios". Para justificar esta posición se argumentaba que un "compromiso único" era el único medio de garantizar un resultado equilibrado.

Mientras que las negociaciones preparatorias seguían adelante, el MERCOSUR respaldó las siguientes mociones:

- las negociaciones deberían ser graduales y conducir a un resultado equilibrado;
- se debería asignar prioridad al trato otorgado al sector agropecuario, a los productos textiles y prendas de vestir; y
- el ALCA debería ir más allá de un compromiso sobre transparencia y compatibilidad con las normas de la OMC en esferas como las medidas anti-*dumping* y derechos compensatorios, que plantean impedimentos al acceso a los mercados para las exportaciones procedentes de la región.

Para entender mejor la inclinación por un proceso gradual en las negociaciones, conviene tener presente la propuesta rechazada sobre una negociación en tres fases que el MERCOSUR presentó en la Cumbre Ministerial de Belo Horizonte y la insistencia de los representantes del MERCOSUR en subordinar un progreso sustantivo a un mejor suministro de datos básicos e información. El hincapié en el trato prioritario que habría que otorgar al sector agropecuario, a los productos textiles y prendas de vestir se fundamenta en la importancia aparente de estos sectores (en particular el agropecuario) para los países miembros del MERCOSUR. Estos temían que el trato otorgado al sector agropecuario pudiera quedar relegado (como ocurrió en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y EE.UU. o en el TLCAN), pues es posible que muchas de las cuestiones relevantes relacionadas con el acceso a los mercados no se aborden debidamente en un marco regional. En esos mismos temores se sustentó la insistencia del MERCOSUR en que se efectuaran progresos efectivos en el trato de las medidas anti-*dumping* y derechos compensatorios. Esta actitud sugiere que los países del MERCOSUR se inclinan por supeditar los progresos que se puedan alcanzar con respecto a nuevas cuestiones de negociación al logro de resultados tangibles relativos a problemas arraigados en la esfera del acceso a los mercados que afectan a las exportaciones regionales.

En lo referente a futuras negociaciones, hay por lo menos cuatro cuestiones amplias que merecerán consideración especial desde el punto de vista del MERCOSUR. Se trata de: (1) alcance del ALCA, (2) su aplicación, (3) distribución de costos y beneficios y (4) vínculos entre la macroeconomía y el ALCA.[29]

[29] Para un análisis más detallado, véase Bouzas (de próxima aparición).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Alcance del ALCA

La experiencia acumulada durante más de tres años de conversaciones preparatorias sugiere que el alcance del ALCA será una cuestión sujeta a controversia. Aunque la protección en la frontera sigue siendo relativamente elevada en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el atractivo de los acuerdos preferenciales radica, para los negociadores estadounidenses, en compromisos que rebasen los adquiridos en el marco de la OMC, concretamente en lo relativo a las reglamentaciones nacionales y las cuestiones no relacionadas con las medidas en la frontera, como el comercio de servicios, la protección de los derechos de propiedad intelectual, el trato otorgado a las inversiones extranjeras directas, la política en materia de competencia, las compras del sector público y las normas laborales y ambientales.

Para EE.UU., el incentivo principal para concertar acuerdos de libre comercio con Canadá y México fue el logro de "compromisos más profundos" sobre cuestiones aún no abarcadas o abarcadas de forma insuficiente —desde el punto de vista de EE.UU.— por normas multilaterales.[30] Muchas de estas cuestiones que rebasan el ámbito de los compromisos adquiridos en el marco de la OMC son delicadas para los países miembros del MERCOSUR. En la mayoría de ellos, la Unión Aduanera ni siquiera ha alcanzado la etapa de un método reglamentario compartido en el plano subregional, y menos aún la de una postura común de negociación.

Además, cabe la posibilidad que algunas de las cuestiones que siguen ocupando un lugar destacado en la lista de prioridades del MERCOSUR, como las subvenciones a la agricultura y la observancia de las leyes estadounidenses sobre sanciones comerciales, no se aborden como es debido en un contexto hemisférico o bilateral. Estas divergencias no por fuerza plantean obstáculos insalvables para que las negociaciones terminen con éxito. Apuntan, no obstante, a esferas en las que los participantes tendrán que dar muestras de una energía considerable.

Aplicación del ALCA

La Declaración de Miami estableció el año 2005 como límite para la conclusión de las negociaciones sobre el ALCA y la aplicación del acuerdo. Según el principio del "compromiso único", todos los compromisos entrarían en vigor en forma simultánea y como un solo conjunto; esto es, no se llegaría a ningún acuerdo hasta que todo estuviera acordado. Esta fórmula tenía el propósito de asegurar un convenio tan equilibrado como fuera posible en un entorno caracterizado estructuralmente por grandes asimetrías en cuanto a tamaño y poder de mercado.

El compromiso único se complementó más tarde mediante el principio de una "cosecha temprana". Este concepto denota los acuerdos provisionales que pueden llegar a aplicarse en aquellas esferas en que prevalezca un consenso entre los participantes. Estos principios dobles pueden generar tensiones si surgen diferencias en torno a la amplitud y oportunidad de esa "cosecha temprana".

Por otra parte, nada impide la aplicación de ciertos compromisos antes del año 2005 si todas las partes lo consideran mutuamente ventajoso. Sin embargo, en un contexto de condiciones no uniformes entre los protagonistas, el proceso por el que a la larga se pueda desembocar en un acuerdo sobre una "cosecha temprana" será una cuestión de importancia clave.[31]

[30] En el TLCAN se incluía una vinculación explícita entre las sanciones comerciales (mediante la eliminación de beneficios en materia de acceso a los mercados) y el cumplimiento de las normas laborales y ambientales nacionales.

[31] Para un análisis más amplio sobre la pertinencia de la cuestión de la arquitectura del ALCA, véase Garay [1997].

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Distribución de costos y beneficios

La experiencia histórica adquirida con la integración económica sugiere que existen por lo menos dos enfoques para abordar la distribución asimétrica de los costos y beneficios derivados de la integración económica entre socios con amplias diferencias en términos de ingresos per cápita. Cada enfoque depende del grado de confianza depositada en la capacidad del mercado para producir una convergencia a diferencia de una polarización.

La Unión Europea ha dado una importancia explícita a la compensación de asimetrías a fin de impedir la consolidación de círculos viciosos de estancamiento y deterioro en regiones desfavorecidas. Esta función corresponde a los fondos estructurales y a otros mecanismos redistributivos de uso muy difundido. El TLCAN, por el contrario, ha prestado escasa atención a estas cuestiones y ha puesto de relieve, en cambio, el papel de las políticas nacionales para contrarrestar la acción de fuerzas centrífugas en una ruta dinámica de ajuste.

Las economías del hemisferio occidental se caracterizan por grandes disparidades en cuanto a magnitud, estructura y nivel de desarrollo. Es por eso que una distribución equilibrada de los costos y beneficios se convertirá, por fuerza, en una cuestión importante durante las negociaciones.

Macroeconomía y el ALCA

Aunque la política comercial está relacionada sobre todo con la asignación de recursos, difícilmente se pueden descuidar las consecuencias macroeconómicas de la liberalización del comercio. Además, puesto que el programa fomentado por los negociadores estadounidenses por el que se busca rebasar los compromisos adquiridos en el marco de la OMC supera en gran medida las esferas de los obstáculos en la frontera y el comercio de mercancías e incluye también cuestiones como la liberalización del mercado de capitales, es posible que las consecuencias macroeconómicas de las negociaciones sobre el ALCA adquieran más importancia aún.

En los últimos años, los países miembros del MERCOSUR han realizado progresos extraordinarios en lo relativo al logro de una estabilidad macroeconómica. Persiste, no obstante, un grado considerable de incertidumbre sobre el carácter sostenible de esa estabilidad y su vulnerabilidad frente a los cambios registrados en el entorno financiero externo. Las economías de la región todavía dependen en exceso de los ahorros externos, y por ello son vulnerables a las corrientes de capital especulativo. Además, el tipo de cambio nominal ha desempeñado una función clave para generar una estabilidad de los precios y, por consiguiente, se ha puesto en tela de juicio su sostenibilidad en un entorno financiero internacional menos favorable.

En este contexto, es probable que surjan diferencias acerca de la posibilidad que una liberalización del comercio de vasto alcance se logre independientemente de cuestiones como la liberalización de la cuenta de capital, los regímenes aplicables a los tipos de cambio o el establecimiento de facilidades crediticias eventuales para encarar crisis imprevistas de liquidez.

¿Un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea?

En diciembre de 1995, el MERCOSUR y la UE suscribieron un Acuerdo Marco Interregional con el fin de fomentar la cooperación económica y relaciones comerciales más estrechas entre

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

las dos regiones. Con el tiempo, el proceso emprendido tal vez siente las bases de un acuerdo de libre comercio. La evolución del proceso conducente al establecimiento del ALCA tuvo una gran influencia en el Acuerdo Marco Interregional desde sus inicios. La iniciativa de la Comisión Europea efectivamente tenía la finalidad de contrarrestar la "fuerza de atracción" que dicho proceso ejercía en toda América Latina, incluido el Cono Sur, donde la UE tiene importantes intereses económicos.

En particular, el atractivo que el MERCOSUR ofrece como socio de la UE reside en los resultados obtenidos por el acuerdo regional, la importancia económica del MERCOSUR y las identidades que comparten el MERCOSUR y la UE (como es el caso de una unión aduanera como objetivo de ambas entidades). A fin de reforzar la "cuestión de identidad", la Comisión Europea pidió que el acuerdo fuera firmado por el MERCOSUR como grupo, y no por los distintos países miembros, y de este modo presionó al MERCOSUR a que adoptara formalmente la condición de organización con arreglo al derecho internacional.

Las relaciones con la UE en materia de comercio e inversiones son de suma importancia para el MERCOSUR (y para cada uno de los distintos países miembros). Casi una cuarta parte del total de las exportaciones procedentes del MERCOSUR está destinada a la UE, proporción similar a la de los intercambios entre los países miembros del MERCOSUR (véase Cuadro 2). Sin embargo, las exportaciones a la UE están excesivamente concentradas en productos primarios y la parte que corresponde a estos productos ha seguido una tendencia ascendente desde principios del decenio de 1990 (véase Cuadro 4). Las exportaciones a la UE procedentes del MERCOSUR también muestran una elevada concentración en un reducido número de productos. Esta estructura de especialización contribuye a explicar los pobres resultados de las exportaciones del MERCOSUR destinadas a la UE en el decenio de 1990, que registraron un modesto incremento del 3% anual promedio (véase Cuadro 3).[32] Los países europeos ocupan también un lugar destacado como inversionistas extranjeros en la región, y muchos de ellos han aprovechado las privatizaciones realizadas en esa misma década.

Las negociaciones emprendidas con arreglo al Acuerdo Marco Interregional se han consagrado principalmente a recabar información y a sentar las bases para las negociaciones sustantivas que se han de celebrar en el futuro. Aunque no se ha asumido ningún compromiso formal sobre la concertación de un acuerdo de libre comercio, se espera que el Consejo Europeo otorgue facultades a la Comisión Europea para que se inicien negociaciones en torno a un acuerdo de esta naturaleza. La cuestión dista mucho, no obstante, de estar resuelta. El Comisario para la Agricultura y algunos gobiernos europeos se oponen a que en un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR queden comprendidos los productos agropecuarios. Dada la importancia del comercio de estos productos para el MERCOSUR, la negociación fracasaría antes de comenzar. Además, habida cuenta de la composición de las corrientes comerciales bilaterales, cabe la posibilidad que si los productos agropecuarios quedan excluidos por completo, el acuerdo no cumpla con la prescripción relativa a "lo esencial de los intercambios comerciales" prevista en el Artículo XXIV del GATT.

No se sabe con certeza si la UE llegará a negociar un acuerdo con el MERCOSUR en el que estén comprendidos los productos agropecuarios. Según los precedentes establecidos en virtud de otros acuerdos preferenciales de la UE (como los Acuerdos Europeos con países de Europa Central y Oriental), hay motivos para anticipar una respuesta negativa, porque dichos

[32] A mediados de el decenio de 1990, casi las tres cuartas partes del total de las importaciones efectuadas por la UE fueron de manufacturas y la cuarta parte restante de recursos naturales. La estructura de las importaciones efectuadas por la UE procedentes del MERCOSUR es justamente la opuesta.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

acuerdos se limitan por lo general a productos industriales. El inicio de negociaciones con México tampoco sirve de precedente, porque México y la UE tienen un programa comercial menos conflictivo y las preferencias de EE.UU. y Canadá en el mercado mexicano obran como un poderoso incentivo para que la UE entable negociaciones. Este factor respalda la opinión que los progresos registrados en lo relativo al ALCA ejercerán una gran influencia en la posibilidad que se celebren negociaciones y en la velocidad con que puedan avanzar.

HACIA UNA ESTRATEGIA PARA FUTURAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

Las negociaciones comerciales en múltiples niveles que los países miembros del MERCOSUR han emprendido desde 1991 imponen enormes exigencias a una capacidad burocrática limitada. Por una parte, todavía está en curso un programa denso de negociaciones sobre acceso a los mercados intrarregionales. Entre las cuestiones principales que se examinan están los obstáculos no arancelarios, el trato de sectores sensibles (por ejemplo, automóviles y azúcar) y las reglamentaciones que no tienen que ver con las medidas en frontera (por ejemplo, ayudas del Estado a la industria y políticas públicas asimétricas). Menos adelantadas aún están las negociaciones sobre acceso a los mercados en la esfera de los servicios y las compras del sector público. Sin embargo, el panorama de un programa sobrecargado se complica por las negociaciones sobre comercio preferencial con países no miembros actualmente en curso. En efecto, para llevar a cabo estas negociaciones es necesario identificar intereses comunes y formular un programa compartido, como también elaborar un enfoque consistente a fin de abordar todo el conjunto de ejercicios de negociación.

La conclusión principal de nuestro estudio es que el MERCOSUR ha estado lejos de proseguir activamente su propio programa de negociaciones sobre comercio exterior. Con la probable excepción de los Acuerdos concertados con Chile y Bolivia, el activismo del MERCOSUR se ha traducido en reacciones frente a estímulos (como en el caso del proceso conducente al establecimiento del ALCA y las negociaciones con la UE) y/o motivado por un programa incorporado (como en el caso de la ALADI). En todos los casos intervinieron consideraciones "defensivas". Como un grupo de economías relativamente pequeñas según los cánones mundiales, los países miembros del MERCOSUR apenas tienen la opción de no tomar parte en el proceso relativo al ALCA o de negarse a negociar con la Unión Europea si se les invita a hacerlo. Aun por consideraciones "defensivas" únicamente, no pueden evitar participar en el proceso relativo al ALCA. Por la misma razón, si avanza este proceso, los países miembros del MERCOSUR cuentan con un poderoso incentivo para emprender negociaciones con la UE. Estas negociaciones simultáneas plantean, no obstante, varios desafíos a los países miembros.

La primera cuestión que está en juego es qué quedará del MERCOSUR si las negociaciones sobre el ALCA llegan a buen término y si a la larga se aprueba un acuerdo de libre comercio con la UE. La clave de una respuesta radica en el éxito que alcance el MERCOSUR en aplicar políticas comerciales comunes y en hacer avanzar su programa de "profundización". Sólo mediante un progreso sostenido en estas dos esferas podrán asegurarse los países miembros del MERCOSUR que un planteamiento de "geometría variable" aplicado a las negociaciones sobre comercio preferencial seguirá manteniendo una prima por una participación continua en las uniones aduaneras. Esto pone el acento principal en las negociaciones intrarregionales a fin de fortalecer y expandir las disciplinas y reglamentaciones comerciales.

También resulta necesaria la consolidación y profundización del MERCOSUR para contrarrestar el peso extraordinario de EE.UU. en las negociaciones comerciales hemisféricas. En

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

realidad, la estrategia del MERCOSUR durante la fase preparatoria logró transformar el proceso conducente al establecimiento del ALCA en un proceso efectivo de negociación. Sin embargo, este resultado se facilitó gracias a que no se confirió la facultad "fast track" al Gobierno de EE.UU.

La segunda cuestión es la coherencia entre los acuerdos comerciales alternativos. El MERCOSUR puede hacer un aporte a la concertación de un conjunto más compatible de acuerdos comerciales preferenciales entre los miembros de la ALADI y, de esta manera, sentar las bases de una posible multilateralización de preferencias bilaterales. Esto puede ser el preludio de un ALCAS que vendría a reforzar la postura de negociación de la subregión frente a otros interlocutores comerciales. Los acuerdos del MERCOSUR con Chile y Bolivia sirvieron de trampolín. Con todo, como ha quedado de manifiesto en las negociaciones con la Comunidad Andina, no será fácil avanzar hacia la constitución del ALCAS y, si se consideran los incentivos en juego, probablemente no sea factible lograrlo.

Por otro lado, puesto que el MERCOSUR no es un actor hegemónico, es poco probable que logre introducir un elemento de compatibilidad en los convenios que pueda llegar a concertar con la UE y con EE.UU. (si resulta que se negocia un ALCA). De ahí que el curso preferente de acción para el MERCOSUR consista en la celebración de negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la OMC.

Esta conclusión se ve reforzada por un tercer factor, es decir, la incertidumbre en cuanto al grado en que efectivamente se puede promover el programa comercial del MERCOSUR a través de negociaciones preferenciales. Aunque el MERCOSUR tiene importantes intereses en una amplia variedad de cuestiones incluidas en el actual programa sobre comercio internacional, las solicitudes de acceso a los mercados (por lo menos en lo referente a las mercancías) tienden a concentrarse en cuestiones en las que es poco probable avanzar por conducto de acuerdos regionales (es el caso del comercio de productos agropecuarios y del proteccionismo burocrático). La presidencia argentina del Grupo de Negociación sobre la Agricultura en el proceso conducente al establecimiento del ALCA es un puesto clave para evaluar hasta qué punto se pueden realizar progresos sustanciales reales en lo relativo a este asunto sobre una base regional.

Para que el MERCOSUR aproveche al máximo las posibles ventajas que ofrece esta serie de arduas negociaciones, es necesario que primero encare un importante volumen de trabajo que tiene por delante. La primera tarea consiste en completar el programa pendiente sobre acceso a los mercados y avanzar en la aplicación de políticas comerciales comunes y en el aspecto de la "profundización". Esta será la contribución más decisiva para fortalecer los intereses comunes y elaborar un programa compartido que permita proseguir las negociaciones con los países no miembros. Parece, no obstante, que el MERCOSUR está atrapado en una paradoja: al disminuir la presión que ejercen terceras partes (en particular, EE.UU.) para que el MERCOSUR participe en negociaciones preferenciales, se reducen los incentivos que tiene para llevar adelante el programa intrarregional. Por consiguiente, precisamente cuando el fortalecimiento de las uniones aduaneras podría ser más factible, resulta que los incentivos a corto plazo para hacerlo son menos apremiantes.[33]

[33] Esto guarda relación con una paradoja más amplia del proceso relativo al ALCA, a saber: mientras que habría más probabilidades que se celebrara una negociación "sustancial" (es decir, real) si no se confiriera la facultad *fast track* a EE.UU., es probable que en ese caso habría menos incentivos para llevarla a cabo. La función clave de las consideraciones "defensivas" explica el papel decisivo de la cuestión del *fast track* en las negociaciones hemisféricas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Un segundo desafío interno con que tropieza el MERCOSUR es de carácter institucional. Su organización intergubernamental ha sido hasta ahora muy eficaz. Sin embargo, se ha hecho patente la necesidad de un mayor apoyo técnico para hacer frente tanto al programa intrarregional como al ajeno a la subregión. Aunque es probable que la facultad para llevar adelante las negociaciones siga en manos de funcionarios públicos (es poco probable que en un futuro previsible se llegue a crear una estructura similar a la Comisión Europea), está más que justificado el establecimiento de una entidad técnica encargada de proporcionar apoyo e información con vistas a las negociaciones (tanto de ámbito regional como extrarregional). Este grupo técnico también puede contribuir a formular e identificar intereses comunes y un programa compartido para superar de este modo el simple arbitraje de intereses nacionales no siempre compatibles.

BIBLIOGRAFIA

ALADI. "Análisis sobre las posibilidades de articulación y convergencia de los acuerdos en el marco de la ALADI". ALADI/SEC/Estudio 109. 1998.

BOUZAS, ROBERTO. "Las relaciones comerciales MERCOSUR-EE.UU.: Elementos para una agenda minilateral". Serie *Documentos de Trabajo N° 4*. Buenos Aires : Instituto del Servicio Exterior de la Nación. 1994.

_____ . "The External Trade Relations of MERCOSUR: Dealing with a Congested Agenda". En: R. Roett (ed.), *MERCOSUR and the Dynamics of Integration in the Southern Cone*. Boulder : Lynne Rienner Pub. (de próxima aparición).

DA MOTTA VEIGA, PEDRO. "El MERCOSUR y el proceso de construcción del ALCA". En: *Integración & Comercio N° 3*. Buenos Aires : BID-INTAL. Septiembre-Diciembre, 1997.

GARAY, LUIS JORGE. "Regionalismo abierto e integración en las Américas". En: Roberto Bouzas (ed.), *Regionalización e integración económica: Instituciones y procesos comparados*. Buenos Aires : Editorial Nuevohacer. 1997.

HUMMER, W. Y D. PRAGER. "La cláusula de la nación más favorecida en ALADI y los recientes procesos de integración con países fuera de América Latina". En: *Integración & Comercio N° 3*. Buenos Aires: BID-INTAL. Septiembre-Diciembre, 1997.

LUCÁNGELI, J. "La integración de Argentina en el MERCOSUR". *Serie Estudios 26*. Buenos Aires: CECE. Abril, 1998.

MACHADO, J. B. Y R. MARKWALD. "Dinâmica Recente do Processo de Integração do MERCOSUL", *mimeo*.

OLARREAGA, M. E I. SOLOAGA. "Endogenous Tariff Formation: the Case of MERCOSUR", *mimeo*. 1997.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo III

El TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE (TLCAN): UNA MODALIDAD DE NEGOCIACION DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO

Julius L. Katz

INTRODUCCION

En este estudio se describen los antecedentes históricos que conducen hasta la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los objetivos estratégicos de cada una de las Partes en el mismo. Se examinan las disposiciones relativas al acceso al mercado de bienes, y también determinadas disposiciones conexas, y se evalúan las repercusiones económicas y sectoriales del TLCAN. En su conjunto, el Tratado es el más amplio de todos los que hasta la fecha se han negociado y en él se contienen disposiciones innovadoras en materia de comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual e inversiones. Así pues, constituye un modelo a seguir para otros acuerdos de libre comercio y aporta valiosas enseñanzas para la negociación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

ANTECEDENTES

El TLCAN, concertado entre Canadá, Estados Unidos y México el 17 de diciembre de 1992, tiene sus antecedentes en el anterior Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUSFTA), firmado el 1 de enero de 1988. El TLCAN incorporó, partes del CUSFTA y amplió su campo de aplicación.

La idea del libre comercio en América del Norte tiene una larga trayectoria. Diversas tentativas para hacer efectivo el libre comercio entre Estados Unidos y Canadá se malograron a causa, principalmente, de la inquietud que suscitaba en Canadá la cesión de soberanía. En 1965, los dos países concertaron un acuerdo sectorial de libre comercio para los productos de la industria del automóvil (el *Auto Pact*, Pacto Automovilístico). La vía hacia el libre comercio quedó expedita cuando este acuerdo superó la controversia relacionada con las tentativas canadienses de incentivar la producción y las inversiones en Canadá. El comercio bilateral de productos de la industria automotriz era muy amplio, las industrias establecidas a uno y otro lado de la frontera común producían modelos idénticos, y la integración beneficiaba clara-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

mente a las economías de los dos países, contando con el firme respaldo de las organizaciones empresariales y sindicales. En aquellos momentos, la *United Auto Workers* (UAW), organización sindical del sector del automóvil, disponía de secciones organizadas en ambos lados de la frontera, aunque posteriormente los sectores canadienses se escindieron y crearon su propia organización: la *Canadian Auto Workers* (CAW).

Algunos consideraron al *Auto Pact* como un precursor ineludible de un acuerdo de libre comercio de mayor alcance. Sin embargo, Estados Unidos no estaba dispuesto a entablar otros acuerdos bilaterales sectoriales, en tanto que en Canadá se consideraba que un acuerdo de libre comercio pleno iba más lejos de lo que era políticamente posible. El proceso de las negociaciones multilaterales estaba erosionando los niveles arancelarios de los dos países y, al mismo tiempo, los impulsaba a lograr una mayor armonía mediante una deliberada equiparación arancelaria y la eliminación de los derechos más bajos. En 1986, en el momento de entablarse las negociaciones de libre comercio, más de la mitad del volumen del comercio bilateral se encontraba libre de derechos arancelarios.

A finales del decenio de 1970, en Estados Unidos se comenzó a cuestionar la política de dependencia única en el sistema multilateral. La lentitud de las negociaciones multilaterales y la orientación introvertida de las políticas de la Comunidad Europea alimentaron a esa desconfianza. En una de las disposiciones de la Ley de Comercio Exterior (*Trade Act*), de 1979, se recomendaba estudiar la posibilidad de establecer el libre comercio con Canadá y, tras la fracasada reunión ministerial del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1982, la Ley de Comercio Exterior (*Trade Act*) de 1984 habilitó al presidente estadounidense para concertar con países extranjeros acuerdos comerciales bilaterales sobre la base de la reciprocidad a fin de reducir o eliminar los obstáculos arancelarios y no arancelarios, siempre que fuera el país extranjero quien solicitase entablar la negociación de dicho acuerdo. En 1984, Estados Unidos concertó su primer acuerdo de libre comercio con Israel. El acuerdo versaba principalmente sobre el comercio de bienes, pero contenía disposiciones sobre compras del sector público y preveía la posterior inclusión del comercio de servicios.

En los años setenta y comienzos de los ochenta, existía en Canadá una seria preocupación por su posición en el comercio exterior. Pese a los esfuerzos gubernamentales para reducir su dependencia económica de Estados Unidos, la dependencia del comercio de Canadá con Estados Unidos continuó en aumento. Al mismo tiempo, se expresaron temores con respecto a la pérdida de competitividad y la vulnerabilidad de Canadá frente a lo que en Estados Unidos se llegó a denominar "proteccionismo contingente", que se reflejaba en un número creciente de medidas en materia de derechos anti-*dumping* y derechos compensatorios.

Tras una larga serie de sesiones sobre política comercial que mantuvo un comité del Senado canadiense, el primer ministro nombró una Comisión Real (*Royal Commission*), presidida por el ex ministro de Hacienda Donald MacDonald, para estudiar las opciones políticas de Canadá. La recomendación de la Comisión Real fue que Canadá debería procurar llegar a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Este camino, sostenía la Comisión, sería el mejor para promover la competitividad comercial de Canadá y para facilitar la defensa frente al "proteccionismo contingente".

El Gobierno aprobó la recomendación de la Comisión y, tras los debates preliminares que celebraron los funcionarios de las dos Administraciones, el Primer Ministro Mulroney propuso al presidente Reagan, a finales de 1985, la negociación de un acuerdo de libre comercio. Las negociaciones se ultimaron avanzado el año 1987 y, el 2 de enero de 1988, el presidente y el primer ministro firmaron el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (CUSFTA).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El CUSFTA no pasó desapercibido en México. Como consecuencia de la crisis de la deuda experimentada en el decenio de 1980 y de las turbulencias en su economía nacional, México comenzó a desmantelar las elevadísimas barreras proteccionistas de su comercio. Tras años de debates, finalmente se adhirió al GATT en 1986. Los derechos, que habían sobrepasado el 100 por cien, se consolidaron en el GATT al 50%, y después se redujeron unilateralmente hasta un máximo del 20%. También se tomaron medidas para mejorar las relaciones comerciales bilaterales con Estados Unidos. En 1985, México suscribió un Entendimiento bilateral con Estados Unidos en materia de subvenciones, en virtud del cual aceptó suprimir las subvenciones a la exportación como contrapartida a la aplicación, por parte de Estados Unidos, de un criterio de la existencia de daño en los procesos sobre derechos compensatorios seguidos contra México. Dos años después, ambos países concertaron un acuerdo marco bilateral, en el que se estipulaba la promoción de los intercambios comerciales y las inversiones, y un mecanismo consultivo para la solución de diferencias.

La apertura de la economía mexicana hizo que la atención del sector privado y de las autoridades de México se fuese centrando cada vez más en la economía global. En este contexto, se veía la existencia de un bloque económico europeo que se ampliaba hacia la Europa del Este, un nuevo bloque constituido por Estados Unidos y Canadá, y el mercado asiático bastante cerrado. Desairado en sus tentativas de ampliar las relaciones comerciales y financieras con Europa y Japón, el presidente Salinas decidió que México debía compartir la suerte de Estados Unidos si se quería evitar el estancamiento económico. Por consiguiente, el presidente Salinas propuso al presidente Bush la negociación de un acuerdo de libre comercio entre los dos países. Tras un período de consultas de carácter interno y bilateral, se acordó la iniciación de negociaciones. Canadá, deseando conservar las ventajas obtenidas en el acuerdo bilateral con Estados Unidos, solicitó incorporarse a las negociaciones. En el entendimiento explícito de que ninguno de los países tenía derecho individual de veto ni podría impedir que los otros dos alcanzasen un acuerdo, se acordó que Canadá podía incorporarse a las negociaciones de lo que finalmente se convirtió en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

CONTEXTO ECONOMICO Y POLITICO

Las condiciones económicas de la región fueron mejorando sustancialmente durante el transcurso de las negociaciones. Canadá venía sufriendo problemas de inflación, un elevado nivel de desempleo y déficit presupuestarios excesivos. No obstante, el gobierno había iniciado un programa de reforma fiscal y moderadas reducciones del gasto público. El buen funcionamiento del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, con un crecimiento acelerado de las exportaciones y un excedente comercial creciente, acalló las escasas reacciones contrarias a la participación de Canadá en las negociaciones del libre comercio de América del Norte.

En México, un crecimiento económico satisfactorio y la disminución de la inflación propiciaron un ambiente favorable para la iniciación de las negociaciones. La perspectiva del acuerdo también contribuyó a atraer un intenso flujo de capitales de inversión hacia el país. A su vez, esto generó una sensación de optimismo acerca del futuro de la economía mexicana.

En el comienzo de las negociaciones, Estados Unidos experimentó una ligera recesión. Se atribuyó a una serie de factores, incluyendo los efectos de anteriores restricciones monetarias, la conmoción provocada por el alza de los precios del petróleo, las secuelas de la crisis de las entidades de crédito y ahorro y de haberse iniciado los recortes en la industria armamentista. En 1992, último año de las negociaciones, se experimentó un crecimiento de la economía

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

superior al promedio y una lenta disminución de la tasa de desempleo. La inflación se situó en el nivel más bajo en dos décadas.

La ausencia de problemas económicos graves o tasas de desempleo elevadas facilitó un entorno favorable para las negociaciones y, lo que es más importante, para la ratificación del acuerdo. Cabe imaginar que el destino del acuerdo no habría sido tan positivo en circunstancias económicas más adversas, como las que se presentaron a consecuencia de la inmediata crisis del peso mexicano. No obstante, las circunstancias económicas no pueden aislarse de las condiciones políticas ni del factor decisivo que constituye el liderazgo político. Las políticas de libre comercio reflejaban en cada uno de estos países sus antecedentes históricos y circunstancias especiales.

En Canadá, la cuestión del libre comercio con Estados Unidos, que venía siendo un tema recurrente en la política canadiense desde hacía más de un siglo, se resolvió decisivamente en las elecciones de 1988. El primer ministro Mulroney, que había arriesgado su cargo por la cuestión del libre comercio, fue nuevamente elegido por un amplio margen de votos. La cuestión del libre comercio con México encontró escasa oposición. Es de interés destacar que Jean Chretien, al ocupar el cargo de primer ministro cuatro años después, no intentó modificar el TLCAN pese a haberlo prometido así durante la campaña electoral y pese a la fuerte oposición de su partido al acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

En cuanto a México, el presidente Salinas consideraba que la decisión de lograr un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos era una operación audaz, con cierto riesgo político. La oposición provenía principalmente de la izquierda política. No obstante, esta oposición quedaba muy desdibujada por el respaldo del sector empresarial. Y, en última instancia, el predominio del PRI, partido gobernante con intensas vinculaciones con las organizaciones sindicales, como las representadas por la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), aseguraba la aprobación definitiva del acuerdo por el Senado mexicano. No obstante, lo fundamental para el Gobierno mexicano era evitar el rechazo, y el fracaso, de la iniciativa del Presidente Salinas.

Fue en Estados Unidos donde se manifestó una oposición más terminante a la suscripción de un acuerdo con México. La oposición provenía principalmente de las organizaciones de trabajadores y de las organizaciones ecologistas más radicales. La postura del sector laboral se basaba, parcialmente, en su tradicional antipatía hacia la liberalización del comercio, aunque reflejaba igualmente una firme oposición al acuerdo con México. En su campaña, se hacía hincapié en las inferiores condiciones laborales de México, especialmente en las maquiladoras situadas a lo largo de la frontera, y en el control ejercido por los poderes públicos sobre las organizaciones de trabajadores que desvirtuaba la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva y el derecho de huelga. La UAW que, como ya se ha señalado, era partidaria del anterior *Auto Pact* entre Estados Unidos y Canadá, se convirtió en uno de los más resueltos adversarios del TLCAN.

En gran medida, la oposición ecologista se fundamentaba en una ideología que defiende que los acuerdos comerciales no deben favorecer tan sólo el crecimiento sino el "crecimiento sostenible". Algunas organizaciones ecologistas pidieron insistentemente que se cumpliese una serie de condiciones, con inclusión de una declaración de impacto ambiental, previas a la iniciación de las negociaciones, y que México adoptase diversas políticas específicas en este campo. La existencia de una contaminación especialmente grave a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos dotaba de solidez a las inquietudes expresadas por la comunidad ecologista.

El asunto del libre comercio con México se debatió intensamente en el Congreso de Estados Unidos en 1991, cuando habría de renovarse la habilitación del Presidente, conocida

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

como "de procedimiento de urgencia" (*fast track*), para llevar a cabo negociaciones comerciales. No era posible realizar las negociaciones sin dicha habilitación. Los interlocutores comerciales de Estados Unidos habían dejado claro que no concluirían un acuerdo que estuviera sometido a la enmienda del Congreso y que, por tanto, precisara de una segunda ronda de negociaciones. Para ayudar a calmar los ánimos de la oposición, la Administración se comprometió a entablar una serie de acuerdos y entendimientos paralelos en materia laboral y ambiental. De hecho, los intentos de denegar la habilitación al Presidente no prosperaron y las negociaciones se iniciaron el 12 de junio de 1991.

Cuando el Presidente Clinton asumió el cargo en 1993, procuró mitigar el antagonismo de los trabajadores y los ecologistas mediante la negociación de "acuerdos colaterales" con las otras Partes en el TLCAN. Estos acuerdos estaban encaminados a garantizar el cumplimiento de las normas laborales y ambientales, estableciendo para ello la aplicación de determinadas sanciones siguiendo las resoluciones del procedimiento de solución de controversias. Este empeño ayudó a ganar el respaldo de algunos miembros indecisos del Congreso, pero no impidió la oposición frontal de las organizaciones laborales y de muchas organizaciones ecologistas. Al final, fue preciso el liderazgo del Presidente para conseguir la aprobación del Congreso.

ESTRATEGIAS DE LA NEGOCIACION

En los debates mantenidos por Estados Unidos y México antes de las negociaciones oficiales, ambos gobiernos establecieron como objetivo alcanzar un acuerdo de libre comercio de gran amplitud que abarcara el comercio de bienes y servicios, las inversiones y los derechos de propiedad intelectual. Canadá se incorporó al logro de esta meta. Como es natural, cada una de las administraciones seguía estrategias configuradas por los objetivos y circunstancias nacionales, pero dentro de los parámetros establecidos inicialmente por los gobiernos.

Estados Unidos, con amplios intereses regionales y globales, tenía como objetivo primordial alcanzar un acuerdo que sirviera de modelo a los acuerdos que pudieran negociarse en el hemisferio occidental y en otras partes. Por consiguiente, procuraron formular reglas de mayor alcance que el de la generalidad de las materias negociadas en el GATT. Teniendo en cuenta la necesidad de consolidar el respaldo político al acuerdo, Estados Unidos también estaba interesado en equilibrar el objetivo del libre comercio con medidas transitorias apropiadas para determinados sectores de la industria y la agricultura, como el de los textiles y prendas de vestir, el del automóvil, y las producciones agropecuarias especiales.

La meta primordial de México era llegar a un acuerdo que complementase su programa de reforma económica para modernizar la economía del país. En un primer momento, México solicitó el reconocimiento de su condición de país en desarrollo. Sin embargo no insistió y, al ir avanzando las negociaciones, y al intercambiarse las propuestas, la consideración de la cuestión del grado de desarrollo no resultó pertinente. México tenía un interés especial en que el acuerdo se concluyera a tiempo de ser aprobado antes de las elecciones presidenciales de Estados Unidos, en 1992. Este interés obedecía a la percepción del riesgo político que suponía para el gobierno mexicano el fracaso de su iniciativa de buscar un acuerdo con Estados Unidos. La determinación de llevar las negociaciones a buen fin y aprobar el acuerdo quedaba atemperada por la necesidad política de proteger al máximo la industria energética mexicana frente a las disposiciones de aplicación general del acuerdo relativas a la apertura de los mercados.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Al comienzo de las negociaciones, Canadá tenía relaciones comerciales con México relativamente escasas. Por consiguiente, su estrategia inicial iba dirigida a defender las ventajas que consideraba haber obtenido en el CUSFTA. También quería que se tratasen asuntos no resueltos satisfactoriamente en dicho tratado, como los relacionados con el anti-*dumping*. Al igual que las otras partes, también Canadá tenía intereses sectoriales especiales, como el sector de la cultura, el del automóvil y el de las prendas de vestir.

EL PROCESO DE LA NEGOCIACION

Las negociaciones se llevaron a cabo en tres niveles. En el nivel superior estaban los tres Ministros de Comercio, quienes establecieron el marco político general de las negociaciones, supervisaron el avance de las mismas, y acordaron resolver las cuestiones que no eran susceptibles de resolución en niveles inferiores. Los Jefes de Delegación eran responsables de la gestión día a día de las negociaciones y de aquellos asuntos que no pudieran resolverse a nivel de los Grupos de Negociación (GN). En el nivel de los GN se realizaban las labores de carácter técnico y allí se preparaba la resolución de numerosas cuestiones esenciales. En un primer momento, hubo 22 GN, pero el número fue disminuyendo a medida que los grupos finalizaban su tarea. Teniendo en cuenta la amplitud de las negociaciones, que abarcaban muchos sectores económicos, los equipos negociadores estaban compuestos por representantes de una amplia gama de organismos públicos, con inclusión de los de industria y comercio, agricultura, trabajo, aduanas, transporte, telecomunicaciones, hacienda, inmigración, justicia y asuntos exteriores.

Las negociaciones dieron comienzo en una reunión ministerial, celebrada el 12 de junio de 1991, en la que se acordó la estructura organizativa y el plan inicial de trabajo. Aunque se reconoció que sería deseable concluir las negociaciones a tiempo de permitir su aprobación legislativa durante 1992, se acordó no fijar plazos. Los ministros se reunieron oficialmente en siete ocasiones, y en el transcurso de las negociaciones mantuvieron conferencias telefónicas, a veces semanalmente, junto con los Jefes de Delegación, para controlar los avances y determinar las directrices a seguir.

Los Jefes de Delegación constituían el núcleo principal de la gestión de las negociaciones y de la coordinación de las actividades de los GN. Se reunían frecuentemente para recibir las comunicaciones de los GN, negociar las cuestiones más difíciles y facilitar a los GN las instrucciones a seguir.

Las negociaciones se intensificaron en los tres últimos meses, en los que los GN y los Jefes de Delegación estuvieron trabajando prácticamente de forma continua. Los Ministros estuvieron presentes en los doce últimos días, cuando se superaron los últimos obstáculos y quedaron reducidos a unos pocos los asuntos cuya resolución se dejó para último momento. La presencia de los ministros resultaba esencial en esta fase, en la que habrían de adoptarse las decisiones políticas difíciles. Para ello, en ciertas instancias fue necesario entablar consultas y contrastar criterios con otros miembros del gabinete y con grupos de electores.

Además de las negociaciones intergubernamentales, cada uno de los gobiernos mantenía sus propios dispositivos de consulta con los sectores privados correspondientes. La delegación de Estados Unidos contaba, principalmente, con la estructura del comité asesor oficial, establecido por mandato legal, pero también se mantuvo en contacto con otras asociaciones patronales y sindicales, y con agrupaciones de ecologistas. Las frecuentes consultas con los legisladores constituyeron una parte esencial del proceso. También celebró, en diversas ciudades, conferencias públicas sobre el avance de las negociaciones.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Canadá y México también establecieron mecanismos de asesoramiento. En esta ocasión, la búsqueda de asesoramiento y de compromiso público fue más allá de la práctica seguida hasta entonces, y así se estableció claramente una nueva norma para la conducción de negociaciones comerciales futuras.

Finalmente, fueron varias las claves del éxito de las negociaciones y de que pudieran llevarse a cabo, de principio a fin, en sólo catorce meses. La primera, fue el compromiso asumido por los tres Jefes de gobierno para alcanzar un acuerdo de libre comercio. Constituyó una segunda clave la estrecha supervisión de los Ministros. No se permitió la persistencia de los desacuerdos, que se resolvían con rapidez o se elevaban al nivel jerárquico superior para su solución. Otro factor consistió en que, en el seno de cada gobierno, las competencias estaban centralizadas en el nivel del Ministro de Comercio y era fácil acceder al Jefe del Gobierno en caso necesario. Así pues, ninguna de las delegaciones sufrió retrasos por discrepancias entre los órganos de su Administración. Por último, contribuyó en gran medida al éxito de la negociación el disponer de un objetivo claro y de un patrón de acuerdo comercial en el CUSFTA entre Estados Unidos y Canadá.

OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

Era objetivo primordial de los tres gobiernos llegar a un acuerdo de libre comercio de amplio alcance que eliminase los obstáculos al comercio de bienes y servicios, y que estableciera la reglamentación de las inversiones y de la protección de los derechos de propiedad intelectual. También se acordó dejar el Tratado abierto a la adhesión de otros países, en condiciones a negociar y sujeto a la oportuna aprobación de las Partes. Tras algunos debates, se acordó que no debía impedirse la adhesión de los países situados fuera del hemisferio occidental.

A medida que avanzaban las negociaciones, quedó claro que el logro del amplio objetivo del libre comercio requería un ajuste, en circunstancias específicas, a las realidades políticas de cada país. Entre los ejemplos de aquellas figuraba el sector de la energía, en el caso de México; el sector avícola, el de los productos lácteos y el de la cultura en el caso de Canadá y, en el caso de Estados Unidos, varias pequeñas industrias deprimidas (baldosas cerámicas, vidrio de uso doméstico, calzado, y escobas) y determinados cultivos agrícolas especiales (cítricos, tomates y azúcar). En algunas instancias, podrían resolverse los problemas mediante una eliminación lenta de los aranceles o, en el caso del mercado energético mexicano, mediante la aplicación de restricciones limitadas. Al final, no se pudo hallar una solución a la persistencia de Canadá en la exclusión del sector cultural, y su renuencia a abandonar las políticas sectoriales sobre la oferta de productos lácteos y avícolas. En consecuencia, y en lugar de eliminar todos los obstáculos al comercio de dichos productos, se negociaron entre las Partes acuerdos bilaterales especiales.

El CUSFTA sirvió sin lugar a dudas de modelo para el TLCAN. Ningún acuerdo anterior se había inspirado en dicho texto, pero era conveniente que así se hiciera, tanto por la forma como por el contenido era el acuerdo adecuado para servir de modelo. Resultaba fácil además incorporar en el TLCAN las disposiciones del acuerdo entre Canadá y Estados Unidos que continuarían vigentes. Al mismo tiempo, ni Estados Unidos ni México querían verse condicionados por el CUSFTA. Estados Unidos deseaba ampliar el campo de aplicación en aquellas esferas cuya regulación se consideraba insuficiente en el CUSFTA, como las de los servicios y los derechos de propiedad intelectual. Por otro lado, México deseaba un acuerdo en el que se reflejasen sus propias circunstancias, y dejó claro que no estaba dispuesto a limitarse a firmar

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1

Liberalización del comercio en el TLCAN

(Porcentajes de importación libres de derechos arancelarios)

	EE.UU.: importac. de México	México: importac. de EE.UU.	Canadá: importac. de México	México: importac. de Canadá
1 de enero de 1994	67,7	48,9	78,3	41,0
1 de enero de 1998	8,5	17,4	8,5	18,6
1 de enero de 2003	23,1	31,8	13,2	38,6
1 de enero de 2008	7,0	1,4	0,0	1,9

Fuente: Datos oficiales.

el acuerdo ya existente. Canadá, por su parte, estaba interesado en que se mantuviesen las posiciones por las que había luchado en el CUSFTA. Al mismo tiempo, pretendía conseguir mejoras en determinadas esferas, como la del anti-*dumping*.

Al principio, se acordó que durante las negociaciones debería regir una moratoria, en virtud de la cual los participantes no incrementarían los tipos de derechos existentes ni establecerían nuevos obstáculos al comercio. Este principio se quebró en una ocasión: México elevó los derechos de importación del polipropileno, y a continuación Estados Unidos denegó a México las ventajas derivadas del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para la misma partida. A pesar de este incidente, el mantenimiento de la moratoria fue un instrumento útil que sirvió a las autoridades para resistir las presiones proteccionistas.

RELACION CON OTRAS NEGOCIACIONES E INSTITUCIONES

Las negociaciones del TLCAN se llevaron a cabo simultáneamente a las negociaciones de la Ronda Uruguay. La realización simultánea de dos negociaciones fundamentales pudo haber originado conflictos potenciales, sobre todo en relación con la competencia por los recursos. En la práctica, este problema no se planteó. Algunos miembros de los equipos negociadores tenían responsabilidades en las dos negociaciones, pero fue posible organizar las sesiones de negociación del TLCAN de manera que no se superpongan con las reuniones de la Ronda Uruguay. Además, como los objetivos de las dos negociaciones eran paralelos, no se presentaron problemas reales de incompatibilidad de las posturas adoptadas en los dos ámbitos. Durante las negociaciones del TLCAN, la otra negociación superpuesta fue la de México con Chile. Sin embargo, entre Estados Unidos y México surgió un problema relacionado con el divergente tratamiento dado a la eliminación de los aranceles mexicanos sobre el vino. En el acuerdo con Chile, México acordó la eliminación inmediata de aquellos, en tanto que en el TLCAN se insistía en la eliminación gradual en un período de diez años. Este problema no se resolvió totalmente y continúa siendo motivo de preocupación en las relaciones entre Estados Unidos y México.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Por otro lado, es de resaltar que el TLCAN se concibió para ser plenamente conforme con el Artículo XXIV del GATT. En su Preámbulo se manifiesta la resolución de las Partes de "Desarrollar sus respectivos derechos y obligaciones derivados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación". En tanto que miembros de un tratado de libre comercio, las Partes en el TLCAN tienen, como es natural, libertad para participar a título individual en acuerdos con otros países o grupos de países.

LAS DISPOSICIONES SOBRE EL ACCESO AL MERCADO

Trato nacional

Un aspecto esencial del acceso al mercado es la seguridad de que no se establecerán discriminaciones entre los bienes importados y los de producción nacional. El TLCAN incorpora, mediante remisión normativa, las disposiciones sobre el trato nacional del Artículo III del GATT, por el que se prohíbe la aplicación discriminatoria a los productos importados de las leyes, reglamentos, impuestos u otros gravámenes interiores. Además, se deja claro que la normativa del Artículo III se aplica por igual a la administración del Estado y a las administraciones territoriales de las Partes. En las excepciones, enumeradas en el Anexo 301.3, se incluye la exportación de troncos de madera de cualquiera de las Partes; el pescado sin elaborar de Canadá; las importaciones de vehículos de segunda mano en México, y las importaciones en Estados Unidos de buques para transporte marítimo.

Aranceles

En un primer momento, se había acordado la eliminación de todos los aranceles, sin excepción. También se había acordado que ninguna de las Partes podría elevar los derechos existentes ni imponer nuevos derechos a los productos originarios, esto es, a los productos que cumplían las normas de origen.

Inicialmente, las Partes decidieron que los aranceles se eliminasen escalonadamente con arreglo a tres categorías principales. El Grupo A comprendería todas las líneas arancelarias de eliminación inmediata, es decir, a la entrada en vigor del Tratado. Los aranceles de las partidas del Grupo B se eliminarían en un plazo de cinco años, y los de las partidas del Grupo C en un plazo de diez años. Continuarían estando libres de derechos los artículos que ya lo estuviesen a la entrada en vigor del Tratado.

Esta aproximación de tres períodos para el desmantelamiento arancelario seguía las pautas del CUSFTA y reflejaba la estructura del comercio entre los países. Al comienzo de las negociaciones, un elevado porcentaje del comercio ya se encontraba libre de derechos, ya fuera en base a aranceles aplicados o consolidados. Además, otros productos se encontraban en niveles arancelarios relativamente bajos y podrían quedar exentos de derechos desde el primer momento. Otros productos con niveles arancelarios superiores requerían un período transitorio más largo, y por eso se establecieron las categorías correspondientes a los plazos de cinco y diez años.

Todo lo que se ha mencionado se acordó con rapidez. Más conflictiva fue la idea de la llamada "Categoría C+", constituida por un escaso número de productos sensibles cuyos aran-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

celes se eliminarían a lo largo de un período de quince años. El argumento en favor de este dilatado período era que atemperaría la oposición al Tratado de los productores de un escaso número de productos agropecuarios y manufacturados. En última instancia, la decisión de arbitrar este período transitorio especial evitó que pudiera resultar necesario el establecimiento de excepciones a la eliminación arancelaria, al menos en lo que respecta a los intercambios entre Estados Unidos y México.

En el Cuadro 1 se indican los porcentajes aproximados de las importaciones de las Partes cuyos aranceles estarán libres de derechos en las fechas señaladas.

El objetivo acordado de no establecer excepciones a la eliminación arancelaria no se pudo alcanzar en lo que concierne a la agricultura canadiense. Canadá y México excluyeron los productos lácteos, los huevos y las aves de corral de la aplicación de las disposiciones del Tratado sobre supresión de aranceles en su comercio bilateral. Puesto que Estados Unidos se mostraba reticente a aceptar estas exclusiones, se decidió que el TLCAN no contuviera derechos y obligaciones mutuos entre Estados Unidos y Canadá en lo que respecta al acceso al mercado de los productos agropecuarios; en cambio, se mantuvo la vigencia de las disposiciones del CUSFTA sobre el mercado de productos agropecuarios entre ambos países y se incorporaron al TLCAN mediante una remisión normativa.

En su mayor parte, el escalonamiento de las reducciones había de emprenderse en plazos anuales equivalentes. En el caso de un limitado número de artículos, se prescribieron importantes reducciones de entrada, en compensación por un escalonamiento más largo o diferido en el tiempo. Muchos artículos del sector de los textiles y prendas de vestir quedaron sujetos a un período de seis años de eliminación gradual. Una vez más, estas desviaciones de las reducciones medias anuales tenían por finalidad favorecer la solución de problemas especiales y evitar la oposición política al acuerdo. Las negociaciones se llevaron a cabo por el procedimiento de solicitud y oferta, utilizando la nomenclatura del Sistema Armonizado (SA). Las delegaciones intercambiaron sus propuestas sobre el escalonamiento de la reducción arancelaria, producto por producto y línea arancelaria por línea arancelaria. Después, las ofertas se reajustaron para llegar a unos resultados equilibrados y equitativos.

La base de referencia para efectuar las reducciones arancelarias fueron los derechos cuya aplicación estaba en vigor el 1 de julio de 1991, en vez de los derechos consolidados en el GATT. Uno de los efectos importantes de esta decisión supuso para México la consolidación de los beneficios derivados del Arancel Preferencial Generalizado (APG), que estaba recibiendo de Canadá, y los del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que recibía de Estados Unidos. Al mismo tiempo, Canadá y Estados Unidos adquirían la seguridad de que los derechos arancelarios aplicados por México, que oscilaban entre 0 y 20%, no podrían revertir a los aranceles consolidados de México en el GATT, alrededor del 50%.

Los aranceles entre Canadá y Estados Unidos continuaron bajo la regulación del CUSFTA y se iban a eliminar totalmente el 1 de enero de 1998. A pesar del escalonamiento antes descrito, el acuerdo autoriza a cualquiera de las Partes a iniciar consultas para acelerar la eliminación progresiva de los aranceles. Esa disposición se había aplicado satisfactoriamente en varias ocasiones en virtud de lo dispuesto en el CUSFTA. En julio de 1997 y mediados de 1998 se llevaron a cabo una ronda de reducciones aceleradas para un pequeño número de productos.

Medidas no arancelarias

Entre las medidas no arancelarias figuraban las restricciones a las importaciones y a las exportaciones, las medidas sanitarias y fitosanitarias, y las normas y los obstáculos técnicos al co-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

mercio. Estas medidas fueron objeto de examen en los grupos de negociación sobre el acceso al mercado, la agricultura y la estandarización.

Restricciones a las importaciones y a las exportaciones

El TLCAN incorpora mediante remisión normativa el Artículo XI del GATT, que prohíbe a las Partes la aplicación de contingentes o cualquier otro tipo de prohibición o restricción a la importación o exportación de mercancías, aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas. Sin embargo, en contraste con el GATT, en el TLCAN (Artículo 309) se exige a las Partes que determinen específicamente las medidas incompatibles con el Artículo XI del GATT y el Artículo 309 del TLCAN. Las excepciones enumeradas en el Anexo 301.3 son idénticas a las que se aplican a las disposiciones sobre el trato nacional del Artículo 301, antes mencionadas.

Derechos de usuario de la aduana

En el Tratado (Artículo 310) se prohíbe la adopción de derechos de usuario de la aduana y se impone la eliminación progresiva, para el 30 de junio de 1999, de los derechos existentes impuestos por México y Estados Unidos sobre las respectivas importaciones. Estados Unidos ya había acordado en el CUSFTA eliminar sus derechos sobre los productos de Canadá para el 1 de enero de 1994, y esta obligación se introdujo en el TLCAN.

Impuestos a la exportación

En el Tratado (Artículo 314) se prohíbe la adopción o el mantenimiento de cualquier impuesto, gravamen o cargo alguno sobre la exportación de productos destinados a otra de las Partes, a menos que dichas cargas se apliquen también internamente y a todas las otras Partes. No obstante, una excepción a esta prohibición permite a México, por razones de estabilización interna, adoptar o mantener los mencionados cargos sobre determinados productos alimenticios básicos durante unos períodos limitados.

Medidas sanitarias y fitosanitarias

En virtud del Tratado (Sección B del Capítulo 7), las partes pueden establecer o aplicar las medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, aun cuando fueren más estrictas que las normas internacionales, siempre que tales medidas se basen en principios científicos suficientes, no establezcan discriminaciones entre los productos importados y los de producción nacional, y no constituyan obstáculos encubiertos al comercio entre las Partes. El Tratado aborda con amplitud el tema de la evaluación del riesgo y de la transparencia de los procedimientos reguladores, y fomenta la cooperación técnica entre las Partes.

Obstáculos técnicos al comercio

Al igual que las disposiciones del TLCAN concernientes a las medidas sanitarias y fitosanitarias, el Tratado (Capítulo 9) garantiza que las normas técnicas se aplicarán sobre una base no discriminatoria a los productos originarios del territorio de las Partes. Más que la búsqueda de la armonización, el Tratado fomenta la compatibilidad y la equivalencia, y expone con detalle los procedimientos de la acreditación, la evaluación de la conformidad, la aceptación de los datos de comprobación, el intercambio de informaciones y la notificación.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Devolución de los derechos de aduana (draw-back)

Una cuestión controvertida en las negociaciones fue la utilización del reembolso, es decir, la práctica de devolver los derechos percibidos por los *inputs* importados empleados en productos exportados posteriormente. Se temía que la práctica del reembolso pudiera convertir a México en una plataforma para las exportaciones a causa de los costos, notablemente inferiores, de su mano de obra. Finalmente, las Partes acordaron restringir considerablemente, aunque no eliminar, las prácticas de reembolso (Artículo 303).

Tras un período transitorio, el Tratado exige la eliminación de los programas existentes de diferimiento de aranceles aduaneros; dicho período finalizó el 1 de enero de 1996 para el comercio entre Canadá y Estados Unidos, y finalizará el 1 de enero del año 2001 para el comercio con México. En su lugar, se permite un reembolso modificado, equivalente al menor de los derechos pagados sobre los materiales importados, o a los derechos gravables sobre el producto final cuando se exporte a otra de las Partes. El efecto resultante es la eliminación del reembolso por los productos que cumplen las normas de origen del TLCAN, excepto los cítricos, y por las exportaciones al Canadá y a México realizadas con arreglo al programa de reexportación de azúcar de EE.UU.

Normas de origen

Una de las cuestiones más complejas y controvertidas de las negociaciones fue la relativa a las normas de origen. Tales normas constituyen uno de los rasgos esenciales de todo tratado de libre comercio, y garantizan que únicamente las importaciones pertinentes de las partes en el mismo recibirán los beneficios preferenciales que se conceden en virtud del tratado. En las negociaciones del TLCAN suscitó inquietud el hecho de que la considerable diferencia de los niveles salariales existentes entre las Partes pudiera provocar que el país con un índice salarial inferior se convirtiera en plataforma para la exportación de las Partes con índices salariales superiores, mediante la producción en cadena de artículos elaborados principalmente con materiales importados desde el exterior de la zona.

Al formular las normas del TLCAN, las Partes quisieron mejorar las normas estipuladas en el CUSFTA, que habían originado cierta confusión y controversia. En consecuencia, acordaron finalmente un conjunto de normas (Sección 4) que están más pormenorizadas, tienen mayor alcance y, al mismo tiempo, son más complejas. Para adquirir la condición de "bienes originarios", con derecho de entrada preferencial en el territorio de las Partes, los productos deben cumplir con alguno o varios de los siguientes criterios:

- deben ser totalmente obtenidos o producidos en el territorio de una o más de las Partes, o producidos por entero con materiales de esas características;
- los materiales no originarios que se empleen para la producción de los bienes deben experimentar una transformación substancial, ya sea:

    - mediante un salto en la clasificación arancelaria como resultado de la producción realizada enteramente en el territorio de una o más Partes, o bien:
    - en circunstancias específicas, han de cumplir las condiciones de un mínimo de "valor de contenido regional", basadas en uno de los dos cálculos de determinación del valor agregado (método de valor de transacción o método de costo neto) que se determinan en el Tratado.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Por lo general, los importadores pueden elegir entre los dos métodos de cálculo del valor agregado. Para el método de valor de transacción, debe haber un mínimo del 60% de contenido norteamericano. En el caso del método de costo neto, el mínimo contenido norteamericano debe ser del 50%. En determinados casos, cuando exista una relación explícita entre el exportador y el importador, y cuando no se pueda calcular el valor de transacción, habrá de utilizarse el método de costo neto. Además, el método de costo neto ha de emplearse para los productos de los sectores automotor y del calzado.

Las normas de origen de los productos del sector automotor y de los textiles y prendas de vestir fueron objeto de negociaciones arduas y controvertidas. En el caso de los productos de automotores, las normas de origen reflejaron la experiencia, no enteramente satisfactoria, de las normas negociadas en el CUSFTA. El TLCAN exige que los automóviles, los camiones ligeros, y los motores y transmisiones de los mismos tengan al menos un 62,5% de contenido norteamericano; otros vehículos y componentes han de tener al menos el 60%, basándose en el método de evaluación de costo neto. La aplicación del método del costo neto a los productos automotores requiere efectuar indagaciones sobre el valor de los productos no originarios que se han importado desde el exterior de la zona.

En el caso de los textiles y las prendas de vestir, hay una norma, denominada *"yarn-forward"*, por la que se exige, con carácter general, que los productos habrán de estar elaborados con materiales originarios desde la primera fase del hilado, y únicamente podrán importarse las fibras. En varios casos específicos, también las fibras han de ser originarias de América del Norte, lo cual configura una norma *fiber forward*. También se ha hecho referencia a estas normas como normas de doble o triple transformación. Las normas de origen rigurosas eran una compensación por la supresión de los contingentes y la eliminación de los aranceles. En suma, eran el precio a pagar por el libre comercio de este sector, por lo general sumamente protegido, en la zona.

En el caso de los ordenadores y sus componentes, y los equipos para instalación de redes locales, las Partes acordaron establecer un arancel externo común, obviando así la necesidad de una norma de origen para dichos productos. Se tomó la decisión de hacerlo así por la complejidad que suponía la elaboración de unas normas de origen que evitasen las distorsiones ocasionadas por el tratamiento arancelario asimétrico en esta esfera. Al acordar un arancel externo común relativamente bajo o una total eliminación arancelaria, y obviando la necesidad de normas de origen complicadas, todas las Partes mejoraron su competitividad en un sector industrial de rápido desarrollo. En comparación con el CUSFTA, otra de las mejoras relacionadas con las normas de origen que introduce el TLCAN es una norma *de minimis*, que autoriza un contenido de materiales que no confieren origen hasta un 7% del valor de las mercancías.

Disposiciones conexas

Las disposiciones del TLCAN sobre salvaguardias y defensa comercial no están directamente relacionadas con las disposiciones sobre el acceso al mercado aunque, como es natural, pueden aplicarse para limitar el acceso al mismo.

Defensa comercial

Como ya se ha señalado, la preocupación que suscitaba en Canadá la posibilidad de enfrentarse a un uso creciente de las medidas de defensa comercial por parte de Estados Unidos fue una

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de las principales motivaciones de su propuesta de suscribir el acuerdo de libre comercio que acabó siendo el CUSFTA.

El CUSFTA confirmó el derecho de cada nación a mantener su propia normativa en materia de derechos anti-*dumping* y derechos compensatorios. Sin embargo, introdujo un dispositivo innovador para la revisión de las medidas administrativas adoptadas con arreglo a dicha normativa. En vez de una revisión judicial efectuada por separado en cada Parte, grupos mixtos especiales binacionales podrían revisar dichas medidas para confirmar su compatibilidad con las leyes y reglamentos de la Parte correspondiente.

En las negociaciones del TLCAN, México y Canadá propusieron la eliminación de las medidas anti-*dumping* en la zona de libre comercio y, en cambio, basarse en normas de competencia. No obstante, en ausencia de unas políticas económicas y en materia de competencia comunes, no se consideraba factible la eliminación del anti-*dumping* como mecanismo de defensa comercial.

Así pues, en el TLCAN se adoptó en esencia la misma aproximación que en el CUSFTA. Se incorporó al TLCAN el mecanismo de revisión por el grupo especial (en el Capítulo decimonoveno, en ambos acuerdos). Para ello, se necesitó redactar nuevas leyes y reglamentos mexicanos sobre defensa comercial que fuesen más compatibles con los de Estados Unidos y Canadá.

El CUSFTA también previó la realización de un estudio conjunto de las normas sobre la defensa comercial, con la finalidad de tomar en consideración aproximaciones alternativas. El grupo de estudio pasó a ser trilateral con los ministros del TLCAN, pero son escasos los progresos que ha comunicado hasta la actualidad.

Queda fuera del alcance de la presente sección llevar a cabo una valoración íntegra de las repercusiones de los mecanismos de defensa comercial sobre el acceso al mercado en virtud del TLCAN. En un estudio, publicado conjuntamente por el Instituto Tecnológico de México, el C. D. Howe Institute y la National Planning Association, titulado *"Trading Punches: Trade Remedy Disputes Under NAFTA"*, se intenta analizar esos efectos, pero con datos que abarcan poco más que el primer año de vigencia del TLCAN. Contiene, sin embargo, varias conclusiones interesantes. Dicho estudio concluye que existe un predominio de los casos de defensa comercial en las industrias con elevado contenido de recursos naturales, como las de la agricultura, la metalurgia, y los productos químicos y forestales. Basándose en la experiencia del CUSFTA y en otras experiencias más generales, parece ser que el número de casos guarda relación con los movimientos de los tipos de cambio. No parece que haya existido una tendencia a recurrir a medidas contra los interlocutores del TLCAN en mayor proporción que contra otros países, al menos por lo que concierne a una de las Partes, Estados Unidos.

También causa interés la afirmación de que la repercusión de los casos de defensa comercial es superior a lo que indica el volumen del comercio en litigio entre dos interlocutores, a menudo inferior al 1%. La razón se encuentra en que la imposición de derechos, o la amenaza de la imposición una vez iniciada la causa, tiende a deprimir el comercio de las mercancías afectadas.

En los dos últimos años, parece que ha habido una disminución de los casos en Canadá y EE.UU., que podría reflejar un entorno económico más favorable. Por otra parte, el aumento de las causas promovidas por México refleja al mismo tiempo la disminución de los obstáculos mexicanos a la importación y los efectos de la crisis del peso.

Es opinión general que el procedimiento de revisión llevado a cabo por el grupo especial, establecido en el Capítulo decimonoveno, ha funcionado bien. En casi todos los casos, los integrantes de los grupos especiales asumieron sus atribuciones con profesionalidad y sin aparente parcialidad nacionalista. No parece que haya habido un predominio de decisiones favora-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

bles o contrarias a alguna de las Partes. No obstante, el Capítulo decimonoveno ha sido objeto de polémica en Estados Unidos. Dado que se opera una substitución del procedimiento de revisión judicial, esto cuestiona su constitucionalidad, sin resultados positivos hasta el momento. La tentativa de incorporar al ALCA este procedimiento encontrará oposición en Estados Unidos. Por otro lado, la experiencia en Norteamérica y otras partes ha demostrado que, a medida que disminuya la protección normal frente a las importaciones (aranceles y contingentes), las industrias vulnerables a las importaciones buscarán la utilización del anti-*dumping* como una forma de protección alternativa; con ello, aumentarán las presiones para encontrar algún modo de ejercer un mayor control sobre la aplicación de las medidas anti-*dumping*.

Para una valoración más completa de las repercusiones de la defensa comercial en el TLCAN se precisará algunos años más de aplicación del mismo.

Salvaguardias

Al igual que el GATT y el CUSFTA, el TLCAN contiene disposiciones sobre la aplicación de restricciones cuantitativas transitorias, cuando se produzca un aumento importante de las importaciones que provoque daños graves a los productores nacionales. Estas medidas, llamadas "de urgencia", están básicamente transpuestas del CUSFTA al TLCAN. Se prevén medidas bilaterales, que se ocupan de los aumentos importantes de las importaciones de las Partes en el TLCAN durante el período transitorio, y medidas globales, de aplicación a las importaciones de todos los proveedores. Las disposiciones sobre salvaguardias, contenidas en el Capítulo octavo, determinan los criterios rectores de la aplicación de las medidas y describen, con detalle considerable, los procedimientos a seguir. Las disposiciones del TLCAN relativas a las medidas de salvaguardia adoptadas sobre una base global, es decir, frente a las importaciones desde todos los orígenes, incorporan las normas del GATT, pero favorecen la exención de los productos del país del TLCAN que sea un proveedor relativamente poco importante. Es significativo que el TLCAN también permita la represalia de un país Miembro cuyos productos estén sujetos a restricciones en otra de las Partes, pese a la norma del GATT que prohíbe aplicar la represalia en los tres primeros años de la adopción de la medida de salvaguardia.

Hasta la fecha, solamente se ha adoptado una medida de salvaguardia: la de Estados Unidos en un caso relacionado con las importaciones de escobas de paja desde todos los orígenes. México respondió elevando los derechos aplicados a los vinos, el vidrio plano y otros productos procedentes de EE.UU. Después de un procedimiento de solución de controversias del TLCAN invocados por México, un grupo especial falló en contra de Estados Unidos.

LAS REPERCUSIONES ECONOMICAS Y SECTORIALES DEL TRATADO

Efectos generales

El TLCAN generó un gran número de estudios analíticos sobre sus repercusiones económicas. Algunos se prepararon durante las negociaciones y otros poco después de su conclusión. Estos estudios, basados en modelos macroeconómicos y también en modelos de equilibrio general computable, tienen una serie de limitaciones. Por un lado, los modelos no captan los efectos económicos dinámicos. En segundo lugar, dado que los modelos no reflejaban los flujos de las inversiones ni los efectos del Tratado en la selección de las políticas económicas, en los estu-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

dios probablemente se subestimaron las posibles repercusiones. Finalmente, resultó difícil diferenciar los efectos del Tratado de los efectos de las medidas de reforma económica que México ya había adoptado y de las que habría de adoptar.

No obstante, los estudios llegaron a la conclusión de que el Tratado produciría beneficios netos para las tres Partes en el TLCAN. Al ser la Parte más pequeña y menos desarrollada de las tres, México tenía más potencial para beneficiarse con el acuerdo. En una recopilación de estudios realizada por la *United States International Trade Commission* (Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos), se calculó que el incremento del PIB mexicano oscilaba entre 0,1 y 11,4%, el incremento en el empleo global oscilaría entre 0,1 y 6,6%, y que el promedio salarial aumentaría de 0,7 a 16,2%, dependiendo de la cobertura de los estudios reseñados.

En el caso de Estados Unidos, no se esperaban importantes efectos globales sobre el PIB. A causa de la gran disparidad existente entre la dimensión de la economía de EE.UU. y la de México, se esperaba que el efecto sobre el PIB de EE.UU. sería poco importante, aunque positivo. En Estados Unidos se discutieron mucho las repercusiones sobre el empleo y sobre los salarios de los trabajadores menos calificados. Los adversarios del Tratado, especialmente las organizaciones sindicales, sostenían que se iban a producir graves pérdidas de puestos de trabajo en Estados Unidos. Sin embargo, los resultados de varios estudios econométricos, y de otros estudios, mostraron que el Tratado produciría un aumento de los puestos de trabajo, calculado entre 35.000 y 170.000.

Otra esfera controvertida era la relativa a las disparidades salariales; los adversarios del Tratado argumentaban que éste iba a perjudicar a los trabajadores con salarios más bajos. Las investigaciones sobre esta cuestión no fueron concluyentes. Si bien en algunos estudios se mostraba un detrimento salarial para los trabajadores con inferiores salarios, parece que ello estaba relacionado con el aumento de la inmigración en igual o mayor medida que con el aumento de los intercambios comerciales.

Los efectos estimados sobre Canadá eran los menos importantes de los tres países. Esta conclusión reflejaba el hecho de que Canadá y Estados Unidos ya habían concertado el CUSFTA y que las relaciones económicas de Canadá con México eran muy escasas.

Por lo general, los estudios sobre los efectos económicos del Tratado tras los tres primeros años de vigencia concordaban con las previsiones. Los resultados de dichos estudios se compilaron en un informe para el Congreso, presentado por el presidente en julio de 1997. A su vez, este informe se basaba principalmente en otro informe de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, de junio de 1997. Destacando la dificultad de evaluar los resultados económicos tras un período tan breve, y haciendo salvedad de los efectos de la crisis del peso, en los informes se llegó a la conclusión de que las repercusiones a corto plazo, transitorias, sobre el PIB de EE.UU. en 1996, una vez controlada la crisis, eran muy pequeñas en términos porcentuales: en torno a US$ 13 mil millones.

En cuanto al debate sobre los efectos sobre el empleo, el informe del Presidente se basó en estimaciones procedentes de estudios del *Federal Reserve Bank* (Banco de la Reserva Federal) de Dallas, entre otros, para indicar que, en 1996, podría atribuirse al TLCAN la creación de unos 90.000 a 160.000 puestos de trabajo en Estados Unidos, lo cual concordaba con anteriores pronósticos. Es de destacar que, en los cuatro últimos años, las cifras mencionadas equivalen al número de los nuevos puestos de trabajo creados en la economía de EE.UU. entre una y dos semanas.

Como consecuencia de la crisis del peso, el empleo y el ingreso sufrieron en México las graves repercusiones de la profunda depresión de 1995. Durante la recesión, el empleo en la economía formal, que ocupa a un 35% de la población laboral, descendió bruscamente un 8%. Un año después se había recuperado y, en abril de 1997, superaba en un 4% los niveles

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

anteriores a la crisis. El ingreso real disponible descendió drásticamente y, en marzo de 1997, aun se situaba un 23% por debajo de los niveles anteriores a la crisis.

El efecto más aparente del TLCAN se observó en el drástico aumento del comercio. Los diversos estudios difieren en el cálculo del volumen atribuible al TLCAN, pero el incremento es impresionante. El total del comercio de Estados Unidos con México ha crecido más del 90% desde 1993, pese al descenso del 9% de las exportaciones de EE.UU. a México en 1995, a consecuencia de la crisis del peso. El comercio de Estados Unidos con Canadá creció un 50% en el mismo período y ahora se aproxima a los US$ 1.000 millones diarios.

Efectos sectoriales

Aunque se esperaban pocas repercusiones económicas globales del TLCAN, al menos en Estados Unidos y en Canadá, se esperaban unas repercusiones del Tratado más significativas en determinados sectores de la industria. En general, se esperaba que las exportaciones de EE.UU. saldrían beneficiadas en aquellos sectores con empresas de mayores dimensiones y tecnologías más avanzadas que las de las empresas mexicanas. Por otro lado, se esperaba que las empresas mexicanas se beneficiarían, en una serie de casos, de los menores costos salariales.

Se esperaba que los mayores beneficios, tanto para México como para Estados Unidos, provendrían de las oportunidades concedidas a las empresas y a las industrias para integrar su producción en un ámbito regional y para ubicar instalaciones basándose en consideraciones de eficacia y de comercialización. Las industrias automotriz, de los textiles y de las prendas de vestir constituyen los mejores ejemplos.

El sector automotor

El sector automotor es el mayor de los sectores industriales en la zona y el que cuenta con mayor volumen de comercio entre las Partes. Como resultado del *Auto Pact* de 1965 entre Estados Unidos y Canadá, dicha industria ya se encontraba bien integrada entre los dos países. También había un alto grado de coproducción acordada entre México y Estados Unidos que, en gran medida, conllevaba el montaje en las plantas maquiladoras de México, situadas a lo largo de la frontera. Gran parte de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos y Canadá entraba con franquicia arancelaria, ya fuese en virtud de los programas SPG/TGP o bien como componentes de productos de EE.UU. ensamblados en el exterior. No obstante, México mantenía un régimen sumamente regulado y protector del sector automotor.

El TLCAN exigía que México eliminase sus obstáculos a la importación y derogase gradualmente el Decreto regulador del sector del automóvil. El Decreto imponía diversas obligaciones en materia de valor agregado a los fabricantes nacionales, requisitos de equilibrio comercial que especificaban el nivel de las exportaciones necesarias para poder importar, y contingentes a las importaciones basados en las ventas nacionales.

A su vez, se exigía a Estados Unidos que modificase la Ley sobre la conservación y las políticas energéticas (*Energy Policy and Conservation Act*) de 1975. Dicha Ley establecía determinadas normas sobre la eficiencia de los combustibles, que eran aplicables tanto al parque vehicular importado como al norteamericano. El Tratado permitió a los fabricantes existentes contabilizar su producción mexicana como una parte de sus parques vehiculares norteamericanos.

En el caso de Canadá, éste ya había acordado eliminar su programa de exenciones de derechos, en el marco del *Auto Pact* bilateral con Estados Unidos. Se esperaba que este hecho,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

unido a las nuevas normas de origen, eliminaría una fuente de discordia provocada por la política canadiense de promover las inversiones extranjeras en esta rama de producción.

Se esperaba que, con el tiempo, las repercusiones del Tratado diesen como resultado una industria mexicana del automóvil más eficaz y más integrada en América del Norte. Además, se esperaba que la perspectiva de una demanda creciente en México, combinada con la eliminación de sus obstáculos a las inversiones, atraería las inversiones desde el interior y el exterior de la zona.

Los textiles y las prendas de vestir

Antes del Tratado hubo arreglos entre México y Estados Unidos, principalmente en relación con las plantas maquiladoras dedicadas al cosido y acabado de vestidos hechos con telas diseñadas y cortadas en Estados Unidos. Se esperaba que el TLCAN provocase un aumento importante de la producción conjunta de estos países, a causa de las normas de origen *"yarn-forward"* y *"fiber-forward"* y de la rápida eliminación de los aranceles y contingentes impuestos a las exportaciones mexicanas a Estados Unidos. En concreto, se preveía un aumento de las exportaciones de textiles e hilados de Estados Unidos, y un aumento de las exportaciones mexicanas de prendas de vestir.

Puesto que el Tratado introduce pocas modificaciones a las condiciones del CUSFTA, no se esperaba que provocase notables repercusiones en el comercio entre Estados Unidos y Canadá en este sector.

ENSEÑANZAS DEL TLCAN

El modelo del TLCAN

Al igual que el CUSFTA sirvió de modelo al TLCAN, los países Miembros esperan que el TLCAN constituya un modelo a seguir para el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Es destacable el hecho de que México, que ha concluido varios acuerdos de libre comercio con posterioridad al TLCAN, se haya adherido a dicho modelo. México recientemente concluyó negociaciones con Chile para adoptar el modelo del TLCAN a un acuerdo ya vigente entre los dos países. Otro tanto puede decirse con respecto al Canadá que, en 1997, suscribió con Chile un acuerdo semejante al TLCAN. En relación con la aplicación del TLCAN en el Hemisferio, lo que importa tener en consideración no es tanto la forma como la esencia. Un acuerdo de dimensión hemisférica debería contener, como mínimo, la profundidad y la amplitud de las prescripciones recogidas en el TLCAN. Está claro que un acuerdo de proporciones hemisféricas requerirá básicamente unos dispositivos institucionales distintos de los que se contienen en el TLCAN. Además, un ALCA contendrá, sin duda alguna, unas disposiciones transitorias adaptadas a las circunstancias de los países participantes. Sin embargo, lo más importante es comenzar con el propósito de no establecer excepciones y con unas instrucciones tan firmes, al menos, como las del TLCAN.

Aparte de la forma y el contenido, cuentan para el ALCA las enseñanzas aportadas por el procedimiento seguido en las negociaciones y la aprobación del TLCAN. Algunas de estas enseñanzas se indican más adelante.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Moratoria (*standstill*)

Para llevar a cabo las negociaciones, constituye un principio importante el compromiso asumido por los participantes de no elevar los aranceles ni establecer más obstáculos al comercio. Por otro lado, ese compromiso sirve como defensa eficaz frente a las presiones proteccionistas a las que se ven sometidos todos los gobiernos. Las moratorias no han funcionado a la perfección en las pasadas negociaciones, pero han resultado un instrumento de utilidad. Una moratoria también ayudaría a evitar las complicaciones que podrían surgir en las negociaciones si una de las partes decidiese levantar nuevos obstáculos y las otras partes se vieran obligadas a adoptar contramedidas.

Estructura de las negociaciones

En las negociaciones del TLCAN se comprobaron las ventajas del compromiso asumido a alto nivel para llevarlas a buen fin. Para dicho compromiso resulta fundamental la intensa participación de los Ministros y la supervisión ejercida a lo largo de todo el proceso. La fijación de plazos máximos no suele ser conveniente ya que se corre el riesgo de perder credibilidad. Sin embargo, la determinación de etapas ideales puede ser un buen instrumento para mantener el avance de las negociaciones a un ritmo razonable.

Excepciones

Es de suma utilidad establecer como un principio rector de las negociaciones de libre comercio que no deberán existir excepciones a la eliminación de los aranceles y demás obstáculos al comercio. Asimismo, no deberían admitirse excepciones en lo relativo a otras esferas de las negociaciones, como las de los servicios y las inversiones. En ausencia de tal principio, resultará difícil que las autoridades resistan las presiones de los intereses nacionales para que se excluyan de las negociaciones uno o más sectores. Y si se cede ante unos intereses, resulta especialmente difícil resistirse a otros. Tal vez no sea posible evitar totalmente las excepciones, en interés del acuerdo más amplio que se pretende alcanzar, pero las excepciones pueden quedar limitadas al establecer desde el primer momento una firme presunción en contra de las mismas.

Normas de origen

Las normas de origen constituyen uno de los elementos necesarios de todo acuerdo de libre comercio. Aunque las normas de origen pueden ocasionar desviaciones del comercio, también puede ocasionarlas la ausencia de normas cuando se procura aprovechar las diferencias existentes entre los tipos de los derechos de los miembros de una zona de libre comercio. En casos difíciles, la mejor de las soluciones del problema es conseguir unos tipos de derechos externos comunes a los participantes. La segunda solución, cuando se requieran normas de origen, es procurar formular esas normas de la manera más sencilla, teniendo en cuenta la necesidad de evitar la desviación del comercio.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Apoyo de la población

Para alcanzar el éxito, los esfuerzos aplicados a la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas han de superar la tendencia natural a proteger las industrias nacionales, y los temores suscitados por las repercusiones que puedan producir los cambios en la seguridad del puesto de trabajo y en el nivel de la renta. En suma, los gobiernos deben ejercer una autoridad firme para promover el apoyo de la población al libre comercio. Ante todo, necesitan hacer que la población comprenda mejor la importancia y los beneficios que conlleva la expansión del comercio. Necesitan aumentar la conciencia pública de que la expansión comercial, que es producto del libre comercio, promueve el crecimiento económico. A su vez, el crecimiento mejora el nivel y la calidad de vida. Es el medio por el que las naciones pueden conceder a sus ciudadanos oportunidades económicas y también educación, atención sanitaria adecuada, una cobertura de seguridad y un medio ambiente limpio.

BIBLIOGRAFIA

BELLO, JUDITH H.; HOLMER, ALAN F. Y NORTON, JOSEPH J. (EDS.). *TLCAN: "A New Frontier in International Trade and Investment in the Americas."* Washington, D.C.: The Section of International Law and Practice, The American Bar Association y The International Lawyer. 1994.

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT. *"Report of the President to the Congress. Study on the Operation and Effects of the North American Free Trade Agreement."* Washington, D.C. Julio, 1997.

GOBIERNO DE CANADÁ. *TLCAN: "What's it all about? Canada: External Affairs and International Trade."* Canadá. 1994.

GRAYSON, GEORGE W. *"The North American Free Trade Agreement: Regional Community and the New World Order."* Lanham, Maryland : University Press of America, Inc. 1995.

_____ . *"The North American Free Trade Agreement"*. Headline Series N° 299. Ephrata, Pennsylvania: Foreign Policy Association, Inc. Abril, 1993.

HART, MICHAEL. *"A North American Free Trade Agreement: The Strategic Implications for Canada."* Ottawa: The Institute for Research on Public Policy. 1990.

HOEBING, JOYCE; WEINTRAUB, SIDNEY Y BAER, M. DELAL (EDS.). *"TLCAN and Sovereignty: Trade-offs for Canada, Mexico, and the United States."* Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies. 1996.

HUFBAUER, GARY CLYDE Y SCHOTT, JEFFREY J. (EDS.). *TLCAN - An Assessment.* Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1993.

LEYCEGUI, BEATRIZ; ROBSON, WILLIAM B. P. Y STEIN, S. DAHLIA (EDS.). *"Trading Punches: Trade Remedy Law and Disputes Under TLCAN."* Washington, D.C.: National Planning Association. 1995.

LUSTIG, NORA; BOSWORTH, BARRY P. Y LAWRENCE, ROBERT Z. (EDS.). *"Assessing the Impact - North America Free Trade."* Washington, D.C.: The Brookings Institution. 1992.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

NATIONAL PLANNING ASSOCIATION. *"National American Outlook: TLCAN's Impact on the North American Automobile Industry."* Vol. 5, N° 1. Washington, D.C. 1994.

THE INTERNATIONAL TRADE LAWYER. American Bar Association. Vol. 27, N° 3. Chicago. Otoño de 1993.

U.S. INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. *"The Impact of the North American Free Trade Agreement on the U.S. Economy and Industries: A Three-Year Review."* Publicación 3045. Washington D.C. Junio, 1997.

_____ . *"Potential Impact on the U.S. Economy and Selected Industries of the North American Free Trade Agreement."* Publicación 2596. Washington, D.C. Enero, 1993.

WEINTRAUB, SIDNEY. *TLCAN at Three: A Progress Report.* Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies. 1997.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo IV

LA AMPLIACION DEL MERCADO NORTEAMERICANO: PERSPECTIVAS DE LOS PAISES DEL TLCAN

Sidney Weintraub

INTRODUCCION

El marco en el que opera el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —como también los demás acuerdos subregionales de integración económica en el hemisferio occidental— está integrado por una compleja variedad de estrategias comerciales y áreas de negociación. Las estrategias comerciales existentes en los países del TLCAN comprenden el subregionalismo preferencial que es el TLCAN propiamente dicho, otros acuerdos preferenciales bilaterales o plurilaterales de cada país, la tentación de cada miembro del TLCAN de ampliar la concertación de acuerdos comerciales preferenciales fuera del hemisferio y una dimensión multilateral que aspira a la no discriminación sobre la base de la participación de cada país miembro en la Organización Mundial de Comercio (OMC). En particular, los países miembros del TLCAN están considerando de una u otra forma la propuesta del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), una probable nueva ronda de negociaciones en la OMC, el libre comercio transatlántico que incluya al TLCAN en su conjunto o a cada país miembro por separado, un acuerdo en la cuenca del Pacífico o, tal vez, una serie de acuerdos sectoriales de ámbito mundial o regional. La prioridad que los países otorgan a cada uno de estos niveles difiere en función de la cuestión de que se trata y del momento,[1] aun cuando insistan en que su participación simultánea en todos estos foros no tiene por qué ser motivo de incompatibilidad.

Es preciso tener en cuenta otro elemento más. Los tres países del TLCAN carecen de un orden de prioridad uniforme en lo relativo a los asuntos que deberán tratarse en las negocia-

[1] Por ejemplo, Estados Unidos se inclina por un marco regional o bilateral cuando experimenta con técnicas innovadoras de solución de diferencias; en cambio, suele dar precedencia al foro multilateral cuando se trata de cuestiones sectoriales mundiales, como el sector agropecuario o las telecomunicaciones. México estaba dispuesto a abrir su mercado a las importaciones de productos agropecuarios en el marco del TLCAN pero, hasta la fecha, no quería hacerlo en el marco multilateral. México cree seguramente que mediante la concertación de un gran número de acuerdos bilaterales o plurilaterales preferenciales reforzará su posición en negociaciones de mayor envergadura. Un ejemplo del significado que se otorgó al término "momento" es que un foro subregional o hemisférico adquiere precedencia cuando una ronda de negociaciones multilaterales no se está celebrando, o cuando parece estar paralizada, como ocurrió con la Ronda Uruguay cuando se iniciaron las negociaciones sobre el TLCAN.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ciones que en el futuro se celebren ya sea dentro como fuera del TLCAN. Estados Unidos, por ejemplo, ejerce presión a favor de compromisos más amplios en los sectores del comercio de servicios, compras del sector público y protección de los derechos de propiedad intelectual; Canadá busca algún sustituto a la protección que representan las disposiciones sobre derechos anti-*dumping* y derechos compensatorios del TLCAN; y México busca mejorar la circulación de mercancías y la circulación de personas en la frontera con Estados Unidos.

En la siguiente sección se analizan las estrategias de los países del TLCAN considerados como una subregión y desde el punto de vista de cada país por separado con especial énfasis en la manera en que convergen y se desvían estos dos niveles estratégicos. A continuación, se examinan las estrategias a largo plazo para alcanzar objetivos subregionales y nacionales en la esfera del comercio.

ESTRATEGIAS SUBREGIONALES Y NACIONALES VIGENTES EN LA ESFERA DEL COMERCIO

Si bien las exportaciones de mercancías entre los países del TLCAN alcanzan un volumen considerable —entre 45 y 50% del total de las exportaciones de mercancías del grupo en los últimos años— (BID [1997 y 1998]),[2] las proporciones de ese comercio varían entre los tres países. El Gráfico 1 ilustra el origen y destino de los intercambios comerciales de los tres países y de esta información se desprende claramente la importancia mucho mayor que para Canadá y México tienen las exportaciones entre los países del TLCAN, como porcentaje de sus exportaciones totales, en comparación con Estados Unidos. A fin de comprender la estrategia colectiva del grupo encaminada a profundizar la relación entre sus integrantes, es importante tener presente el gran volumen de exportaciones entre los países del TLCAN y el crecimiento considerable —equivalente a más del 10% anual en el decenio de 1990— que se ha registrado en los últimos años. Es necesario tomar en cuenta a la vez las diferencias de magnitud de las exportaciones entre los miembros del TLCAN para entender las distintas estrategias comerciales de los tres países.

La estrategia subregional

Si bien en el TLCAN figura una cláusula general de adhesión, y en algún momento se previó que el movimiento hemisférico hacia el libre comercio se iba a producir mediante la adhesión de los distintos países o grupos de países al TLCAN, esta vía ha dejado de ser parte de la estrategia general del TLCAN en su conjunto. Puede que la única excepción a esta política sea Chile que, en el caso que solicitara su adhesión al TLCAN, eventualmente podría ingresar tras un período de negociaciones y teniendo en cuenta los tratados bilaterales vigentes con México y Canadá. La estrategia activa del TLCAN como grupo —en la medida en que exista una política común— es, en cambio, la de lograr el libre comercio hemisférico mediante el ALCA.

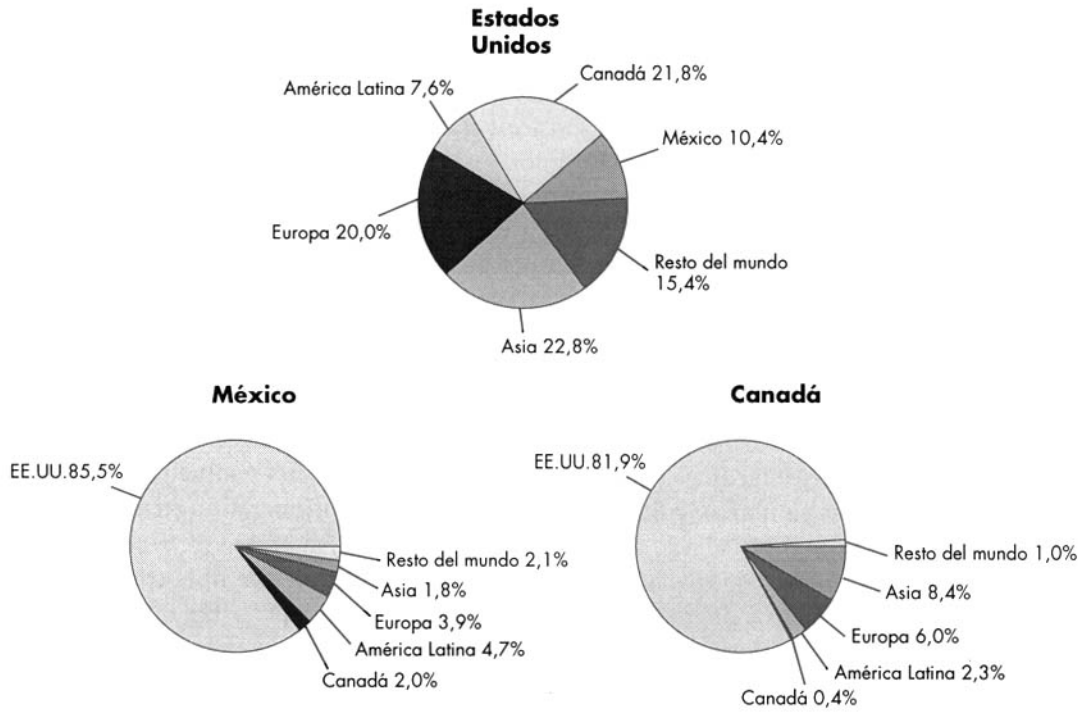
Dicha estrategia fue dictada más por la realidad que por una planificación anticipada. Chile se negaba a negociar su adhesión al TLCAN, o incluso un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos que complementara los acuerdos bilaterales con los otros dos socios, hasta que el poder ejecutivo de Estados Unidos dispusiera de la facultad "*fast track*" para

[2] Véase también *Latin American Newsletters* [1997], donde figuran los datos sobre el comercio correspondientes a 1997.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Gráfico 1

Exportaciones de mercancías del TLCAN en 1997



Fuente: Datos sobre Estados Unidos: Departamento de Comercio; datos sobre México: SECOFI; datos sobre Canadá: Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional.

presentar el acuerdo final al Congreso de modo que éste lo aprobara o rechazara en su totalidad. Esta opción ha quedado excluida por el momento al no conferirse tal facultad al poder ejecutivo estadounidense. También Argentina había señalado en su momento su interés en negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, pero se vio en la imposibilidad de hacerlo cuando el MERCOSUR se transformó en una unión aduanera lo que, en efecto, significaba que toda negociación sobre libre comercio con los países del TLCAN tendría que celebrarse conjuntamente con sus socios del MERCOSUR.

Por último, cuando los países del MERCOSUR, con Brasil a la cabeza, empezaron a suscribir acuerdos de libre comercio con otros países de América del Sur, la idea de que los países integrantes del MERCOSUR se adhirieran al TLCAN quedó definitivamente congelada. Para que el libre comercio hemisférico fuera una realidad, habría que recurrir a otros medios distintos de la adhesión en masa al TLCAN.

Del lado de los países del TLCAN también había motivos de carácter práctico para no desear adhesiones al por mayor. Cuando se elaboraron las disposiciones técnicas relativas a las normas de origen del TLCAN, se tuvieron en cuenta a los tres países miembros; y mientras no se incluyera a la totalidad de América Latina para calcular el valor añadido a efectos del libre comercio, habría una distorsión significativa del comercio debido a que las compras de insumos industriales se desviarían de otros países hemisféricos hacia los proveedores del TLCAN. No cabría la posibilidad de que las disposiciones específicas en materia de solución de diferencias

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

para el arbitraje de discrepancias acerca de la imposición de sanciones previstas en las leyes y reglamentaciones sobre derechos anti-*dumping* y derechos compensatorios de los tres países (capítulo 19 del TLCAN) se hicieran fácilmente extensivas a países cuyas estructuras en la esfera del derecho administrativo no ofrecieran las garantías procesales necesarias para que este sistema funcionara. Dicho de otro modo, se podría admitir a otros países al TLCAN únicamente si se diluyera la disciplina propia del acuerdo subyacente, y no tiene mucho sentido alterar el TLCAN para satisfacer las necesidades de interlocutores menos importantes cuando, a la vez, se hacen menos rigurosas las disposiciones aplicables a los tres países en donde se producen los intercambios comerciales más importantes.

La estrategia del libre comercio consiste, por lo tanto, en dejar intacto el TLCAN, profundizarlo en la medida de lo posible y disponer de una estructura completamente distinta para el comercio hemisférico dotada de disciplinas propias que, sin embargo, no alcancen el mismo nivel que permite el propio TLCAN. Si esto llega a suceder, se complicará aún más la estructura comercial puesto que se agregará una quinta dimensión —esto es, una dimensión hemisférica preferencial— a las cuatro que ya existen.[3]

Así pues, la estrategia subregional de los países del TLCAN en su conjunto es, por el momento, la de profundizar el acuerdo en virtud de ciertas medidas como el establecimiento de normas y estándares técnicos comunes o mutuamente aceptables sobre componentes industriales y medidas sanitarias y fitosanitarias y, quizá, simplificar las normas de origen mediante un avance progresivo hacia un arancel externo común, aunque este objetivo no se puede lograr si los países miembros han suscrito sus propios acuerdos de libre comercio con países que no son miembros del TLCAN —y, por lo tanto, es poco probable que suceda en un futuro previsible. La prioridad más inmediata en el plano subregional es agilizar las operaciones del TLCAN, lo que supone efectuar reducciones arancelarias aceleradas, simplificar los procedimientos de aduanas y reducir las demoras en lo referente al movimiento transfronterizo de mercancías. Este aspecto reviste una urgencia particular en el caso del movimiento de mercancías desde México hacia Estados Unidos debido a las complicaciones derivadas de las inspecciones que realizan agentes estadounidenses de inmigración y control de tráfico de drogas. Entre los países del TLCAN hay algunas controversias graves que no se han resuelto desde hace años, como sucede con el movimiento de camiones procedentes de México en dirección a los estados fronterizos de Estados Unidos y, a su debido tiempo, a toda la región de América del Norte, y también con los servicios de mensajería y de correo de entrega inmediata en México. Estos conflictos son aún un obstáculo para el funcionamiento eficaz del TLCAN.

Estrategias comerciales nacionales

Cada uno de los países integrantes del TLCAN enfrenta diferentes incentivos y presiones nacionales con respecto al propio tratado, de la misma forma que enfrenta su participación en otros foros comerciales. Aunque existen algunos elementos comunes en las políticas comerciales de los tres países, en sus relaciones comerciales ajenas al TLCAN, los tres países miembros no asumen una posición común en materia de estrategia comercial.

[3] Conviene recordar que esas cuatro dimensiones son las siguientes: multilateral no discriminatoria, subregional preferencial, bilateral o plurilateral preferencial y preferencial extrarregional (esta última existe más en teoría que en la práctica). La quinta dimensión, al amparo de un ALCA, sería preferencial hemisférica.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El hecho de que las tres estrategias comerciales nacionales difieran en algunos aspectos importantes no es sorprendente. Cada uno de los países tiene su propia estructura comercial como también intereses comerciales diferentes. Lo que hubo de extraordinario cuando se negoció el TLCAN fue que, aun así, los tres países llegaran a un acuerdo tan comprensivo.

El aspecto más importante del TLCAN probablemente es el hecho de constituir un modelo para la integración económica de países como México con otros más industrializados. De la misma forma, la economía de Canadá equivale, en cuanto a su tamaño, a una décima parte de la estadounidense, de manera que cuando Canadá estudió la posibilidad de concertar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos en el decenio de 1980, en el país surgió también el temor de una subordinación a los intereses económicos de Estados Unidos.

La economía de México equivale aproximadamente a una vigésima parte de la magnitud económica de Estados Unidos y esta diferencia fue y sigue siendo un motivo de preocupación para los dos países. Cada uno temía las consecuencias de esta disparidad: México, por ver bloqueado su desarrollo económico como resultado del poderío económico estadounidense; Estados Unidos, por la salida desenfrenada de inversiones hacia México para aprovechar sus bajos salarios. Los argumentos más duros contra el TLCAN cuando éste fue objeto de debate en Estados Unidos giraban en torno al hecho de que la estructura de salarios bajos en México conduciría a una pérdida de puestos de trabajo y a reducciones salariales en Estados Unidos. Como había ocurrido antes con los temores canadienses, estas preocupaciones resultaron exageradas, aunque siguen influyendo en la formulación de las políticas comerciales en México y en Estados Unidos.

Un elemento de debate intelectual en cada país miembro del TLCAN es la conveniencia misma del bilateralismo/subregionalismo/regionalismo frente al multilateralismo. En la práctica, cada uno de los tres países del TLCAN ha optado por una participación simultánea en cada uno de estos foros. Con todo, conviene exponer los argumentos a favor y en contra de esta simultaneidad.

La decisión consciente que Estados Unidos adoptó en los años ochenta de concertar un acuerdo de libre comercio con su interlocutor comercial más importante, Canadá, ha tenido amplias repercusiones en todo el mundo, en particular en el hemisferio occidental. Este acuerdo generó un número mucho mayor de acuerdos preferenciales subregionales en el hemisferio, incluido el TLCAN, de los que se habrían concertado sin él. Estados Unidos sabía que su decisión sería interpretada por algunos observadores como una política que debilitaría la estructura multilateral. Para combatir este argumento, Estados Unidos planteó la tesis de que siempre que el alcance de esta liberalización bilateral del comercio fuera mayor de lo que permitía una negociación de ámbito global, serviría de estímulo a las negociaciones multilaterales. Hubo abundantes pruebas de que este último razonamiento tenía un cierto fundamento por cuanto en la Ronda Uruguay efectivamente se retomaron una serie de cuestiones que en el TLCAN se habían abordado por primera vez, como la liberalización de los servicios financieros y el aumento del grado de competencia en la contratación pública. Por otro lado, la existencia del TLCAN no fue un obstáculo para la conclusión de la Ronda Uruguay.

Persiste, sin embargo, una gran inquietud de que las preferencias subregionales y regionales socaven la determinación de celebrar futuras negociaciones multilaterales, del mismo modo que la política agrícola común ha coartado la voluntad europea de liberalizar el comercio de productos agropecuarios. Renato Ruggiero, ex Director General de la OMC, ha dicho en muchas ocasiones que los aspectos discriminatorios de las preferencias regionales crecientes minan la base misma de la OMC.[4] Un argumento afín a éste es que si las preferencias

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

subregionales son importantes, habrá poca inclinación a reducir estos márgenes de ventaja en las negociaciones globales.[5] William Niskanen, ex Presidente del Consejo de Asesores Económicos de Estados Unidos, sostuvo que si bien el TLCAN tiene sentido desde un punto de vista económico porque reúne a tres países que realizaban importantes intercambios comerciales entre ellos aun antes de que se concertara el tratado, el ALCA es menos justificable porque Estados Unidos no realiza importantes intercambios comerciales con muchos países del Hemisferio, lo que seguramente conducirá una desviación del comercio sobre la base de las preferencias negociadas (Niskanen [1998] pp. 38-45).

Con todo, el argumento del antirregionalismo no tiene de ninguna manera una validez definitiva. Estados Unidos ya aplica aranceles bajos y el incentivo para que los otros dos países del TLCAN mantengan sus márgenes arancelarios preferenciales en Estados Unidos no puede ser tan fuerte como para que impida su participación en negociaciones multilaterales. Ni México ni Canadá se han mostrado reacios a concluir nuevos acuerdos de libre comercio eliminando los márgenes de preferencia otorgados a socios preferenciales existentes. El MERCOSUR ha ampliado sus acuerdos preferenciales en América del Sur y ha planteado entablar negociaciones con la Unión Europea, con lo cual se plantea la posibilidad de que comparta sus preferencias con un grupo más numeroso de países. Estas formas de diluir las preferencias existentes pueden considerarse como medidas parciales dentro de una dilución más global.

La Unión Europea no tenía previsto compartir su mercado en condiciones de libre comercio con países del hemisferio occidental hasta que hizo frente a una discriminación basada en acuerdos subregionales y a la posibilidad de que se estableciera el ALCA. En este caso, la discriminación ha servido de estímulo, más que de factor disuasivo, para la liberalización. En un importante discurso que pronunció en la OMC el 18 de mayo de 1998, el presidente Clinton dijo que Estados Unidos estaba dispuesto a participar en otra ronda de negociaciones multilaterales, al mismo tiempo que en el hemisferio occidental se acordaba iniciar las negociaciones sobre el ALCA.[6] Por consiguiente, se puede argumentar con razón que los acuerdos subregionales pueden servir de trampolín para alcanzar una mayor liberalización del comercio. Robert Lawrence [1998] ha observado que el regionalismo permite avanzar hacia la liberalización del comercio, como sucedió cuando México abrió su economía, pero que no se puede recurrir al regionalismo como sustituto de normas mundiales.

Se puede, por lo tanto, invertir el argumento de que el regionalismo es un obstáculo para la celebración de negociaciones más amplias y sostener en cambio que lo más probable es que las fichas del dominó regional/subregional caigan precisamente porque se están multiplicando. Si Estados Unidos, o el TLCAN en su conjunto, negocian un régimen de libre comercio con la Unión Europea, caerán las dos principales fichas del dominó regional/

---

[4] Se puede citar como ejemplo el discurso pronunciado por Renato Ruggiero sobre "El futuro del sistema comercial mundial" (*"The Future of the World Trading System"*) en una conferencia patrocinada por el Instituto de Economía Internacional en Washington, D.C., el 15 de abril de 1998.

[5] Fred Bergsten hizo este planteamiento en una alocución pronunciada durante una reunión del Consejo de las Américas en Washington, D.C., el 11 de mayo de 1998.

[6] El Representante de Estados Unidos para las cuestiones comerciales internacionales aclaró posteriormente el sentido de la intervención del Presidente Clinton, al señalar que éste no había hecho un llamamiento a favor de una nueva ronda de negociaciones multilaterales, sino que había puesto de manifiesto la disposición para estudiar esta posibilidad junto con otras opciones.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

subregional.[7] Ernest Preeg [1998] ha argumentado que el regionalismo ha contribuido a colmar las diferencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo y que el enfoque doble, esto es, el paso del regionalismo hacia la globalidad con el libre comercio como objetivo explícito, ha sido saludable.[8]

Estados Unidos

Resulta difícil definir con precisión la estrategia comercial a largo plazo de Estados Unidos dado que existen muchos elementos de ambigüedad. Algunos aspectos son evidentes: el gobierno se propone participar en muchos de los foros ya descritos. Cada uno de ellos tiene un programa incorporado que coexiste con programas más ambiciosos de "nuevas" iniciativas. Finalmente, debido a que las actividades comerciales de Estados Unidos son de ámbito mundial, no se puede descuidar el foro multilateral. Estados Unidos, o por lo menos el poder ejecutivo, tienen la intención de participar activamente en los esfuerzos por profundizar el TLCAN (el foro subregional), celebrar intensas negociaciones durante el proceso conducente al establecimiento del ALCA, fomentar la apertura del comercio en el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) y aguardar con interés nuevas negociaciones en el marco de la OMC.

La ambigüedad en la política comercial de Estados Unidos se deriva de la falta de consenso entre el Gobierno y el Congreso y de la incertidumbre de la opinión pública. La imposibilidad de obtener la facultad *"fast track"* a fines de 1997 invalidó la influencia de Estados Unidos en la cumbre hemisférica celebrada en Santiago, en abril de 1998. Aunque ya se han iniciado las negociaciones en torno al ALCA, otros países no presentarán sus ofertas definitivas hasta que quede claro que el Congreso de Estados Unidos no modificará los elementos del acuerdo (Schott [1998] p. 31). Sin embargo, no hay que exagerar esta poca disposición a hacer ofertas. En una negociación comercial compleja en la que intervienen muchos países, no suelen presentarse las ofertas finales hasta una etapa avanzada del proceso, cuando se dispone de una visión precisa y completa del conjunto de todas ellas; y la última partida del ALCA no se jugará hasta 2004 o 2005, de modo que hay tiempo para lograr que se confiera la facultad *"fast track"* prolongable hasta el próximo mandato del ejecutivo estadounidense que se inicia en el año 2001.

Esta facultad será necesaria no sólo para completar el ALCA, sino también para una eventual ronda mundial que podría comenzar en el año 2000 o poco después, hecho que no ha escapado a la atención de los miembros de la OMC. Para juzgar si el presidente Clinton hablaba en serio cuando declaró que debería haber una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, los 132 miembros de la OMC verán si se muestra dispuesto a luchar por la concesión de la facultad *"fast track"* en el tiempo que resta de su mandato. Estados Unidos ha encabezado la liberalización del comercio durante la etapa posterior a la segunda guerra mundial, pero ese liderazgo ha sido puesto en tela de juicio en los últimos años.[9]

---

[7] Esta metáfora del dominó se ha tomado prestada de Sylvia Ostry.

[8] Opinión compartida por el autor del presente estudio, es decir que el beneficio más significativo a largo plazo del TLCAN será el efecto demostración de un acuerdo de libre comercio entre el país con la economía más importante del mundo, Estados Unidos, y un país muy poblado pero en desarrollo, México, situado dentro de la misma región. En lugar de frenar la liberalización del comercio, este modelo genera un mayor número de negociaciones entre países desarrollados y países en desarrollo, por ejemplo, en Europa y posiblemente entre Europa y países en desarrollo en otras regiones.

[9] La necesidad de este liderazgo es el tema principal en Bergsten [1998] pp. 26-37.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Las razones precisas de la actual contienda en torno a la política comercial de Estados Unidos no son de ningún modo evidentes. La tesis principal que esgrimían quienes se oponían al TLCAN era que éste provocaría grandes pérdidas de puestos de trabajo, argumento que tiene escasa credibilidad cuando en la economía estadounidense se registra lo que sin duda es pleno empleo.

Una tesis afín era que el TLCAN dio por resultado que el superávit registrado en la balanza comercial de Estados Unidos con México en 1993 (por una cuantía de US$ 1.700 millones, cifra insignificante en una economía que en ese entonces tenía un valor de US$ 6.500 billones) se transformara en déficit tras el colapso económico de México en 1994 (el déficit bilateral en 1995 ascendió a US$ 15.000 millones). Aún si se excluye la falta de pertinencia de las balanzas comerciales bilaterales para un país como Estados Unidos, la capacidad exportadora de México fue el estímulo principal para la recuperación de su economía después de la reducción del PIB de un 6,2% en 1995 experimentando un crecimiento del PIB del 5,1% en 1996 y del 7% en 1997.[10] Como resultado de esta recuperación de la economía, México está experimentando un déficit comercial con el mundo en su conjunto y reduciendo su saldo excedente con Estados Unidos (de US$ 17.500 millones en 1996 a US$ 14.400 millones en 1997).[11] La mayoría de los economistas están de acuerdo en que existe una correlación entre los déficit comerciales y una disminución del desempleo, y no entre aquéllos y un aumento del desempleo (Griswold [1998]). La forma más segura de reducir un déficit en la balanza comercial es con una economía en recesión, y ciertamente no hay motivo para que Estados Unidos disminuya el ritmo de crecimiento de su economía por un déficit en cuenta corriente equivalente al 2% del PIB.

Los argumentos utilizados para denegar en 1997 la facultad *fast track* no fueron en realidad los que se plantearon durante el examen del TLCAN en relación con puestos de trabajo y balanzas comerciales, sino que se centraron más bien en la conveniencia de incluir disposiciones sobre condiciones laborales y de medio ambiente en los acuerdos comerciales o, en términos más precisos, en el alcance de las sanciones comerciales ligadas al incumplimiento de estas disposiciones. El conflicto en torno a esta cuestión está vinculado a las distintas agendas políticas en Estados Unidos. La mayoría de los demócratas en el Congreso desean que en los futuros acuerdos comerciales figuren salvaguardias en las esferas del empleo y el medio ambiente, reforzadas mediante sanciones comerciales. En cambio, la mayoría de los republicanos temen que con esas disposiciones puedan dar lugar a un futuro proteccionismo. Los políticos profesionales tienen el ingenio suficiente para resolver estas diferencias, suponiendo que quieran hacerlo.[12]

Cabe la posibilidad de que esa suposición no sea correcta. El líder demócrata en la Cámara de Representantes de Estados Unidos ha dado a entender que aspira a más:

> "Debemos propiciar una política comercial que promueva nuestros valores, valores de ámbito estadounidense pero universales por su importancia. Ya sea tratándose de derechos humanos, derechos del niño, derechos ambientales, libertad religiosa o política, derechos de los trabajadores, Estados Unidos debe estar del lado de lo que es correcto en el mundo" (Gephardt [1998]).

[10] Para los cambios porcentuales del PIB se utiliza como base los datos correspondientes a 1993.

[11] Los datos sobre el comercio son del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

[12] El libro de Schott (ed.) [1998] contiene capítulos escritos por observadores bien informados en los que se sugieren formas de lograrlo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Otros opositores del *"fast track"* agregan otra cuestión a esta lista, a saber, el presunto sacrificio de soberanía nacional que hay que asumir (Faux [1998] pp. 46-59, Choate [1998] pp. 60-69 y Buchanan [1998]). Los opositores de una futura liberalización del comercio, situados a la derecha y a la izquierda del espectro político, coinciden en esta cuestión.

Los partidarios de que en el futuro se confiera la facultad *"fast track"* deben buscar algún compromiso sobre los derechos de los trabajadores y las cuestiones ambientales, a pesar de que con ello no se consiga suavizar a los opositores más firmes de una mayor liberalización del comercio. Con esa fórmula de transacción tal vez se den por satisfechos muchos políticos de ambos partidos ubicados en el centro del espectro y este es el grupo que se necesita para respaldar la liberalización del comercio. Otro aspecto que requiere atención especial está relacionado con los mecanismos de ajuste para paliar las diferencias entre los sectores más afectados y aquellos más beneficiados. En este sentido se han formulado varias sugerencias (Litan [1998] pp. 71-83).

Antes de entrar en los aspectos sustantivos de la estrategia comercial de Estados Unidos, por lo menos como la percibe el poder ejecutivo, tal vez sea conveniente hacer algún comentario sobre la opinión pública. El TLCAN fue vilipendiado por sus opositores desde el momento en que fue concebido. Esta postura ha continuado hasta la fecha sin que el gobierno del presidente Clinton haya hecho mucho por defenderlo públicamente. De hecho, el gobierno trató de eliminar toda referencia al TLCAN cuando buscó que se le confiriera la facultad *"fast track"*, pero los opositores, sobra decirlo, no obraron de la misma manera. Sin embargo, de acuerdo con una encuesta reciente del *Wall Street Journal*, el 54% de los estadounidenses pensaba que la repercusión del TLCAN en Estados Unidos era positiva a diferencia del 31%, que la consideraba negativa. Las encuestas realizadas por el *Wall Street Journal* y por otros 16 diarios del hemisferio revelaron una opinión bastante uniforme de que la tendencia hacia el libre comercio es buena (el 79% en América Latina y el 78% en Estados Unidos).[13] Es evidente que aún existen muchos obstáculos a la plena aceptación del libre comercio entre los sectores de la sociedad civil.[14]

¿Cuál es la estrategia comercial de Estados Unidos en los diversos foros? En el foro mundial, la OMC, existe un programa incorporado que Estados Unidos apoya en su mayor parte.[15] Esta agenda comprende la mejora de las normas aplicables a las compras del sector público, examen de los procedimientos sobre solución de diferencias, armonización de las normas de origen, examen de la reglamentación sanitaria y fitosanitaria, liberalización del comercio de productos agropecuarios, examen de los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), inicio de una nueva ronda de negociaciones sobre el comercio de servicios, examen de las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC), evaluación del mecanismo de examen de las políticas comerciales, y examen del acuerdo sobre los textiles y el vestido cuya aplicación plena está prevista para fines de 2004.

---

[13] *Globe and Mail* (Canadá), 18 de Abril, 1998.

[14] Sarpolus [1997], ha demostrado que el apoyo de la opinión pública al libre comercio aumenta sustancialmente después de que se comunican los hechos básicos a los entrevistados, que por lo general no están bien informados sobre cuestiones relacionadas con el comercio. Este es un argumento eficaz a favor de una campaña educativa centrada más concretamente en esas cuestiones, cosa que el gobierno de Clinton eludió antes de la votación sobre la facultad *"fast track"* en 1997.

[15] Este aspecto lo examina De Jonquières [1998] p. IV.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Estados Unidos ha participado además en diversas negociaciones importantes de ámbito mundial sobre el servicio financiero y tecnología de la información. También, apoya varias propuestas sectoriales en el APEC y el reconocimiento mutuo de estándares técnicos aplicables a equipos de telecomunicaciones, equipo médico, equipos energéticos y productos químicos.

El interés que revisten los acuerdos sectoriales para Estados Unidos radica en que pueden liberalizar el comercio internacional en actividades importantes —como los servicios financieros y de tecnología de la información— sin necesidad de la facultad *"fast track"*. Estos acuerdos pueden ser fructíferos únicamente en aquellos sectores en que resultan beneficiados muchos países. El enfoque sectorial aplicado a la liberalización del comercio ha seguido una trayectoria fluctuante; fracasó cuando Canadá sugirió ese tipo de negociaciones en lugar de negociaciones sobre libre comercio pleno, porque las dos partes no pudieron convenir en los sectores que debían elegirse. Cada país quería reducir obstáculos en aquellos sectores en que obtenía mayores ventajas. Por otra parte, en virtud de acuerdos sectoriales mundiales concertados en fechas recientes ha quedado demostrado que hay sectores en que las ventajas del libre comercio son generalizadas. Los países integrantes del APEC se han mostrado muy favorables a este enfoque sectorial.

La conclusión lógica de esta trayectoria mixta es que no hay que aceptar o rechazar en principio las negociaciones sectoriales, sino que éstas deben ser objeto de un análisis caso por caso para determinar la viabilidad de una negociación, ya sea de ámbito regional o mundial. Muchos países latinoamericanos celebrarían la concertación de un acuerdo sobre liberalización del comercio de productos agropecuarios y la eliminación de subvenciones a la exportación, bien fuera como parte de las negociaciones sobre el ALCA o como un asunto por separado, si fuera necesario. Estados Unidos ansía llegar a un acuerdo sobre normas que impidan imponer restricciones mundiales o regionales al comercio de productos electrónicos. Las negociaciones sobre cualquiera de estos sectores no estarían exentas de problemas, pero en esta etapa de los procesos de negociación no es prudente desistir de aplicar tal enfoque a estas esferas, o a otras que se han sugerido.

Además de lo anterior, los asuntos prioritarios para Estados Unidos en las futuras negociaciones en el marco de la OMC son, entre otros, la manera de abordar el comercio de productos electrónicos, una mayor transparencia en los regímenes reglamentarios de los países, y la elaboración de normas más rigurosas para combatir la corrupción. También se celebrarán negociaciones activas sobre las condiciones que regirán la adhesión de China y Rusia a la OMC. Podrá haber además una nueva ronda completa de negociaciones en que se aborde tanto la agenda actual como otra nueva. Todos estos temas forman parte de la estrategia comercial del poder ejecutivo.

En el caso de que el Congreso de Estados Unidos confiriera al presidente la facultad *"fast track"* que abarcara ciertas fórmulas de transacción sobre condiciones laborales y medio ambiente, la inclusión de estas dos cuestiones será objeto de controversia en la OMC porque la mayoría de los países en desarrollo están convencidos de que el hecho de consignar este tipo de disposiciones en un acuerdo comercial es un subterfugio de Estados Unidos para imponer mayores restricciones a las importaciones.

La agenda del poder ejecutivo de Estados Unidos en las negociaciones sobre el ALCA es similar a la agenda mundial, aunque no idéntica porque algunos temas no son pertinentes en un contexto hemisférico (por ejemplo, la adhesión de China y Rusia) o son tan amplios que exigen una negociación mundial (el acuerdo sobre los textiles y el vestido tiene este carácter). En términos generales, no obstante, la agenda comercial regional se amolda bien a la agenda mundial, como se desprende de los nueve grupos de negociación establecidos para el ALCA —acceso a los mercados, inversiones, servicios, compras del sector público, solución de dife-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

rencias, agricultura, propiedad intelectual, subsidios y derechos anti-*dumping*, y política en materia de competencia. La cuestión del comercio electrónico es parte también del esfuerzo hemisférico y se ha tomado la decisión de pedir a un comité mixto de expertos de los sectores público y privado que presente un informe al respecto a los ministros de comercio del hemisferio en su próxima reunión. El asunto más contencioso de abordar los temas laborales y de medio ambiente en el contexto del ALCA se resolvió, al menos por el momento, mediante el establecimiento de un denominado comité de la "sociedad civil". Esta medida no dejará satisfechos a aquellos intereses estadounidenses que desean que los asuntos laborales y ambientales sean parte integrante del acuerdo sobre el ALCA, pero por lo menos el comité creado no excluye la posibilidad de abordar esta cuestión en una etapa ulterior del proceso.

En las reuniones que culminaron con la decisión, adoptada en Santiago, de iniciar las negociaciones sobre el ALCA, la posición sistemática de Estados Unidos fue que los acuerdos de ámbito hemisférico deberían ser, como mínimo, tan rigurosos como los aprobados en el foro multilateral. De lo anterior se deduce que los acuerdos hemisféricos deben tener un alcance mayor que los logros mundiales. De otro modo, sería difícil justificar todos los esfuerzos desplegados a nivel hemisférico como algo más que una búsqueda de preferencias comerciales. Hasta cierto punto, Estados Unidos fue víctima de sus propios designios cuando los brasileños insistieron en que se estableciera por separado un grupo negociador del ALCA encargado del sector agropecuario con el objeto de lograr una liberalización del comercio más amplia de la que podría concretarse en una negociación dentro de la OMC.

Por lo tanto, la estrategia comercial de Estados Unidos parecería constar de capas cimentadas en la idea de alcanzar los compromisos más amplios en el foro más reducido, es decir, el TLCAN; lograr los compromisos en el siguiente escalón de dificultad en el plano hemisférico, es decir, el ALCA; y reservar por ahora los compromisos básicos para el plano mundial, es decir, la OMC. Aunque no se haya formulado en términos tan precisos, el objetivo a largo plazo consiste en profundizar gradualmente los compromisos asumidos en las diferentes capas, cuyo número, a la larga, se podrá reducir si el objetivo se alcanza. Este es el argumento a favor de la compatibilidad definitiva entre el regionalismo y el multilateralismo.

Cabe la posibilidad de que, a corto plazo, resulte menos difícil obtener la facultad *"fast track"* para las negociaciones de ámbito mundial porque es probable que el mayor número de compromisos que se requerirán sean menos rigurosos que los de alcance regional. Además, en el marco multilateral de la OMC, gran parte de la negociación será con otros países desarrollados, con lo que se evitará la tensión que —como quedó claramente de manifiesto en las negociaciones con México— suscitan las negociaciones con países en desarrollo con bajos niveles de salarios, y que es un factor que explica en buena medida la renuencia del Congreso a conceder la facultad *"fast track"* para entablar negociaciones con los países en desarrollo del hemisferio occidental.

En Estados Unidos no existe un consenso político en torno a la conveniencia de una legislación sobre *"fast track"* o, en términos más amplios, no existe un consenso sobre si debe haber o no una mayor liberalización del comercio. Cuando los líderes del Partido Republicano en la Cámara de Representantes insistieron en que se sometiera a votación la cuestión de una legislación sobre *"fast track"* en septiembre de 1998, esta moción no recibió el respaldo del gobierno de Clinton y fue derrotada. El gobierno dijo que su oposición obedecía al momento en que se había presentado —poco antes de las elecciones parciales de miembros del Congreso— y que al principio de la siguiente legislatura, en 1999, propondría su propia legislación.

La turbulencia financiera mundial originó argumentos tanto a favor como en contra de la facultad *"fast track"* y de las negociaciones sobre libre comercio en el hemisferio occidental. Muchos intereses en el sector agropecuario apoyan una legislación sobre *"fast track"* que

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

permita negociar una mayor apertura de los mercados extranjeros cuando se registra una baja de precios en el mercado interno. La crisis económica en varios países de Asia oriental junto con las depreciaciones de los tipos de cambio en esa región han empeorado la posición de la balanza comercial de Estados Unidos pero, a la vez, han acrecentado la importancia del mercado latinoamericano para los exportadores estadounidenses. Por otro lado, es probable que las alas más proteccionistas de ambos partidos se valgan del creciente déficit comercial de Estados Unidos para justificar cerrar en cierta medida el mercado estadounidense, en lugar de buscar una mayor apertura en negociaciones comerciales.

Debido a la configuración política en Estados Unidos, seguirá sin alcanzarse un consenso en torno a la política comercial, de la que es parte la legislación sobre *"fast track"*. La mayoría, aunque de ningún modo la totalidad, de los republicanos son partidarios de un comercio más libre, mientras que la mayoría de los demócratas se oponen a ello. La campaña para la designación de los candidatos presidenciales en los dos partidos tendrá lugar en el transcurso de 1999 y esta dinámica desempeñará sin lugar a dudas un papel importante en el debate sobre el comercio. El vicepresidente Al Gore, que actualmente es el principal candidato demócrata, tendrá que idear la manera de mantener el apoyo de las organizaciones laborales sin que por ello se considere que abandona su postura tradicional a favor del ALCA y de un comercio más libre a nivel mundial. Cabe esperar que cualquier probable candidato republicano sea partidario de un comercio más libre. Quienes tienen probabilidades de ganar son, por consiguiente, los partidarios de la apertura de los mercados, no los de su cierre.

Canadá

Durante muchos años, Canadá recurrió a diversas técnicas para tratar de diversificar sus exportaciones fuera de Estados Unidos. Esta era la línea principal de la política denominada "de la tercera opción", que el primer ministro Pierre Trudeau proclamó a principios de la década de 1970. Pese a que se suscribieron varios acuerdos comerciales bilaterales (no preferenciales) para lograr ese objetivo, el empeño fue infructuoso.

La decisión que se tomó en los años ochenta de buscar el libre comercio con Estados Unidos representó un giro de importantes proporciones con respecto a la actitud prevaleciente inmediatamente antes de que se emprendiera la nueva iniciativa. En un sentido más profundo, no obstante, la opción del libre comercio había formado parte de la filosofía canadiense desde hacía más de un siglo y la política nacional de Canadá —que implicaba mirar hacia el interior del país para desarrollar el mercado canadiense y que databa de 1879— fue una reacción frente al rechazo estadounidense de un acuerdo de reciprocidad (de libre comercio). Canadá tuvo una activa participación en el GATT, pero su protección arancelaria seguía siendo superior a la mayoría de los países industriales hasta la celebración de las negociaciones de la Ronda de Tokio (1973-1979).

La decisión de buscar el libre comercio con Estados Unidos se basó en la premisa de que el mercado interno de Canadá era demasiado pequeño para el desarrollo de industrias manufactureras competitivas de calidad mundial. Fue una decisión que provocó controversias y la cuestión no se zanjó a favor del libre comercio hasta después de la celebración de elecciones nacionales en 1988, en las que ganaron los conservadores bajo la dirección de Brian Mulroney. La oposición del Partido Liberal al libre comercio se sustentaba en gran medida en el temor a la pérdida de identidad nacional, esto es, el temor a que el libre comercio desembocara, en última instancia, en una subordinación política más completa a Estados Unidos. Esta preocupación por la soberanía parece obsoleta hoy en día, apenas 10 años después de que fuera objeto de acalorados debates. Denis Stairs, experto canadiense en ciencia política, escribió en

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

1996: "Desde la posición ventajosa de las relaciones Canadá-Estados Unidos, el nacionalismo canadiense es en su mayor parte como un ente inactivo" (Stairs [1996] p. 2).

Cuando Estados Unidos y México empezaron a deliberar sobre su acuerdo bilateral de libre comercio, Canadá se sumó al proceso tras superar algunas vacilaciones. La base intelectual para participar en las conversaciones que culminaron en el TLCAN fue la preocupación de Canadá de que si permanecía ajeno a ellas, se convertiría, junto con México, en los rayos de un sistema eje-rayos en la que Estados Unidos haría las veces de eje —esto es, únicamente Estados Unidos poseería una relación de libre comercio con los otros dos países de América del Norte.[16]

Canadá fue, por consiguiente, un socio renuente en el mecanismo de libre comercio de América del Norte, al que se incorporó porque consideró que era necesario hacerlo con fines defensivos. Esta actitud se ha modificado desde entonces. Los intercambios comerciales de Canadá con México han registrado un brusco crecimiento desde la entrada en vigor del TLCAN, pese a que siguen siendo modestos según la medida estadounidense. No es exagerado decir que los empresarios canadienses apenas descubrieron México con las negociaciones del tratado. Del mismo modo, Canadá dejó de lado sus inhibiciones acerca de su participación en asuntos latinoamericanos —como resultado de relaciones conjuntas con la Commonwealth había tenido, desde hacía mucho tiempo, una activa intervención en cuestiones referentes al Caribe—, pero su adhesión a la Organización de Estados Americanos sólo data de 1990.

En su condición de converso reciente, Canadá ha realizado desde entonces una actividad bastante intensa en todo el hemisferio. Suscribió recientemente un acuerdo de libre comercio con Chile, con lo cual se convirtió en un eje cuando Estados Unidos se vio en la imposibilidad de concertar un acuerdo de libre comercio con Chile por carecer de la facultad *"fast track"*.[17] Canadá ha puesto de manifiesto que está dispuesto a alcanzar acuerdos de libre comercio con países del MERCOSUR, con otros países de América Latina y aun con países fuera del hemisferio. Antes de concluir un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, la posición canadiense se centraba en las normas del GATT y era contraria al bilateralismo. Aún así, Canadá sigue insistiendo mucho en el foro multilateral, pero se hace por lo menos el mismo hincapié en el regionalismo y en los acuerdos preferenciales fuera del hemisferio occidental.

La estrategia comercial de Canadá difiere, por lo tanto, de la estrategia de Estados Unidos que no puede concertar libremente otros acuerdos bilaterales o plurilaterales de libre comercio por las diferencias existentes entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. La "nueva tercera opción" de Canadá se traduce en cambio en los esfuerzos que actualmente despliega por diversificar sus socios comerciales a través de acuerdos bilaterales; con todo, no es evidente que esta nueva estrategia vaya a tener más éxito que la primera.

México

En América del Norte, el primer país en importancia en el contexto de un sistema de acuerdos eje-rayos es México. Además del TLCAN, México tiene acuerdos de libre comercio con Chile, Colombia y Venezuela en forma conjunta, con Bolivia y con Costa Rica, y está en vías de negociar acuerdos de una u otra índole con los otros países de Centroamérica —Guatemala, Honduras y El Salvador, que conforman el denominado "triángulo del norte"— Nicaragua y

[16] La metáfora del eje y el rayo fue enunciada con todo detalle en Wonnacott [1991].

[17] Los canadienses tuvieron cuidado en insistir que su acuerdo de libre comercio con Chile era compatible con el ingreso de este país al TLCAN.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Panamá. Además, han empezado negociaciones sobre libre comercio con el Perú y el Ecuador. En 1998, México y la Unión Europea decidieron iniciar negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio. Además, México es miembro activo en el APEC.

Está claro que la estrategia mexicana consiste en concertar acuerdos preferenciales de libre comercio dondequiera que pueda. Esta posición es similar a la de Canadá, pero México comenzó antes y ha logrado mayores avances en su proceso de suscribir acuerdos múltiples. La motivación es muy parecida a la de Canadá, es decir, diversificar los mercados de exportación más allá de Estados Unidos. La dependencia de México frente a su vecino del norte como destino de sus exportaciones es sustancial, como lo muestra el Gráfico 1, y justifica por tanto la estrategia seguida por el país. De hecho, desde la entrada en vigor del TLCAN, esta dependencia relativa ha aumentado a pesar de los numerosos acuerdos preferenciales adicionales.[18]

La situación actual es que México es extremadamente vulnerable al comportamiento de la economía estadounidense, cuyo crecimiento en los últimos seis o siete años ha servido de estímulo a las exportaciones mexicanas. Una pérdida de ritmo de la economía de Estados Unidos afectaría más seriamente a las exportaciones de México que a las de cualquier otro país, con excepción tal vez de Canadá.

En vista del acceso preferencial al mercado estadounidense de los productos procedentes de México, ventaja de la que no disfruta ningún otro país de América Latina o el Caribe, cabe preguntarse sobre la estrategia de México en el ALCA. Con un acuerdo de libre comercio hemisférico, la mayor parte de las preferencias otorgadas a México en el mercado de Estados Unidos serían compartidas en todo el Hemisferio. Aunque Canadá se encuentra en la misma posición, no se ha suscitado la misma pregunta con respecto a su apoyo al ALCA. En realidad, México no puede detener la negociación sobre un ALCA si el resto del hemisferio, con inclusión de Estados Unidos, desea su establecimiento, pero lo que puede hacer en cambio es influir en el proceso.

Cabe preguntarse si la proliferación de acuerdos de libre comercio, cada uno con sus propias disposiciones, normas de origen, exenciones y calendarios especiales, es positiva para México o si complica en exceso las operaciones comerciales del país. El hecho de que un sólo acuerdo preferencial, el suscrito con Estados Unidos, genere hoy en día el 85% de las exportaciones de mercancías de México ciertamente refuerza el escepticismo sobre la validez de la estrategia mexicana de concertar acuerdos preferenciales múltiples. Con el ALCA, en el que se incluirían todos los acuerdos hemisféricos salvo el TLCAN, se podrían simplificar sustancialmente los procedimientos aduaneros mexicanos y se libraría a la estrategia comercial de sus actuales complejidades. Las preguntas formuladas hasta aquí son un preludio de la próxima sección, en la que se examinan estrategias alternativas para los países del TLCAN.

OPCIONES PARA ESTRATEGIAS COMERCIALES A LARGO PLAZO

Si, como se señaló antes, la gran contribución del TLCAN reside en que fue el primer acuerdo en reunir a dos países altamente desarrollados, sobre todo Estados Unidos, con la economía emergente de México, su mayor debilidad está en las enormes diferencias de las estructuras comerciales de los países miembros. México y Canadá realizan el 80% de sus actividades

[18] El valor de las exportaciones mexicanas de mercancías a Estados Unidos equivalió al 80% de las exportaciones totales en 1991, al 81% en 1992, al 83% en 1993 y alcanzó el 85% en 1997.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

comerciales con Estados Unidos. De ahí que les resulte necesario tener un doble objetivo, esto es, aspirar a la diversidad de mercados sin descuidar por eso su acceso al mercado principal. La diversificación de los mercados no es un objetivo imperioso para Estados Unidos porque ya es una realidad. El Congreso estadounidense puede restar importancia a un mayor acceso a los mercados en el resto de América Latina por muchos motivos, en cambio, ni México ni Canadá tiene abierta esta opción. Aun habiendo sido un crítico del sistema de eje-rayos, Canadá ha considerado utilizar este mecanismo ante el temor de que Estados Unidos adoptara acuerdos comerciales de este tipo.

Necesidad de una consolidación del TLCAN

Esta disparidad de intereses comerciales debilita el esfuerzo encaminado a profundizar, o lograr la consolidación, del TLCAN. Una forma de consolidarlo es mediante la aplicación de un arancel externo común (AEC) al nivel más bajo de los tres países —que, en su mayor parte, corresponde al de Estados Unidos— con objeto de simplificar o eliminar las normas de origen vigentes. En todo caso, los aranceles exteriores deben converger al nivel más bajo dentro del grupo a fin de impedir que los aranceles sean un factor que altere la ubicación de aquellas líneas de producción que dependen mayoritariamente de insumos procedentes de fuera del grupo. Sin embargo, la aplicación de un AEC no es compatible con los esfuerzos de México o de Canadá por diversificar sus mercados mediante la concertación de acuerdos bilaterales de libre comercio con países no miembros. En el caso de que el grupo de países del TLCAN deseara expandir el libre comercio, se vería obligado, como consecuencia de la imposición de un AEC, a suscribir como una sola unidad cualquier acuerdo de esa índole con países o grupos de países ajenos al tratado. Para Canadá, la forma más segura de impedir que Estados Unidos concluya un acuerdo bilateral de libre comercio con la Unión Europea, posibilidad sobre la que ya ha expresado cierta preocupación, es la de ejercer presión a favor de un AEC, medida que a su vez no se articula con la actual estrategia comercial canadiense.

El TLCAN requiere una consolidación para que conserve su vitalidad. Según la conclusión a la que llegó la Unión Europea a principios del decenio de 1990, la aplicación de normas técnicas y sanitarias comunes, o por lo menos su reconocimiento mutuo, es un elemento fundamental de un grupo de libre comercio. La falta de un movimiento libre de camiones en la totalidad de la región eleva innecesariamente los costos de producción. Cualquier demora prolongada en la frontera, ya sea por razones de búsqueda de narcóticos, la verificación del cumplimiento de normas sanitarias aplicables a los productos, la satisfacción de intereses especiales de los agentes aduaneros mexicanos o, simplemente por falta de servicios de cómputo compatibles para el despacho previo de aduana de mercancías transportadas de un país a otro repercute desfavorablemente en la eficiencia. Estados Unidos propuso que se aplicara un derecho especial a las personas que cruzaran la frontera; esta propuesta fue retirada con respecto al Canadá debido a las demoras que ocasionaría en el movimiento de mercancías y la circulación de personas, pero aún está pendiente con respecto a México. Todos estos impedimentos operan en contra del fortalecimiento del TLCAN.

El impedimento principal para profundizar el TLCAN tal vez sea la incertidumbre en los movimientos de los tipos de cambio. Desde que Estados Unidos y Canadá concertaron su acuerdo de libre comercio en 1989, se ha producido una brusca desviación en la cotización de sus respectivas monedas, que primero se manifestó en términos de un reforzamiento del dólar canadiense y que en fecha más reciente se transformó en un debilitamiento del mismo. Los cambios en la relación del tipo de cambio entre el peso mexicano y el dólar estadounidense

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

han sido aún mayores, especialmente con la brusca caída del valor del peso en 1994-1995 que provocó una crisis económica generalizada en México y una disminución inevitable de las importaciones del país. Se trata de una cuestión compleja que no puede resolverse en el marco del TLCAN del mismo modo en que se ha abordado en Europa mediante la creación de una unión económica y monetaria. Debido a la abrumadora fuerza de Estados Unidos en América del Norte, una unión monetaria entrañaría la adopción del dólar estadounidense por parte de los otros dos países —o una relación fija entre sus monedas y el dólar estadounidense y, de este modo, entre sus respectivas monedas— y esta es una medida que ni Canadá ni México están dispuestos a adoptar. Sin embargo, si México sufre otro colapso monetario, uno de los efectos secundarios podría ser la adopción del dólar por tratarse de una solución superior a la de mantener una política monetaria independiente que periódicamente conduce al desastre.

El TLCAN no puede sobrevivir si permanece estático. Su propósito final es el de estimular el comercio y las inversiones en un marco que aumente la competitividad de la producción y de los proveedores de servicios de la región. Para ello se requiere profundizarlo, como ocurrió durante el proceso de integración europea. Ningún acuerdo de integración económica puede permitirse la inmovilidad cuando enfrenta un entorno permanentemente cambiante.

En la agenda de los países miembros del TLCAN figura su consolidación, pero este objetivo no ocupa un lugar importante dado que existen demasiados factores de distracción. Para Estados Unidos, la frontera es motivo de otras preocupaciones —tráfico de drogas, inmigración ilegal— que redundan en un movimiento más lento de las mercancías procedentes de México. Por su parte, México dedica demasiado esfuerzo al bilateralismo ubicuo y Canadá también está a la búsqueda de un bilateralismo preferencial, aunque sin tanta avidez como México.

¿Constituyen estos esfuerzos bilaterales de México y Canadá sus prioridades óptimas? Tiene razón Niskanen cuando plantea que el propósito primordial de los acuerdos preferenciales con países con los cuales no se producen importantes intercambios comerciales es el de desviar el comercio de otros países (Niskanen [1998] pp. 38-45). Con todo, aun si se deja de lado este argumento, no es seguro que el bilateralismo preferencial concebido para diversificar los mercados de exportación de México y Canadá vaya a funcionar realmente. Al mismo tiempo que México ha firmado estos acuerdos, se ha incrementado la proporción de las exportaciones destinadas a Estados Unidos. El porcentaje de las exportaciones canadienses de mercancías en dirección a Estados Unidos ha registrado un aumento constante en los últimos 25 años, ciertamente desde la época en que se promulgó la política de la tercera opción en 1972.

¿Cuáles son los factores que han impulsado el crecimiento del comercio entre los países del TLCAN? ¿Han sido las preferencias o hay otras consideraciones? ¿Estimularán las preferencias bilaterales con países que no son miembros del TLCAN el comercio en grado suficiente como para que compensen las complejidades que esas mismas preferencias imponen a la política comercial? Las autoridades responsables en los países del TLCAN deberían plantearse seriamente estas preguntas mientras ponen su fervoroso empeño en el bilateralismo preferencial.

Existen buenos motivos para argumentar que la reducción arancelaria, incluso la de carácter preferencial, es una consideración secundaria en la expansión del comercio —a menos que los márgenes de preferencia sean de una magnitud tal que estimulen la falta de eficiencia. En un estudio sobre las causas por las que habían aumentado las exportaciones estadounidenses de mercancías con destino a México, Stolp y Weintraub llegaron a la conclusión de que el elemento más importante era la tasa de crecimiento de México y que, en cambio, el estímulo derivado de la reducción arancelaria era marginal (Stolp y Weintraub [1993] pp. 16-23). Aun

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

antes del TLCAN, los intercambios comerciales entre Estados Unidos y México empezaron a ser fructíferos sobre la base del comercio intrasectorial e intraempresarial de los dos países, que recibió el estímulo de la creciente actividad productiva de Estados Unidos en México. Las maquiladoras tuvieron particular importancia en este sentido, aunque también la tuvo el comercio ajeno a ese fenómeno. El inicio de esta producción conjunta y del crecimiento del comercio se debió a varias razones —entre ellas, los bajos salarios en México—, pero el aspecto que por sí solo diferenció a México con respecto a otros países fue su proximidad geográfica. El TLCAN, como también el hecho de que el régimen de aranceles bajos estaba garantizado por un acuerdo internacional, dieron por resultado la aceleración de las inversiones estadounidenses en México y el crecimiento de los intercambios comerciales entre los dos países, pero los cimientos de ello no fueron el otorgamiento de preferencias especiales, sino la capacidad de aprovechar la cercanía.[19] Esta condición no se aplica al comercio de México con otros países de América Latina (tal vez se aplique en Centroamérica, aunque en grado marginal) y ciertamente no resulta aplicable a su comercio con Europa.[20] Tampoco se aplica a las relaciones comerciales de Canadá con otros países, salvo con Estados Unidos.

Un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y México podría reducir las exportaciones estadounidenses con destino a México al desaparecer los márgenes de preferencia. Sin embargo, este efecto se mitigará como consecuencia del costo más elevado del comercio intrasectorial y de la producción conjunta resultante de los costos de transporte más altos, entre Europa y México. Estados Unidos no tendría otra opción más que aceptar el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y México si fuera conforme con el Artículo XXIV del GATT y si abarcara lo esencial de los intercambios comerciales.

Una consideración que impulsa la estrategia del bilateralismo preferencial de México es la existencia de un saldo excedente en la balanza de mercancías con Estados Unidos junto a déficit comerciales con países de Europa y Asia. El razonamiento es que esta distinción obedece a que Estados Unidos impone pocos obstáculos a las importaciones de mercancías procedentes de México, mientras que en Europa y Asia estas barreras son más numerosas.[21] Los acuerdos de libre comercio con países de Europa y de otras regiones parecen ser, en consecuencia, la solución lógica al problema de la apertura de esos mercados en el mismo grado que el estadounidense. Cabe, no obstante, la posibilidad de que este razonamiento no sea válido. Es poco probable que el libre comercio con países distantes estimule en la misma medida el comercio intrasectorial e intraempresarial que existe con el vecino estadounidense.

[19] El régimen arancelario especial aplicado por Estados Unidos a la producción de maquiladoras —el pago de derechos estadounidenses de importación únicamente por concepto del valor añadido fuera de Estados Unidos en zonas francas industriales— estaba vigente a nivel mundial y no sólo en México.

[20] Gordon [1998] p. 15, sostiene que "hoy en día, la distancia ha perdido esencialmente toda relevancia" en la distribución geográfica del comercio. Admite que en Canadá y México es interesante el mercado para los productos estadounidenses, y con su admisión echa por tierra el resto de su planteamiento porque el crecimiento sustancial del comercio estadounidense con México es reciente, pues apenas data de finales de la década de los años ochenta. Tampoco tiene en cuenta el extraordinario crecimiento que en fecha reciente han registrado los intercambios comerciales entre naciones limítrofes como Brasil y Argentina, y Colombia y Venezuela.

[21] Esta cuestión se examina en González Gómez [1998] pp. 37-65.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Opciones en materia de estrategia comercial

La gama de estrategias que, en teoría, están abiertas a los países del TLCAN son las siguientes:

- consolidación del TLCAN;
- ampliación del TLCAN;
- bilateralismo (o plurilateralismo) preferencial;
- regionalismo preferencial a nivel de todo el hemisferio, y
- negociaciones mundiales sobre la base del trato de la nación más favorecida.

Las cinco estrategias no son mutuamente excluyentes. Existen acuerdos preferenciales subregionales, entre los cuales el TLCAN es sólo uno en el hemisferio, y es poco probable que desaparezcan a menos que queden comprendidos en acuerdos de ámbito más global. Con el futuro inmediato, la tarea más pertinente en la esfera del comercio es tratar de que estos acuerdos regionales/subregionales produzcan las menores distorsiones posibles, lo que significa, por ejemplo, mantener el nivel más bajo posible de sus márgenes de preferencia para los miembros y el carácter no discriminatorio de las normas aplicables a las inversiones extranjeras. Con el tiempo se podrán ir eliminando los aspectos relacionados con el comercio preferencial propios de los acuerdos regionales/subregionales únicamente si existe la posibilidad de duplicar aquellos compromisos más profundos asumidos entre los países miembros en negociaciones de ámbito mundial.

A continuación se examinan las cinco estrategias y se exponen sus ventajas y sus costos.

Consolidación y ampliación del TLCAN

Aunque la ampliación del TLCAN sea una opción, no ocupa ahora un lugar prioritario para ninguno de los tres países miembros. Posiblemente la excepción más importante sea Chile. Estados Unidos había prometido durante años que brindaría su apoyo a la celebración de conversaciones sobre la adhesión de Chile. Chile rechazaría la oferta al no haberse conferido la facultad *"fast track"* al gobierno estadounidense. Cuando Canadá suscribió un acuerdo de libre comercio con Chile, hizo un esfuerzo extraordinario por declarar que los términos del acuerdo estaban concebidos de manera tal que fueran compatibles con una eventual adhesión de Chile al TLCAN. Sin embargo, la política seguida por los países del TLCAN —y Chile— ha consistido en alcanzar el libre comercio hemisférico en el marco de las negociaciones del ALCA.

Por el contrario, la consolidación del TLCAN es una opción que indudablemente debe estudiarse si es que el tratado ha de conservar su dinamismo. Sin embargo, a juzgar por el comportamiento de los tres países involucrados se deduce que ninguno le otorga una consideración prioritaria. Es muy poco lo que el gobierno de Estados Unidos hace por informar al público estadounidense de los logros del TLCAN. Además, está poniendo en práctica ciertas medidas que harán más lento el movimiento transfronterizo de mercancías, justamente lo contrario de lo que sería un proceso de consolidación. México, por su parte, está empeñado en concluir otros acuerdos preferenciales y es preciso interrogarse si esta estrategia debería encabezar el orden de prioridad del país. Canadá está haciendo lo mismo, aunque con menos energía que México.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Bilateralismo preferencial

Este es el principal instrumento de política del que se vale México, y también tiene importancia en la política actual de Canadá. En ambos casos, la estrategia comercial está impulsada por la esperanza de que con nuevas preferencias comerciales lograrán la diversificación de los mercados que desde hace tanto tiempo se les ha escapado, pese a que por experiencia saben que puede tratarse de un esfuerzo vano.

Esta estrategia tiene unos costos adicionales, entre otros, redunda en el descuido de una cuestión de mayor prioridad como es la consolidación del TLCAN, favorece la desviación del comercio que aunque no sea duradera sí es perjudicial para el bienestar mundial en términos más generales y dificulta la gestión de las importaciones resultante de la imposición de una variedad de estructuras arancelarias y normas de origen.

Regionalismo preferencial a nivel de todo el hemisferio

El atractivo de esta estrategia reside en que se ampliaría la zona preferencial a los 34 países participantes en el proceso, en tanto que se asumirían compromisos que rebasarían los límites actualmente existentes en los acuerdos multilaterales no preferenciales. Su desventaja es que sigue siendo preferencial. En Europa se plantea esta misma contradicción en las negociaciones de la Unión Europea encaminadas a ampliar su ámbito preferencial.

Los partidarios del ALCA argumentan que, en última instancia, ésta conducirá a una liberalización mundial del comercio a medida que las regiones preferenciales negocien entre ellas. La propia Unión Europea ha empezado a celebrar negociaciones sobre libre comercio con México y el MERCOSUR. Si los países de América del Norte y la Unión Europea proceden de igual manera, cosa que ya se ha propuesto, darán un paso importante hacia la desintegración de las zonas preferenciales en ambos lados del Atlántico.

Para Canadá y México, el ALCA ofrece una alternativa al bilateralismo preferencial en el Hemisferio. Cada uno de los dos países podría entablar negociaciones con sus interlocutores comerciales hemisféricos con el objeto de que éstos redujeran sus obstáculos a las importaciones al amparo de un conjunto uniforme de normas de origen y aranceles internos que irían disminuyendo hasta su completa eliminación. Una vez que esté vigente un ALCA, no habrá ninguna razón válida para que México y Canadá retengan sus acuerdos bilaterales preferenciales con países geográficamente distantes.

Las negociaciones sobre el ALCA ya han dado comienzo. La cuestión práctica que se plantea, por consiguiente, es lograr la mayor amplitud posible en cuanto al alcance de sus compromisos y tratar a la vez de reducir los obstáculos al comercio para los países fuera del Hemisferio.

Negociaciones mundiales sobre la base del trato de nación más favorecida

La ventaja principal de los acuerdos bilaterales/subregionales/regionales es que permiten llegar a compromisos más profundos en lo relativo a una mayor liberalización del comercio, la introducción de nuevos temas, la inspección cuidadosa de las políticas internas que distorsionan el comercio y las inversiones más allá de lo que permiten las negociaciones mundiales. Así ha ocurrido con el Tratado de Roma, con el TLCAN y con muchos otros acuerdos preferenciales concluidos en todo el hemisferio occidental. Esta es también la promesa que encierra el ALCA.

No hay pruebas de que la existencia de estos acuerdos bilaterales/subregionales/regionales haya afectado las negociaciones multilaterales en el GATT/OMC. Existen, por el

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

contrario, abundantes pruebas de que estos acuerdos regionales han estimulado la liberalización en el foro mundial. Tampoco cabe duda de que la Unión Europea estuvo dispuesta a entablar negociaciones para promover la liberalización con países (México) y grupos (MERCOSUR) del Hemisferio únicamente después de que suscribieron sus acuerdos preferenciales. Hasta la fecha, el Congreso de Estados Unidos no ha estado dispuesto a conferir al poder ejecutivo la facultad *"fast track"* para las negociaciones sobre el ALCA, pero es seguro que la presión a favor de esa facultad se acentuará si los demás países del Hemisferio concluyen acuerdos sustanciales entre ellos y con la Unión Europea por los que se discrimine a las exportaciones procedentes de Estados Unidos.

Ahora que han dado comienzo las negociaciones sobre el ALCA, el escenario abierto para los países del Hemisferio en la esfera del comercio supone ocuparse del inicio simultáneo de negociaciones mundiales en las que se aborden todas las cuestiones inscritas en la agenda comercial, y abstenerse de confinar esas negociaciones a sectores específicos. Las negociaciones sectoriales tienen su lugar en el escenario global, pero lo que ofrecen al Hemisferio en su conjunto es mucho menos de lo que ofrece una liberalización del comercio más integral.

CONCLUSIONES

Los tres países del TLCAN tienen ante sí la oportunidad de elegir distintas estrategias comerciales a aplicar en los próximos años. Por ahora, participan simultáneamente en diversos foros de negociación comercial de carácter bilateral, plurilateral, subregional, regional, extrarregional y mundial. Cada uno de estos países ha establecido algunas prioridades imprecisas que reflejan sus presiones internas respectivas y la naturaleza de la estructura de su comercio exterior.

Estados Unidos está dividido entre las prioridades que deberían asignar a la consolidación de los compromisos asumidos en el marco del TLCAN, su participación en el ALCA y el grado en que deberían estimular la celebración de negociaciones comerciales mundiales de carácter integral. En las negociaciones comerciales, México dedica sus mejores esfuerzos a la concertación de acuerdos comerciales bilaterales preferenciales con todos los países posibles, sean o no del Hemisferio. Canadá sigue una estrategia similar a la de México, aunque con menos tenacidad, y por ende promueve activamente el ALCA y las negociaciones de ámbito mundial.

Las opciones elegidas no son neutrales por cuanto cada ruta conlleva costos y beneficios a largo plazo, que no forzosamente son los mismos para cada uno de los países miembros. El valor de las exportaciones totales de mercancías tanto de México como de Canadá depende en más de un 80% de Estados Unidos, razón por la que esos dos países buscan la diversificación de sus mercados de exportación a tal punto que, en ocasiones, parece que este objetivo tiene precedencia sobre todos los demás. Estados Unidos ha conseguido diversificar su comercio de forma considerable, de modo que ésta no es una cuestión clave. Sin embargo, debido a las dudas que en el plano interno suscitan las ventajas de una política comercial liberal, el gobierno estadounidense no está en condiciones de enunciar sus estrategias comerciales prioritarias y de aplicar una política consecuente y creíble. La falta de un liderazgo estadounidense en cuestiones referentes al comercio tiene un efecto perjudicial en ese ámbito en general debido a la fuerte presión que la importancia del mercado de Estados Unidos ejerce en muchos otros países del Hemisferio.

Merece la pena recordar que el liderazgo estadounidense hizo posible la reducción constante de los obstáculos al comercio desde el fin de la segunda guerra mundial. Aunque Estados Unidos sigue siendo la potencia económica dominante en el mundo, el papel de

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

líder está más repartido ahora que antes. Por consiguiente, en los últimos años Estados Unidos ha mostrado menos iniciativa para la liberalización del comercio mundial y ningún otro país, o grupo de países como la Unión Europea, está en condiciones de ocupar el lugar de Estados Unidos como instigador de esta liberalización. Esta falta de liderazgo estadounidense está presente de forma especial en el hemisferio occidental, como lo revela el resultado incierto del ALCA por no haberse conferido la facultad *"fast track"* al poder ejecutivo de Estados Unidos.

El liderazgo estadounidense en la esfera comercial ha sido un elemento clave de la proyección del poderío mundial de Estados Unidos. Al apartarse Estados Unidos de esta función, ha menguado la proyección de su poderío. Es justo decir que no habrá ALCA a menos que se confiera la facultad *"fast track"* de ahora al año 2005, cuando se ha previsto la terminación de las negociaciones comerciales hemisféricas. Si persiste la falta de iniciativa por parte de Estados Unidos, es casi seguro que otros países del Hemisferio se sientan impulsados a acrecentar sus propuestas comerciales en Europa, como ya ha empezado a suceder.

El análisis de escenarios comerciales alternativos apunta a las cuatro prioridades siguientes para los países del TLCAN:

- Los países miembros deben dar prioridad a tres trayectorias comerciales: la consolidación del TLCAN; la resuelta consecución del ALCA, y la promoción simultánea e igualmente resuelta de las negociaciones mundiales en la OMC.

  La consolidación del TLCAN implica llegar a un acuerdo sobre la aplicación de normas técnicas y sanitarias comunes o de reconocimiento mutuo, eliminar los impedimentos al movimiento transfronterizo de mercancías y servicios, reducir el uso de los mecanismos de defensa comercial y adoptar gradualmente medidas encaminadas a la aplicación de un AEC a fin de reducir la importancia de las normas de origen. Aunque un AEC sería un recurso conveniente para librarse de las normas de origen, es poco probable que se adopten medidas explícitas en este sentido porque México y Canadá se verían privados así de su capacidad de suscribir acuerdos preferenciales por separado. Sin embargo, el mantenimiento de un arancel externo superior al de los socios en el TLCAN reduce la competitividad de las ramas de producción del país que lo aplica.

  La resuelta consecución del ALCA exige, por una parte, que el gobierno de Estados Unidos haga esfuerzos renovados y más sistemáticos para que el Congreso le confiera la facultad *"fast track"*; y, por la otra, que los otros dos países asignen mayor prioridad a las negociaciones sobre el ALCA de la que otorgan a otros acuerdos bilaterales hemisféricos.

  Se necesita otra ronda de negociaciones comerciales multilaterales para establecer las normas que han de regir la conducción futura del comercio mundial.
- La ampliación del TLCAN para admitir a otros países no es una cuestión urgente ya que un ALCA que funcionara eficazmente eliminaría la discriminación arancelaria de que son objeto las exportaciones de otros países del Hemisferio destinadas a los tres países miembros, en especial Estados Unidos. Del lado de los países del TLCAN, la adhesión de otros países complicaría la tarea de diseñar nuevas normas de origen y diversas fórmulas para la solución de diferencias relacionadas con derechos anti-*dumping* y compensatorios.
- La consecución de otros acuerdos bilaterales preferenciales entre los países del TLCAN y otros países del Hemisferio es una estrategia menos preferible que la búsqueda de un ALCA integral. Esta última pondría a todos los países del Hemisferio en pie de

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

igualdad en términos del acceso a sus mercados respectivos y, a la vez, permitiría que los grupos subregionales asumieran entre ellos compromisos aún más profundos que en el marco del ALCA.[22]

- La consecuencia de esta estrategia es que, una vez que entre en funcionamiento un ALCA, los demás acuerdos bilaterales/plurilaterales de libre comercio deberán quedar comprendidos en la zona de libre comercio a nivel de todo el Hemisferio. Los acuerdos subregionales más integrales podrían continuar operando, pues se daría por supuesto que las obligaciones contraídas entre los miembros serían más profundas en el marco de esos acuerdos que en el ALCA.

[22] Chile presenta cierto dilema a este respecto. México y Canadá tienen acuerdos bilaterales preferenciales con Chile; no así Estados Unidos, que se ha comprometido repetidamente a apoyar el ingreso de Chile al TLCAN. Este compromiso podría transformarse en la concreción de un acuerdo bilateral de libre comercio entre Estados Unidos y Chile, completando así el trío de dichos acuerdos entre los cuatro países. Si este proceso ocurre de manera bilateral, en vez de a través del ingreso al TLCAN, las ventajas comerciales obtenidas en consecuencia podrían verse anuladas por la concreción exitosa del ALCA.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

BIBLIOGRAFIA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Integration and Trade in the Americas, Nota Periódica.* Washington, D.C.: Departamento de Integración y Programas Regionales. Julio, 1997; diciembre, 1997 y agosto, 1998.

BERGSTEN, C. FRED. "American Trade Leadership and the Global Economic System". En: Bruce Stokes (ed.), *Future Visions for U.S. Trade Policy.* New York: Council on Foreign Relations. 1998.

BUCHANAN, PAT. *The Great Betrayal: How American Sovereignty and Social Justice are Being Sacrificed to the Gods of the Global Economy.* Boston: Little Brown. 1998.

CHOATE, PAT. "Redressing the 'Democratic Deficit' in U.S. Trade Policy". En: Stokes (ed.), *Future Visions for U.S. Trade Policy.* New York: Council on Foreign Relations. 1998.

DE JONQUIERES, GUY. "Squaring the Circle, Survey on the World Trade System at 50". *Financial Times.* Mayo 18, 1998.

FAUX, JEFF. "Fast Track's Problem - Not the Marketing, the Product". En: Bruce Stokes (ed.), *Future Visions for U.S. Trade Policy.* New York: Council on Foreign Relations. 1998.

GEPHARDT, RICHARD A. "The New Internationalism: Nexus between American National Interests and Globalism". Observaciones formuladas ante el Instituto de Estrategia Económica. Washington, D.C. Mayo 5, 1998.

GONZALEZ GOMEZ, MAURICIO. "Crisis and Economic Change in Mexico". En: Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio (eds.), *Mexico Under Zedillo.* Boulder, CO: Lynne Rienner. 1998.

GORDON, BERNARD K. "The Natural Market Fallacy". *Foreign Affairs*, Vol. 77, N° 3. Mayo-Junio, 1998.

GRISWOLD, DANIEL T. "America's Maligned and Misunderstood Trade Deficit". Cato Institute, Center for Trade Policy Studies. Abril 24, 1998.

LATIN AMERICAN NEWSLETTERS. "Building the FTAA: Policy Debate and Prospects". Latin America Special Report, SR-98-02. Abril, 1998.

LAWRENCE, ROBERT Z. "The Challenge of Deeper International Integration: U.S. Trade Policy Options". En: Geza Feketekuty y Bruce Stokes (eds.), *Trade Strategies for a New Era: Ensuring U.S. Leadership in a Global Economy.* New York: Council on Foreign Relations with the Monterey Institute of International Studies. 1998, pp. 324-359.

LITAN, ROBERT E. "Reducing Anxiety About Trade Agreements". En: Schott (ed.), *Restarting Fast Track.* Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1998.

NISKANEN, WILLIAM A. "A Personal Overview of U.S. Trade Policy". En: Bruce Stokes (ed.), *Future Visions for U.S. Trade Policy.* New York: Council on Foreign Relations. 1998.

PREEG, ERNEST H. "From Here to Free Trade". En: Preeg, *From Here to Free Trade: Essays in Post-Uruguay Round Trade Strategy.* Chicago: University of Chicago Press. 1998, pp. 111-130.

SARPOLUS, EDWARD. "Polling Public Opinion on Fast Track and Free Trade". EPIC-MRA, Lansing, Michigan. Septiembre, 1997.

SCHOTT, JEFFREY J. (ED.). *Restarting Fast Track.* Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1998.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

_____ . "Whither Fast Track". En: Schott (ed.), *Restarting Fast Track*. Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1998.

STAIRS, DENIS. "The Canadian Dilemma in North America". En: Joyce Hoebing, Sidney Weintraub y M. Delal Baer (eds.), *NAFTA and Sovereignty: Trade-offs for Canada, Mexico, and the United States*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies. 1996.

STOLP, CHANDLER Y WEINTRAUB, SIDNEY. "NAFTA: Challenges and Opportunities for a 21st Century Texas". *Lyceum 10*. Primavera/Verano, 1993.

WONNACOTT, RONALD J. *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*. Toronto: Howe Institute y Washington, D.C.: National Planning Association. 1991.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo V

LA COMUNIDAD ANDINA FRENTE A LAS NEGOCIACIONES DEL AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS (ALCA)

Luis Jorge Garay

INTRODUCCION

El presente ensayo persigue los siguientes propósitos básicos: caracterizar el contexto político y comercial del proceso de inserción internacional de la Comunidad Andina, con énfasis particular en el relacionamiento con Estados Unidos y en el ambiente integracionista regional, a nivel de cada uno de los grupos subregionales y países americanos más decisivos para los países andinos; y con base en la especificación propuesta sobre el posicionamiento de los países andinos en el Hemisferio, esbozar esquemáticamente elementos estratégicos básicos susceptibles de desarrollar por parte de la Comunidad Andina frente a la construcción del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con referencia especial a la temática de acceso de mercados.

EL PROCESO DE INTEGRACION ANDINO: UNA REFERENCIA BASICA [1]

El proceso de integración andino ha sufrido un drástico cambio de concepción desde su nacimiento con la institución del Acuerdo de Cartagena hasta la reciente creación de la Comunidad Andina.

De un modelo de desarrollo *hacia dentro* sustentado en la estrategia de sustitución de importaciones a nivel conjunto entre los países miembros, se pasa a un modelo *hacia fuera* basado en la apertura a la competencia externa y en la *reforma estructural* de sus economías.

Así, el esquema de integración andino transita desde uno identificable con el denominado *primer regionalismo* a otro asimilable al *segundo regionalismo*. En efecto, el *nuevo diseño estratégico* del proceso de integración subregional se sustenta fundamentalmente en las ventajas y oportunidades que habría de brindar la consolidación del espacio económico ampliado y la capacidad de proyección internacional como un *bloque* coherente con identidad propia. En este sentido, según la Junta del Acuerdo, en el desarrollo del Acta de La Paz se busca (Junta del Acuerdo de Cartagena [1990]) p. 7):

[1] Algunos apartes de esta sección se fundamentan en Garay [1994].

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

> "[...] dar prioridad al objetivo del Mercado Común Latinoamericano, compatibilizando las metas integracionistas de la ALADI y los esquemas subregionales. Ello implicará estimular la desgravación arancelaria entre los socios de la ALADI para su plena adopción antes de finalizar la década.
> [También] la mayor cohesión del Grupo Andino [requiere] impulsar las relaciones externas conjuntas. Por ello se ha dispuesto la coordinación de las acciones pertinentes [para] la concertación de una posición conjunta que contenga principios y orientaciones básicas frente a la Iniciativa para las Américas, sin perjuicio de las acciones bilaterales que vienen realizando los países miembros. Asimismo, se intensificarán las acciones en el marco del Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Económica Europea, se impulsará la proyección conjunta en la Cuenca del Pacífico y se continuará la búsqueda de coincidencias en los temas sujetos a negociaciones multilaterales".

En la celebración de los treinta años de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, los presidentes ratificaron la decisión de "profundizar el proyecto comunitario andino y ... contribuir a la formación de un espacio económico regional que fortalezca el proceso de integración de América Latina y facilite el establecimiento de una Zona de Libre Comercio Hemisférica".

LAS RELACIONES ENTRE LA COMUNIDAD ANDINA Y ESTADOS UNIDOS [2]

Antecedente

Existe un antecedente de intento de relacionamiento entre Estados Unidos y la subregión como grupo con la suscripción en 1979 del *Memorándum de Entendimiento* y del *Acuerdo Comercial*, que desafortunadamente no llegaron a concretarse en acciones efectivas.

En dicho contexto, la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en adelante la Comisión del Acuerdo aprobó en septiembre de dicho año un conjunto de lineamientos básicos para el desarrollo del diálogo propuesto, a saber: (i) el establecimiento de una relación en un plano de igualdad e interés recíproco para las Partes, de tipo multilateral no sustitutivo de acciones bilaterales; (ii) la identificación de intereses coincidentes mutuamente beneficiosos para las Partes; (iii) la consecución de entendimientos sobre la base misma del diálogo (Junta del Acuerdo de Cartagena [1991 a] pp. 67-69).

Contexto general

Para comenzar conviene especificar el marco general en el que se han desenvuelto recientemente las relaciones de los países andinos con Estados Unidos. En primer lugar, tres de los países miembros (Bolivia, Colombia y Ecuador) ya han hecho avances en acuerdos-marco bilaterales parciales con Estados Unidos, por lo que resulta indispensable delimitar con precisión el ámbito nacional y subregional de las acciones frente a dicho país.

[2] Algunos apartes de esta sección se fundamentan en Garay [1994].

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En segundo lugar, a partir de la puesta en marcha del Acta de Preferencia Comercial Andina (APCA), comienza a desarrollarse un tipo de relacionamiento entre aquellos países miembros incluidos y Estados Unidos, yuxtapuesto en alguna de sus consideraciones y propósitos al promovido por la Iniciativa para las Américas y por el Plan de Acción de la Cumbre de Miami, ante lo cual constituye un objetivo para los países andinos buscar preservar una cierta autonomía de los acuerdos que se realicen bajo cada una de las iniciativas existentes.

En tercer lugar, la realización de otras negociaciones de carácter multilateral sobre temas incorporados tanto en la Iniciativa como en la Cumbre de las Américas —p. ej., en el marco de la OMC/GATT— exige cuidar la estricta compatibilidad entre los acuerdos multilaterales, de los cuales Estados Unidos y los países andinos sean partes contratantes y las acciones que se desarrollen con base en iniciativas de cooperación mutua.

Acuerdos-marco bilaterales

Una de las características de la Iniciativa para las Américas era su rigurosa secuencialidad en el ámbito comercial al prever como primer paso la firma de acuerdos-marco de comercio (Bouzas [1991] p. 9) para, en una siguiente etapa, proceder con la negociación formal de acuerdos de libre comercio con países o regiones seleccionados y poder llegar a concluir finalmente con la creación de una zona hemisférica de libre comercio.

Los acuerdos-marco disponen la constitución de un ente binacional con miras a desarrollar planes de acción para el fomento de las inversiones y del comercio bilateral, para la identificación y la promoción del desmonte de barreras al intercambio mutuo y para la realización de consultas sobre temas conexos. La naturaleza de los acuerdos-marco da cabida para la acción subregional no sólo por no impedir, sino hasta por poder facilitar la coordinación y articulación de criterios básicos alrededor de una posición estratégica coherente y armónica de los países andinos frente a Estados Unidos; sin implicar con ello la necesidad inminente de la realización de una *única* negociación colectiva de dimensión hemisférica en sentido estricto, sino por lo menos el desarrollo de un diálogo con Estados Unidos para especificar y definir *conjuntamente* temas, procedimientos y reglas de acción en el marco de Iniciativas como la Andina y de la Cumbre de las Américas.

El Acta de Preferencia Comercial Andina

Mediante dicha Acta se provee al Ejecutivo estadounidense de la autoridad necesaria para otorgar acceso libre de aranceles a importaciones de productos provenientes de países andinos (a excepción de Venezuela) hasta por un plazo de diez años, teniéndose como requisito de origen el que por lo menos un 35% del valor agregado sea generado en uno o más países beneficiarios o, complementariamente, en uno o más de los países de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.[3] En el proyecto se excluyen los productos particularmente sensibles a la competencia de importaciones subregionales (tales como textiles y prendas de vestir sujetos a los acuerdos textiles, atún, azúcar y melazas, y ciertos artículos de calzado).

Un aspecto que debe ser tratado cuidadosamente está relacionado con algunos criterios de condicionalidad para el cumplimiento de la *elegibilidad* de un país miembro como beneficiario del tratamiento preferencial bajo el Acta. Así, por ejemplo, podría requerirse que el país

[3] A tal porcentaje puede aplicarse un 15% del valor total de los componentes hechos en Estados Unidos, siempre y cuando se transforme el producto final en un artículo comercial *nuevo y diferente*.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

candidato otorgara en su legislación nacional a los ciudadanos o entidades de otros países, medios adecuados y efectivos para asegurar y hacer valer los derechos de propiedad intelectual, incluyendo patentes, marcas y derechos de autor.

Paralelamente, se busca extender el trato preferencial en el marco del Acta a países que le brinden a Estados Unidos un acceso a su vez *equitativo y razonable* a sus mercados y a sus recursos naturales; propósito y condición esencial para la Iniciativa Hemisférica en materia comercial.

La sobreposición de condicionamientos entre dicha Iniciativa y el Acta tendría una importante repercusión sobre los posibles alcances y sobre la dinámica misma de un eventual acuerdo multilateral de liberación comercial (Junta del Acuerdo de Cartagena [1991 a] p. 70).

En efecto, a los países que pudieran gozar de acuerdos preferenciales no recíprocos —como sería el Acta— les resultaría difícilmente justificable sustituirlos, sin retribución alguna en otras materias, por un acuerdo de libre comercio sobre la base de la *reciprocidad*.

No se debe dejar de insistir en la amplitud de la agenda de negociaciones internacionales de Estados Unidos en materia de comercio e integración, de inversión y de deuda que forzosamente genera una coincidencia de temas en múltiples negociaciones multilaterales y bilaterales.

De ahí la necesidad de velar por una estricta consistencia tanto en la posición sostenida por los países miembros de la subregión en los distintos foros, como en los derechos y obligaciones emanados de los eventuales acuerdos multi y bilaterales susceptibles de ser suscritos.

EL AMBIENTE INTEGRACIONISTA REGIONAL [4]

En la actualidad en el hemisferio americano viene adelantándose una multiplicidad de negociaciones, en materia de cooperación y de integración de orden bilateral y multilateral, del más diverso alcance y profundidad y con una innegable incidencia en el desarrollo del mismo proceso de integración subregional andino, entre las cuales vale la pena destacar las siguientes:

Acuerdos colombo-venezolanos

En lo que se refiere a los avances de la integración entre los dos países andinos es de recordar que en vista de las dificultades experimentadas para la aplicación de un Arancel Externo Común (AEC) por parte de todos los países andinos, Colombia y Venezuela decidieron implantar bilateralmente un AEC a partir de marzo de 1992, convirtiéndose en una realidad la constitución de una Unión Aduanera entre los dos países, aunque parcial e incompleta por la existencia de listas de excepciones.[5]

Posteriormente, como resultado de la conciliación de intereses con otros socios andinos se afinó la estructura del AEC hasta lograr su aprobación comunitaria —a excepción de Perú— en noviembre de 1994, entrando en vigencia a partir de febrero de 1995.

[4] Algunos apartes de esta sección se fundamentan en Garay [1997].

[5] Cabe resaltar que entre febrero y marzo de 1991 se puso en vigencia el arancel externo común entre Colombia y Venezuela para la casi totalidad del universo arancelario de productos siderúrgicos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El Grupo de los Tres

El Grupo de los Tres podría asimilarse a un *bloque* regional geopolítico y económico conformado por Colombia, México y Venezuela, cuyos propósitos son la creación de una zona de libre comercio, la complementación energética, turística y en otras áreas de actividad, la cooperación y el apoyo al área Centroamericana y del Caribe.

En reunión ministerial celebrada en febrero de 1989 entre América Central, la Comunidad Europea y el Grupo de Contadora se acordó la creación del Grupo con el propósito prioritario de colaborar en la consolidación de la paz y la democracia en Centroamérica.

Posteriormente, en enero de 1991 se decidió brindar mayor atención al campo económico y se acordó proseguir el proceso de consultas para la celebración de un acuerdo sobre comercio e inversión.

Una de las dificultades a que se vio enfrentado el proceso de negociación fue la iniciativa mexicana de modificar la concepción sobre el Acuerdo de Libre Comercio (ALC), enfatizando en la conveniencia de incluir "nuevos" temas adicionales al del comercio de bienes, como servicios, inversión, propiedad intelectual y compras gubernamentales. Dicha postura buscaba aprovechar las oportunidades que le brindaba a México la aplicación con otros países del hemisferio del mismo tipo de ALC que el negociado con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), además de tomar ventaja del aprendizaje logrado durante el proceso de preparación y realización de unas negociaciones de tal complejidad.

Por su parte, Colombia y Venezuela debieron haber considerado en su momento, entre otras razones, que avanzar con la formalización de un esquema como el del TLCAN con un país socio de dicho Tratado, les traería el beneficio de poder mejorar su condición de "elegibilidad" dentro del conjunto de países candidatos a una eventual adhesión al TLCAN en un futuro no lejano (Garay [1994] Capítulo 4).

Así, en 1992 se decidió optar por la concertación de un ALC del tipo "nueva generación" en lugar de uno de "primera generación" como se había previsto en la primera etapa de las negociaciones. A esa altura ya se habían observado algunos avances en otras áreas de complementación, entre los cuales resulta destacable el del establecimiento de la libertad de carga marítima entre las tres naciones miembros, permitiéndose el acceso a las naves de empresas nacionales para el transporte intrarregional.[6]

De otra parte, cabe subrayar que ante la proliferación y la creciente importancia de las gestiones realizadas con terceros países para la concertación de convenios comerciales y de inversión por parte de los países andinos —por ej., acuerdos-marco con Estados Unidos, negociaciones de Colombia y Venezuela con México en el seno del Grupo de los Tres, convenios bilaterales entre Ecuador y Chile y aproximaciones de Bolivia al Mercado Común del Sur—, la Comisión del Acuerdo de Cartagena, reunida el 6 de septiembre de 1991, comenzó a sentar las bases para modificar el Artículo 68 que prohibía la suscripción de convenios por parte de algunos (no todos conjuntamente) de los países miembros del Pacto Andino con terceros países.

Ello con miras a permitir la formalización de convenios bi y multilaterales con terceros países, bajo el único requerimiento de ponerlo en conocimiento de la Comisión o, en su defecto, de hacer una consulta previa a la Comisión dentro de los lineamientos aprobados mediante un acuerdo marco genérico suficientemente flexible y automático.

[6] El 17 de septiembre de 1991 Colombia eliminó la reserva de carga marítima para el transporte con México y Venezuela, mediante el Decreto 2165.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Después de un proceso de aproximaciones y ante la insistencia por parte de los gobiernos de Colombia y de Venezuela para poder proseguir sin contratiempos sus negociaciones en el seno del Grupo de los Tres, en agosto de 1992 se llegó a la aprobación de un acuerdo marco comunitario de ese tipo.

Este acuerdo, aprobado mediante la Decisión 322, estipula que las relaciones comerciales con los países de la ALADI y Centroamérica y el Caribe deberán tener preferentemente un carácter comunitario, pero de *no* poder cumplirse con dicho principio por razones insalvables, se autoriza a países miembros para adelantar negociaciones unilaterales con terceros países.

En este contexto se desarrolló la segunda etapa del proceso de negociaciones hasta que finalmente en junio de 1994 llegó a firmarse el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (G-3).

El Tratado prevé que el ALC deberá estar perfeccionado para la mayoría del universo arancelario a más tardar en el año 2005, mediante la desgravación anual, lineal y automática a partir de enero de 1995, aunque se decidió optar por programas de desgravación diferenciales entre los comercios colombo-mexicano y venezolano-mexicano para buen número de productos. Esto último en desmedro de la integralidad de un verdadero ALC tripartito entre los tres países en consideración. Además se acordó un tratamiento especial para el sector agropecuario, para el sector textiles y confecciones —especialmente en el caso de Venezuela— y el de automóviles y sus partes.

Como un ALC del tipo "nueva generación", el G-3 abarca todos los campos y disciplinas contemplados en el TLCAN —a excepción del tema laboral y medioambiental— y adopta normas detalladas para propender por una determinada selectividad en el proceso de ampliación del mercado regional —como es el caso de los requisitos para la calificación del origen— (Garay y Estevadeordal [1996]).

En cuanto a sus relaciones con terceros países sobresalen los pasos específicos dados por el G-3 para estrechar sus relaciones con Centroamérica y el Caribe. De un lado, en agosto de 1992 se firmó un Acuerdo Marco Multilateral de Libre Comercio entre México y los seis países centroamericanos. Sin embargo, hasta ahora Costa Rica y Nicaragua han logrado negociar un ALC con México —de tipo "nueva generación", estrictamente asimilable al del G-3 en todos y cada uno de sus principales campos normativos—, mientras que los países del llamado Triángulo del Norte todavía se encuentran en proceso de concreción de un acuerdo.

De otro lado, en julio de 1991 Venezuela concertó con Centroamérica un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión bajo el principio de "reciprocidad asimétrica" pero no ha entrado en vigor, en tanto que el acuerdo alcanzado (alrededor de la misma fecha y del mismo tipo que el anterior) con CARICOM comenzó a regir en octubre de 1992. Posteriormente, en julio de 1994 Colombia firmó un Tratado de Libre Comercio con CARICOM de carácter "asimétrico" a favor de los países caribeños.

ALADI

Como se aludió previamente, en cumplimiento del propósito de profundizar en el proceso de integración subregional y de enfatizar en la *dimensión latinoamericana* del Grupo Andino, el Acta de La Paz brinda especial prioridad a la conformación del mercado común latinoamericano y, en consecuencia, a la necesidad de compatibilizar las metas integracionistas andinas con las de la ALADI y las de otros esquemas regionales en el hemisferio.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En dicho contexto habrían de intensificarse las negociaciones comunitarias para acordar, entre otros: el otorgamiento entre los países socios de la ALADI de una preferencia arancelaria de carácter bilateral o regional con respecto a terceros países, el avance en un programa de desgravación arancelaria del comercio entre naciones miembros de la ALADI y la plena adopción de un AEC antes de finalizar la presente década.

Chile

Entre abril de 1993 y diciembre de 1994 tres de los países andinos —Venezuela, Colombia y Ecuador, en este orden— firmaron ALCs de tipo "primera generación" con Chile, en tanto que en 1993 Bolivia formalizó un acuerdo de complementación económica de alcance parcial —en cuanto al ámbito de productos— y Perú se encuentra finalizando negociaciones para la suscripción de un acuerdo comercial.

MERCOSUR

A principios de 1993 Brasil puso a consideración del Grupo Andino una propuesta de acuerdo de complementación. Dicha propuesta fue ampliada posteriormente al ámbito del MERCOSUR, dentro del propósito impulsado por Brasil de avanzar progresivamente en la configuración de un eventual ALC en América del Sur —conocido como ALCSA.

En septiembre de 1994 el MERCOSUR anunció a los países de la ALADI algunos criterios básicos para las negociaciones de incorporación. En ese contexto, durante finales del mismo año, se celebró la primera reunión entre los países andinos actuando en conjunto y el MERCOSUR en la que se acordó entrar en negociaciones.

En respuesta, el Grupo Andino planteó una propuesta de acuerdo marco que en una etapa posterior podría ser considerada como referencia para negociaciones bilaterales de países andinos con el MERCOSUR. Esta propuesta fue discutida en febrero de 1995, al igual que la posición de los países andinos en favor de la aplicación a su favor del principio de "asimetría" por consideración de su menor nivel de desarrollo con respecto a Brasil y Argentina. Al no haber sido aceptada dicha posición —principalmente por parte de Brasil— se decidió tener otra reunión en el siguiente mes de marzo.

Al igual que en la primera, surgieron diferencias importantes entre enfoques, por lo que se convino en postergar nuevos encuentros hasta cuando fuera conveniente. Entretanto el MERCOSUR anunciaba en mayo de 1995 la prórroga hasta diciembre del mismo año de los acuerdos bilaterales de alcance parcial vigentes con los países andinos.

La situación planteada no sirvió de obstáculo para que Bolivia por razones geopolíticas de interés nacional y por la importancia de sus lazos económicos con el MERCOSUR, de manera especial con Brasil, progresara individualmente en negociaciones para la suscripción de un ALC. Fue así como en junio de 1996 se formalizó el acuerdo comercial bajo el cual la mayoría de los productos quedará liberada totalmente en el año 2006 y entre los años 2011 y 2014 para los considerados "sensibles".

Es de recordar que en virtud de la decisión 322, Bolivia podía llevar a cabo la negociación sin perder los beneficios y obligaciones que conserva con la instituida Comunidad Andina.

Al tiempo que ello ocurría el MERCOSUR adelantaba negociaciones comerciales con otros países y bloques que ya han culminado con la formalización de un ALC con Chile —en junio de 1996— y la suscripción de un acuerdo marco de cooperación con la Unión Europea —en diciembre de 1995.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Con la concreción de los ALC con Bolivia y Chile y ante los progresos observados en el proceso de preparación de las negociaciones del ALCA, se reiniciaron las discusiones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR para la negociación de un ALC entre bloques —ya no bilateralmente como se estaba previendo al menos en 1995. Es así como en octubre de 1996 se celebró en Montevideo una reunión para tratar criterios básicos con base en propuestas presentadas por el MERCOSUR y la Comunidad Andina.

Entre los criterios iniciales propuestos por el MERCOSUR se destacan los siguientes: (i) igualdad de derechos y obligaciones, sin consideración de tratamientos diferenciales; (ii) el ALC debería entrar en vigencia el 30 de septiembre de 1997; (iii) el acuerdo en su primera etapa sería de carácter estrictamente comercial: cronograma de desgravación, régimen de origen, solución de controversias, salvaguardias, valoración aduanera, en tanto que otros como inversión, servicios, etc. se abordarían con posterioridad a octubre de 1997; (iv) el ALC abarcaría la totalidad del universo arancelario, contemplándose la posibilidad de la conformación de listas de productos "sensibles" para un número reducido de ítems y por un período limitado de tiempo a partir del cual se procedería a la desgravación de su comercio intrarregional; (v) el ALC estaría enmarcado en el principio de la reciprocidad en términos de la cobertura de la desgravación, a excepción de los ítems que integran el patrimonio histórico; (vi) entre las normativas planteadas sobresale la de origen consecuente con un salto de partida —4 dígitos del SA— o valor agregado regional del 60%, con requisitos específicos en el caso de aquéllos ítems a los que se les asignen valoración aduanera y tratamiento de prácticas desleales de comercio bajo los criterios y reglas de la OMC.

Este esquema de ALC coincide esencialmente con el acordado por el MERCOSUR con Bolivia y Chile, lo que podría estar sugiriendo el interés especial del MERCOSUR por consolidar un tipo de ALC relativamente "homogéneo" con el resto de países de Sudamérica —en algún sentido, una especie de ALCSA.

Al menos en su etapa inicial, este ALC se aproximaría más a uno del tipo "primera generación" —aunque con plazos más flexibles que los tradicionales— que a uno de "nueva generación" como el caracterizado por el TLCAN. Posteriormente se buscaría ir incorporando nuevos campos y disciplinas.

A diferencia, la propuesta inicial del Grupo Andino planteaba un acuerdo más comprensivo por abarcar desde un comienzo temas adicionales al meramente comercial, sin que por ello pueda ser catalogado como uno de "nueva generación". Incluía algunos elementos que podrían interpretarse como un intento de reivindicación del principio de "asimetría" al plantear que para fines de: (i) la definición del programa de liberación comercial, "las Partes tendrán en cuenta sus respectivas sensibilidades comunitarias y las individualidades de los Países signatarios como consecuencia de sus particularidades específicas", y (ii) la especificación de los requisitos para calificar el origen de las mercancías cuando el proceso de producción no implique salto de partida arancelaria, "se definirá un porcentaje de contenido regional que consulte el grado de desarrollo de las Partes".

En este punto es de recordar nuevamente que una tendencia observada en los últimos tiempos en la región ha sido la de minimizar en lo posible la aplicación del principio de la "asimetría" —siendo la experiencia con el TLCAN la más evidente— y que el MERCOSUR no sólo no le ha brindado atención especial a mecanismos especiales para el trato de sus socios con un menor nivel de desarrollo relativo —en particular Paraguay—, sino que tampoco incorporó medidas al menos explícitas en los acuerdos recientemente firmados con Bolivia y Chile.

De ahí la dificultad a la que habrían de enfrentarse los países andinos en las negociaciones con el MERCOSUR para poder incorporar tratamientos que reconozcan la "asimetría"

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

entre Países Signatarios. Ello sin entrar a debatir sobre los problemas de elección e implementación de mecanismos para velar que a la par con su efectividad en términos distributivos y de equidad de oportunidades entre socios, *no* se generen distorsiones perversas en la localización de recursos en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Precisamente en este tema ha residido uno de los desacuerdos más decisivos para concretar la negociación de un ALC entre los "bloques", que en confluencia con otras diferencias en las posiciones entre "bloques", ha tenido que irse postergando permanentemente el período de negociaciones, hasta el punto que inicialmente debió acordarse la creación del ALC en dos etapas: (i) antes del 30 de septiembre de 1998, concertar un acuerdo de preferencias arancelarias fijas con base en el patrimonio histórico y las disciplinas comerciales vigentes de la ALADI —procediéndose a intercambiar listas de productos de interés con los respectivos márgenes de preferencia solicitados—, y (ii) entre el 1 de octubre de 1998 y el 31 de diciembre de 1999, negociar un ALC que deberá abarcar el universo arancelario y que entrará en vigencia el 1 de enero del año 2000.

No obstante, en razón de las dificultades encontradas para avanzar en la primer etapa de la negociación entre los dos "bloques", no sólo no pudieron cumplirse los plazos estipulados sino que hacia mediados del primer semestre de 1999 Brasil tomó sorpresivamente la decisión de negociar de manera unilateral, por separado las preferencias del patrimonio histórico de la ALADI con los países andinos como "bloque" —negociación culminada en los primeros días de julio.

Resta por ver cuál sería la estrategia y el eventual cronograma para la negociación de un ALC entre el "bloque" andino y Brasil —o quizás el MERCOSUR en su conjunto.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA INSERCION Y EL RELACIONAMIENTO INTERNACIONAL DE LA COMUNIDAD ANDINA [7]

En medio de la "trama y urdido" de múltiples acuerdos preferenciales en el hemisferio y ante los propósitos del Plan de Acción de la Cumbre de las Américas, especialmente el de avanzar en la construcción del ALCA, resulta primordial para un "bloque o área comercial regional" como es la Comunidad Andina, diseñar cuidadosamente su estrategia de inserción y relacionamiento con los demás "bloques regionales" y con aquellos países con mayor poder político-económico y mayor capacidad de injerencia en la conducción del proceso de integración hemisférica.

Desafortunadamente, el diseño de la estrategia de integración constituye una problemática teórica y programática de difícil resolución en la práctica real. Pero también es cierto que se trata de un paso inevitable para la definición del relacionamiento internacional de cualquier país o "bloque" en medio de un proceso de regionalismo como el observado en la actualidad. De ahí la necesidad de abordarlo de la manera más comprensiva posible.

Antes de seguir adelante, conviene presentar unas breves reflexiones sobre esta problemática. Siguiendo a Garay [1997], es de recordar que la "legitimación" de la implantación de acuerdos preferenciales puede dar lugar a una proliferación de ALC y Uniones Aduaneras (UA) de la más diversa categoría, consecuente con la aplicación de una gran variedad de normas y disposiciones para regular el comercio interregional —entre países socios de dife-

[7] Algunos apartes de esta sección se fundamenta en Garay [1997].

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

rentes acuerdos— o incluso intrarregional —entre socios de un mismo acuerdo—, lo que a partir de un cierto punto atentaría en contra de la transparencia y certidumbre de la propia liberalización comercial.

Esta situación puede llegar a una complejidad tal que el mismo proceso de regionalismo, para no mencionar el multilateralismo, resultaría no sólo obstaculizado sino incluso hasta revertido. Con la agravante de que entretanto se podrían experimentar relocalizaciones de recursos productivos e importantes impactos distributivos tanto entre países socios como en el interior de ellos.

Es claro que existirá una tendencia a la "complejización" y entrecruzamiento de normas, *ceteris paribus*, cuanto mayores sean las diferencias en el nivel de desarrollo productivo y en los aranceles a terceros entre países socios de diferentes acuerdos preferenciales y aún hasta entre miembros de un mismo acuerdo —siempre que sea de un tipo menos avanzado que una UA. De ahí la relevancia del análisis económico sobre "la trama y el urdido" de una variedad de acuerdos preferenciales —desde acuerdos parciales a ALC y UA— en un contexto de regionalismo como el observado actualmente en las Américas.

En la medida en que se incrementa el número, la variedad y la diferenciación entre acuerdos, *ceteris paribus*, habrá una tendencia a:

- agudizar la búsqueda por el usufructo de rentas por parte de agentes económicos en los países socios; por ejemplo, empresas nacionales o multinacionales que pretendan consolidar una posición mono u oligopólica en el mercado regional restringiendo la "entrada" de nuevos competidores;
- aumentar la pérdida de recursos por la necesidad de dedicar esfuerzos de diversa índole para la negociación de varios acuerdos, para la administración de cada uno de ellos y para la verificación del cumplimiento de los compromisos —en especial cuando hay entrecruzamientos en las disposiciones entre acuerdos;
- intensificar los condicionamientos para la liberalización gracias al mayor poder de negociación relativo que dispone un "país-eje grande" en un marco bilateral que bajo un esquema estrictamente multilateral, lo cual también puede conducir a la concesión de una mayor protección relativa de intereses predominantes del "país-eje";
- restringir la inversión potencial de todos los países en su conjunto —al menos en comparación con una situación "ideal" de libre comercio multilateral— y, en consecuencia, el ingreso, ahorro y crecimiento regionales por la permanencia de barreras al comercio entre algunos países, sin que *a priori* pueda determinarse la distribución entre países.

Como consecuencia de lo anterior queda claro que la arquitectura de la formación de un ALC o un acuerdo preferencial regional constituye un objeto propio de estudio. Su "razón de ser" surge esencialmente de la misma problemática teórica de la integración, como es la ausencia de una prescripción genérica sobre la primacía de un determinado esquema y trayectoria de regionalismo sobre otro alternativo en un mundo en el que no se satisfacen debidamente las condiciones de un sistema *puro* de competencia perfecta.

El carácter de estudio es programático por consistir en la identificación de aquella(s) política(s) de integración que puedan resultar la(s) más "deseable(s)" en términos de bienestar social bajo unas determinadas condiciones de competencia no perfecta y en presencia de objetivos y consideraciones no estrictamente económicos.

Dados los progresos alcanzados por la integración económica regional y las perspectivas de algunas de las negociaciones en curso en el hemisferio y en presencia de ciertas restricciones

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de diversa índole para poder optar por determinadas alternativas conducentes a la profundización de las relaciones comerciales de los países andinos con otros "bloques regionales", es indispensable avanzar en la especificación de estrategias y trayectorias alternativas de integración, 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.

En esta perspectiva ha de velarse por guardar la mayor *integralidad* posible evitando incurrir en nocivas inconsistencias y contradicciones entre las políticas y tácticas constitutivas de la estrategia de integración e inserción internacional como un todo, todavía con mayor razón en medio de la coexistencia de múltiples estrategias básicas como actualmente ocurre en el sistema mundial con la vigencia del unilateralismo, del regionalismo y del multilateralismo.

Correspondiendo el diseño de una estrategia integracionista en el mundo real a una problemática característica de "suboptimización" —u "optimización de segundo orden"—, es claro que en presencia de diversas trayectorias opcionales y ante la falta de un mecanismo "creíble" de cooperación multilateral, se tiende no sólo a agudizar el clima de incertidumbre para los diferentes actores involucrados sino también a alterar la valoración intertemporal entre escenarios alternativos, dificultándose aún más una "escogencia educada" de opciones estratégicas.

Ello plantea necesariamente un dilema a los países miembros del sistema asimilable al clásico "dilema del prisionero" que, entre otras consecuencias, además de dar lugar a una serie de problemas de decisión colectiva, puede conducir a los países a "sobrevalorar" la certidumbre y los beneficios bajo una perspectiva de corto plazo. Intimamente ligado con lo anterior, se torna aún menos "robusta y significativa" —en términos estadísticos— cualquier evaluación empírica de beneficios y sacrificios relativos de cada una de las opciones estratégicas.

Esta situación ha sido ilustrada por Hinojosa *et al.* [1997] utilizando un modelo básico de equilibrio general computable para analizar diferentes escenarios en el proceso de conformación de un ALCA a partir de acuerdos alternativos entre "bloques regionales" —en particular, TLCAN, MERCOSUR y Comunidad Andina.

A partir de tales consideraciones en esta sección se esbozan algunos planteamientos básicos en torno de la estrategia de inserción y de relacionamiento internacional de los países miembros de la Comunidad Andina en el marco de un "novedoso" esquema de cooperación hemisférica, promovido en el marco de la Cumbre de las Américas.

Comunidad Andina

Antes de proceder con el análisis sobre estrategias de relacionamiento de la Comunidad Andina con otros países y "bloques regionales" tanto del hemisferio americano como de otros continentes, es necesario mencionar siquiera algunas dificultades, requerimientos y opciones determinantes del mismo proceso de integración andino.

Como se puede desprender de la sección anterior, la Comunidad Andina ha mostrado importantes progresos en su adecuación y en el mismo relacionamiento comercial entre sus países socios, sin haber estado exento de graves dificultades e incoherencias con consecuencias no despreciables para las diferentes Partes involucradas.

De un lado, es de anotar que las exportaciones intraandinas participan con un 12% del total de las exportaciones de los países andinos —habiendo crecido a una tasa anual cercana al 27% en dólares durante el período 1992-1995 (BID [1996] pp. 2-3)— y que más de la mitad

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de las inversiones de capitales latinoamericanos registradas en los países andinos durante los años 1994-1995 fueron procedentes de la misma subregión.[8]

De otro lado, si bien se ha llegado a la conformación de una Unión Aduanera imperfecta en un doble sentido: la falta de una participación plena por parte de todos y cada uno de los países andinos y la presencia de importantes excepciones al AEC y al programa de liberación comercial, además de serias falencias en el campo de las condiciones de competencia entre miembros y de distorsiones derivadas de la "insuficiente" aplicación de medidas correctivas; todavía resta la implantación de profundas reformas de la más variada índole para poder prever su verdadera consolidación como un "grupo de cinco países" sólidamente integrado de cara a la asociación y cooperación con otros "bloques regionales" en el hemisferio.

En efecto, en la Comunidad Andina están operando simultáneamente varios esquemas de integración: una UA bastante avanzada entre Colombia y Venezuela (con un AEC aplicable al 87,3% del universo arancelario), una UA más imperfecta entre Colombia y Venezuela y Ecuador (con un AEC aplicable al 65,7% del universo), un ALC imperfecto entre Colombia y Venezuela y Perú (ya que este último país todavía les aplica aranceles a un 15% del universo, que se irán desgravando progresivamente hasta el año 2005), un ALC imperfecto entre Ecuador y Perú pero con una desgravación más rápida que en el caso anterior (según lo definido recientemente en el marco del Acuerdo de Paz entre los dos países) y un ALC imperfecto entre Bolivia y Perú con una apertura más profunda por parte de Perú que en sus ALC con los demás países andinos.

Bajo estas circunstancias, para avanzar en la configuración de un verdadero "bloque regional" andino se requerirá necesariamente: en un plazo relativamente moderado, el perfeccionamiento tanto de la UA entre Colombia, Ecuador y Venezuela como de un ALC entre Perú y el resto de países andinos, con la corrección de distorsiones e imperfecciones en el funcionamiento del mercado ampliado, y en el mediano plazo, la consolidación de una UA andina, la implantación de una estrategia y política exterior comunitaria y el logro de progresos sustanciales en la conformación de un mercado común entre los países miembros de la Comunidad Andina. Precisamente, es de anotar que algunos propósitos centrales de la XI Cumbre Presidencial Andina, celebrada en mayo del presente año, apuntan en dicha dirección.

Sólo en la medida en que se logre asegurar un mayor compromiso real —que va más allá de la propia "voluntad política"— para progresar decididamente en el perfeccionamiento del proceso subregional, en consonancia con el avance integracionista de otros "bloques" en el hemisferio, se correrá el riesgo de la progresiva erosión de su identidad comunitaria al punto de poder llegarse a una pérdida de la incondicionalidad necesaria para mantener su proyección conjunta hacia el exterior.

Una consecuencia del deterioro del proceso andino podría consistir en la tendencia a la creación de "subgrupos" entre países miembros alrededor de intereses integracionistas "subregionales" y con compromisos recíprocos más profundos que los alcanzables a nivel comunitario andino. Esto es, a la profundización de un esquema de integración "intra-subregional" más avanzado que el susceptible de lograr para la Comunidad Andina en su conjunto.

Aunque esa tendencia ya se ha venido observando con la profundización relativa de las relaciones colombo-venezolanas e incluso ecuatorianas, con respecto a las existentes para la

[8] Un 50% en el caso del Ecuador (30 y 20% correspondientes a capitales venezolanos y colombianos, respectivamente), un 70% en el caso de Colombia (50 y 18% de capitales venezolanos y ecuatorianos) y la totalidad en el caso de Venezuela (67 y 33% de capitales colombianos y ecuatorianos). Véase BID [1996] p. 15.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Comunidad en su conjunto y a su avance en la inserción con terceros países como México y Chile, la presencia de un proceso integracionista "suprarregional" como el de la conformación del ALCA simultáneamente con la creciente asociación entre "bloques regionales", genera condiciones proclives a la "disociación" de aquellos "bloques" con menor intensidad y dinámica integracionista, entre otras razones, por la decisión de sus países socios a participar en esquemas más determinantes y con mayor proyección en la configuración del espacio económico hemisférico.

Es por ello que de no lograrse tener una proyección comunitaria coherente en la dinámica de relacionamiento de la Comunidad Andina con los otros "bloques regionales" y con países "claves" en las Américas puede llevar a su desplazamiento y marginación como actor con identidad propia en el proceso de construcción del ALCA y, para efectos prácticos, a su "marchitamiento" como esquema integracionista.

Hasta aquí se ha supuesto que en el proceso de configuración del ALCA se seguiría una trayectoria de "subsidiaridad de bloques" y que, en algún sentido, el acuerdo hemisférico vendría a coexistir con esquemas "regionales, subregionales y bilaterales" de diversa profundidad y ámbito. Esto es, que se mantendría la identidad de un buen número de los acuerdos o "bloques" existentes con la "superposición institucional y espacial" de un acuerdo hemisférico —pero manteniéndose la "autonomía funcional" en términos de la intensidad y espectro de disciplinas y compromisos de cada uno de los esquemas prevalecientes—, sin la necesidad de que se tuvieran que diluir todos ellos hasta llegar a la concreción de un único y excluyente acuerdo "suprarregional hemisférico".

Esto no basta para dejar de resaltar la problemática que dicha trayectoria conlleva para la realización de un proyecto como el ALCA (para mayor detalle, véase Garay [1996]).

Estados Unidos

Sin duda alguna, Estados Unidos es el país individual más "clave y decisivo" —"país-eje central" para utilizar la terminología especializada— en la determinación de los patrones de relacionamiento e inserción regional e internacional de países como los andinos.

Para comenzar sobra aclarar que si la trascendencia de las relaciones entre los países andinos y Estados Unidos se midiera sólo por el mero intercambio comercial y los flujos de inversión, bastaría con registrar que cerca de un 40% de las exportaciones andinas todavía se dirigen a ese mercado y que un 60% de la inversión extranjera directa realizada en los países andinos durante el período 1990-1994 fue de capitales estadounidenses (Garay *et al.* [1996]).

Ahora bien, dadas las peculiaridades de las relaciones existentes entre los países andinos y Estados Unidos, asociadas con el tratamiento de problemas específicos que por lo menos hasta ahora han rebasado la tradicional agenda bilateral —como todavía ocurre con la agenda de los demás países latinoamericanos, a excepción de México—, resulta recomendable, si no indispensable, gestionar el desarrollo de un "esquema comprensivo e integral de cooperación mutua" que, entre otras cosas, sirva de marco general de referencia para las negociaciones que deban adelantarse entre tales Partes durante el proceso de conformación del ALCA.

Así, entonces, enmarcada la integración subregional andina dentro del proceso de conformación de una zona hemisférica de libre comercio, sobresale la innegable importancia adquirida por la conducción de las relaciones entre los países miembros de la Comunidad Andina y Estados Unidos en desarrollo de las Iniciativas de las Américas y Andina (APCA) y bajo el marco de los compromisos y disciplinas del GATT/OMC.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En este contexto, el relacionamiento bilateral con Estados Unidos podría resultar tanto más eficaz y provechoso para los países de la región, en cuanto se condujera sobre la base de unos principios y lineamientos mínimos comunes, tales como:

- La secuencialidad del proceso de aproximación y de cooperación, consecuente con el carácter de la iniciativa y con la situación político-económica de los diferentes países de la región.
- La reciprocidad relativa como reconocimiento de la "asimetría" existente en niveles de desarrollo entre las Partes.
- La compatibilidad con los acuerdos de integración y de cooperación multi y bilateral en curso en la región, particularmente con el perfeccionamiento de la UA andina. A manera de ilustración, ha de evitarse el surgimiento de incompatibilidades entre los esquemas de integración vigentes y los convenios en el marco de iniciativas como la hemisférica, realizando las adecuaciones y reformas necesarias para eludir conflictos jurisdiccionales inconvenientes, tal como podría ocurrir con la cláusula convencional de la Nación Más Favorecida.
- La agilidad, la transparencia, la universalidad de criterios y la simplificación de procedimientos de consulta y de coordinación entre los organismos nacionales competentes, en aras de guardar una adecuada coherencia entre las acciones adelantadas por los diferentes países y grupos de países.

Entre los objetivos básicos a ser propugnados en las negociaciones bilaterales con Estados Unidos, merecen ser destacados algunos como los siguientes:

- El desmonte de las barreras no arancelarias impuestas por el gobierno estadounidense a importaciones de bienes considerados "sensibles", provenientes de los países andinos —especialmente productos alimenticios, animales vivos, semillas oleaginosas, hierro y acero, sustancias químicas, textiles y prendas de vestir.[9]

En estrecha relación con lo anterior, la determinación de reglas claras y transparentes para la aplicación de derechos compensatorios e impuestos anti-*dumping*, a fin de evitar el denominado *proteccionismo procesal* resultante de la aplicación de medidas *no* como correctivos de prácticas desleales de comercio, sino más bien con un claro sentido proteccionista del mercado estadounidense.

- La prolongación de la vigencia del APCA con posterioridad al año 2001.
- La inclusión de proyectos de promoción comercial en colaboración con Estados Unidos con miras a expandir y diversificar la oferta exportable subregional en provecho del acceso preferencial recibido en el mercado estadounidense. No ha de perderse de vista el alto grado de concentración en pocos ítems arancelarios de las exportaciones andinas a Estados Unidos.

[9] La importancia tradicional de dichas barreras puede ser ilustrada al registrar que, al menos a finales de los años ochenta, un 29,4% de las exportaciones de Colombia a Estados Unidos se encontraba afectado por alguna restricción no arancelaria; un 4,6% en el caso de Bolivia, un 4,9% en el de Ecuador, un 7,3% en el de Perú y un 13,4% en el de Venezuela. Véase Gonçalves y Castro [1989].

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- La adopción de medidas efectivas para facilitar y ampliar el comercio de servicios de los países andinos a fin de revertir su creciente déficit con Estados Unidos. Sin duda, los pasos realizados en la subregión con respecto a la integración en sectores de servicios y a la liberación de la circulación de capitales, servicios y personas, constituyen un marco de referencia para abordar conjuntamente la progresiva liberalización del comercio de servicios con Estados Unidos (Junta del Acuerdo de Cartagena [1991 a] p. 74). Claro está, las acciones en este campo deberán ser estrictamente compatibles con el acuerdo multilateral OMC/GATT.
- La orientación de un Fondo de Inversiones como el dispuesto por la Iniciativa Bush para financiar tanto a actividades productivas y de desarrollo tecnológico propicias al mejoramiento de la competitividad internacional de empresas andinas, como a la constitución de empresas multinacionales andinas y otros proyectos con la participación de capital norteamericano, a la privatización de entes oficiales, a la modernización de empresas públicas y privadas, y a la calificación técnica de mano de obra.

Sobra destacar la atención que ha de brindársele a la agenda andina de negociaciones con Estados Unidos. A los países incluidos en la Iniciativa Andina sólo les convendría claramente la concesión de un margen preferencial a las importaciones de los productos estadounidenses frente a las de terceros países dentro del marco de la Iniciativa Hemisférica, en la medida en que lograran usufructuar de importantes ventajas y beneficios en materia de inversión, financiamiento, transferencia de tecnología, cooperación técnica y preservación del medio ambiente.

A diferencia de otros países latinoamericanos para los que, al menos en una perspectiva más inmediata, el componente comercial podría ser el *núcleo básico* de sus negociaciones con el gobierno de Estados Unidos dentro del proyecto hemisférico, la acción conjunta o de índole comunitaria por parte de países andinos debería empezar por concentrarse en la concertación de convenios y acuerdos sobre inversión, financiamiento y cooperación al amparo de una iniciativa como la de las Américas, como contraprestación a la concesión de *carácter unilateral* que se le brindaría a Estados Unidos con un acceso preferencial al mercado subregional frente a terceros países, en la medida en que productos de dichos países andinos *ya* pudieran usufructuar de un *acceso relativamente libre* al mercado estadounidense bajo el Acta de Preferencia Comercial Andina (APCA).

En este punto vale la pena recordar la pérdida de ingresos aduaneros que le significaría al menos por un cierto período de tiempo a los países andinos la reducción unilateral de aranceles en favor de Estados Unidos —sin reciprocidad en otros campos—, dado que a pesar de su apertura al exterior, todavía el arancel promedio andino supera el 13,4% y que su arancel moda es el 10% —para un 40% de los ítems del universo arancelario. No debe pasarse por alto que en el caso estadounidense los aranceles promedio y moda son el 6,3 y el 0,0%, respectivamente.

A este respecto conviene mencionar la aprobación por parte de la Comunidad Andina para el establecimiento de un Consejo sobre el Comercio y la Inversión con Estados Unidos, como una forma de interlocución para resolver problemas en estas áreas por acuerdo mutuo y a la mayor brevedad posible y dentro del propósito de propender por un mejor aprovechamiento del APCA.[10]

[10] Información publicada por el diario *El Espectador* en su edición del jueves 18 de junio de 1998 (Santafé de Bogotá, Colombia, p. 6-B).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Es de resaltar el amplio campo de acción que podría aprovecharse en una variedad de materias en desarrollo de un esquema integral de cooperación y asociación entre la subregión andina y Estados Unidos.

América Latina y el Caribe

MERCOSUR

En el estado actual del proceso hemisférico la definición del relacionamiento entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR constituye un elemento de especial relevancia no sólo por consideraciones comerciales y económicas para las Partes involucradas, sino también por el papel que puede llegar a significar en términos estratégicos para la negociación de temáticas definitorias del proceso ALCA —como tipo, secuencia, trayectoria y ámbito del acuerdo de libre comercio hemisférico.

Ello, no obstante que hasta el presente no se haya logrado alcanzar mayor profundidad en el relacionamiento comercial y de inversión entre los dos "bloques". Es así como en 1995 apenas un 3,5% de las exportaciones totales de los países andinos se destinaron al MERCOSUR y que sólo Bolivia recibió capitales de Argentina y Brasil en el período 1994-1995 (BID [1996] p. 15).

Sin embargo, para consideraciones prospectivas en el marco de un proceso integracionista como el hemisférico debe tenerse en cuenta que el MERCOSUR constituye un mercado potencial de indudable importancia por contar con una población de 203 millones de habitantes y un PIB cercano a los 650 miles de millones de dólares —en comparación con 99 millones de habitantes y con un PIB de 191 miles de millones de dólares en el caso de la Comunidad Andina.

Para poder avanzar algún planteamiento sobre la estrategia de relacionamiento entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR dentro de la dinámica de configuración de un ALCA a partir de los "bloques regionales" existentes, resulta inevitable comenzar por enmarcar debidamente las condiciones actuales bajo las cuales se desenvuelven las relaciones tanto entre los dos "bloques" en cuestión como entre ellos y el resto de "bloques" y países "clave" en el hemisferio —y dependiendo del caso incluso de otros continentes.

Como se anotó, existe ya una "trama y urdido" de acuerdos preferenciales celebrados por estos "bloques" y una serie de limitantes para la elección de trayectorias alternativas en el proceso de configuración del ALCA, que restringen severamente las opciones, especialmente para aquellos con el menor "poder de negociación" y/o margen de maniobra.

Entre los condicionamientos más importantes a los que se ve sometido la Comunidad Andina en el diseño de la estrategia de integración con el MERCOSUR, sobresalen las siguientes:

- La peculiar relación comercial de los países andinos con Estados Unidos en virtud de las concesiones recibidas por el APCA, que les lleva a privilegiar el estrechamiento de relaciones en campos diferentes al de las preferencias comerciales.
  Pero aún si la búsqueda de un acuerdo comercial les fuera prioritaria, por lo menos actualmente existen severas restricciones de índole política en Estados Unidos para el otorgamiento de la facultad *"fast track"* al Ejecutivo para sus negociaciones comerciales internacionales, todavía con mayor razón cuando se trata de países con problemas de tráfico de drogas ilícitas, como ocurre con algunos países andinos.
  En consecuencia, no existen condiciones favorables para esperar una eventual resolu-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ción de conflictos que obstaculizan la posibilidad de avanzar, al menos en un tiempo previsible, en la negociación de un ALC entre el "bloque" andino y Estados Unidos ya sea éste como país individual o como miembro del TLCAN —en caso de que se optara por gestionar la adhesión al Tratado.

Aún en el hipotético caso en que el gobierno estadounidense contara con el mecanismo del *"fast track"* queda la incertidumbre para aquellos países andinos que pudieran resultar "elegibles" —por ejemplo, por estar "exentos" del problema de la droga— sobre en qué posición resultarían clasificados entre los demás países latinoamericanos para poder celebrar un eventual ALC con Estados Unidos.

- Estando restringida la formalización de un ALC con el "país-eje central" (EE.UU.) y con el "gran bloque-eje" (el TLCAN) en el hemisferio y, simultáneamente, encontrándose en pleno proceso de "expansión" y porqué no "fortalecimiento" el otro "bloque-eje en competencia" (MERCOSUR) en el contexto americano, pareciera surgir una alternativa por demás atractiva para los países y los "bloques regionales" intermedios y pequeños: progresar en el acercamiento al(os) "bloque(s) poderoso(s)" con un dinamismo perdurable y con capacidad de resolución en la construcción del ALCA.

  Aparte de las potencialidades de integrarse con países vecinos con mercados internos relativamente grandes y en expansión —que al menos geográficamente pudieran pensarse como países "socios naturales"—, esta alternativa les evitaría correr el riesgo de quedar marginados de los "bloques" más determinantes en la definición de la problemática de la integración hemisférica.

  Sin embargo, es de reiterar que su "bondad" dependerá fundamentalmente del tipo de acuerdo comercial que se celebre entre los dos "bloques": ámbito, velocidad, profundidad y secuencia de la liberalización; selectividad y naturaleza de normas y disposiciones básicas; tratamiento de temas y actividades "sensibles"; aplicación de mecanismos para la distribución entre países socios de los beneficios derivados de la integración, etc.

  Evidentemente, *a priori* no es posible defender genéricamente cualquier tipo particular de opción estratégica como el mencionado. Todo dependerá de los beneficios-costos sociales netos en una perspectiva intertemporal que el acuerdo específico le reporte a los países miembros y su comparación con los derivados de otras alternativas disponibles. Ahí reside el problema típico del diseño de una política "óptima de segundo orden".

  En el caso de los países andinos puede resultar especialmente preocupante el hecho de que se optara por aplicar normas para regular la competencia en el mercado ampliado que les limitara nocivamente el aprovechamiento de sus potencialidades en una óptica más allá del corto plazo, como sería susceptible de ocurrir con: a) la implantación de reglas de origen restrictivas para el grado de especialización e integración de sus aparatos productivos, y b) la definición de nóminas de desgravación arancelaria que no consulte debidamente los niveles de "sensibilidad" relativa de bienes considerados "claves" para la condición de los países andinos, para no citar sino unos ejemplos.

  En este sentido, si el MERCOSUR buscara reproducir las listas de reglas específicas de origen estipuladas en su ALC con Chile para incorporarlas directamente en un ALC con la Comunidad Andina, sería de prever el incumplimiento de los requerimientos de contenido regional por parte de no pocos bienes producidos por países andinos en algunas actividades manufactureras de cierta importancia. Específicamente para el caso de la lista que estipula como requisitos para la calificación del origen el salto de partida

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

arancelaria —6 dígitos del Sistema Armonizado— y además un valor de contenido regional no inferior al 60%. No debe dejarse de lado que apenas cerca de un 9% de las importaciones andinas de bienes manufacturados procede de países del MERCOSUR.

Desequilibrios de tal tipo pudieran ocurrir si no se seleccionara cuidadosamente la composición de bienes en cada una de las nóminas adoptadas para la desgravación preferencial.

La ocurrencia de incumplimiento de las reglas específicas de origen ha sido estudiado por Garay y Quintero [1997] y Cárdenas y Umaña [1996] para el caso de la producción manufacturera de Colombia en el marco del acuerdo G-3 y la ALADI (Garay y Quintero [1997]; Cárdenas y Umaña [1996]).

- Al ir avanzándose en un proceso a nivel hemisférico bajo el cual simultáneamente otros "bloques" y países buscan profundizar sus relaciones mediante la celebración de múltiples acuerdos preferenciales entrecruzados, un "bloque mediano" como la Comunidad Andina tiende a verse forzado a seguir un comportamiento similar, aunque sea por motivos eminentemente "precautelativos-defensivos".

  En medio de una compleja "trama y urdido" de acuerdos preferenciales se hace inevitable y por demás prioritario propugnar por guardar la mayor consistencia y coherencia posibles entre los mismos so pena de reproducir condiciones propicias para la pérdida de transparencia en la liberalización, la agudización de distorsiones en la competencia entre países miembros y el insuficiente aprovechamiento de las ventajas de la especialización.

  Dicha situación viene a atentar en contra de la observancia del mismo principio básico del "regionalismo abierto" bajo el cual se ha sustentado el proyecto hemisférico.

Por todo lo anterior, la "bondad" de proceder a una pronta negociación entre los "bloques regionales" MERCOSUR y Comunidad Andina dependerá, en última instancia, del rigor con el que se evite la incurrencia de inconsistencias y distorsiones nocivas en el proceso de conformación del mercado ampliado y que se garantice una adecuada *equidad* en las oportunidades para acceder a los beneficios de la integración —con referencia particular a los países de menor nivel de desarrollo relativo.

Estas a su vez constituyen condiciones necesarias, aunque no suficientes, para la observancia de principios y propósitos fundamentales del Plan de Acción de la Cumbre de las Américas: la consolidación del "regionalismo abierto" y la compatibilización de la integración económica con la prosperidad y democracia de los países del hemisferio.

Centroamérica y el Caribe

Dentro de la estrategia de integración hemisférica y de inserción internacional de la Comunidad Andina como "bloque regional", Centroamérica y el Caribe constituyen una región estratégica tanto por consideraciones geopolíticas para al menos dos países andinos —Colombia y Venezuela— como por razones tácticas para el posicionamiento de la Comunidad Andina de cara al siguiente estadio de las negociaciones hemisféricas que ha comenzado a partir de 1998.

No es gratuito que precisamente ya hayan entrado en vigencia los ALC de carácter "asimétrico" celebrados por Colombia y Venezuela con los países de CARICOM —en reconocimiento de la "asimetría" entre sus niveles de desarrollo—, que Venezuela hubiera concertado un acuerdo marco sobre comercio e inversión con Centroamérica aunque todavía no esté en rigor y que Colombia también hubiera buscado comenzar negociaciones comerciales con los países centroamericanos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

De ahí que con el propósito de consolidar la "proyección comunitaria" y el poder de negociación como "bloque regional" de la Comunidad Andina en los escenarios americano e internacional, parecería conveniente que aquellos países andinos que no hubieran avanzado en la concertación de acuerdos con el Caribe procedieran a hacerlo guardando una adecuada congruencia con el tipo de ALC formalizados por Venezuela y Colombia. Con la salvedad, claro está, que el carácter "asimétrico" habría de variar según el país andino en referencia: en particular Bolivia y quizás en alguna medida Ecuador, dado su menor desarrollo relativo en el contexto andino.

La ventaja de avanzar en ese sentido radica en que la Comunidad Andina podría llegar a configurarse como un "bloque regional-eje" de un sistema de "eje-rayos" o *"hub and spokes"* (H&S) con todos los demás "bloques" de América Latina y el Caribe mediante la celebración de ALC de tipo quizás más próximo al de "primera generación" que al de "nueva generación", por lo menos en lo estrictamente comercial,[11] pero con la posibilidad de introducir adecuaciones para flexibilizar el tratamiento en ciertas temáticas como la de origen; por ejemplo, acordando una normatividad de origen intermedia entre el de la ALADI y el del MCCA, como se menciona más adelante.[12]

Esta situación probablemente le mejoraría su posicionamiento relativo en el proceso de configuración del ALCA, en particular ante la presencia de dos "bloques-eje poderosos" en el sistema hemisférico: el TLCAN y el MERCOSUR.

TLCAN

Un eventual escenario —cada vez más probable— residiría en que mientras se pudieran resolver los problemas actuales para ampliar el TLCAN a través de la adhesión de nuevos países socios y se lograran normalizar las relaciones políticas entre al menos algunos países andinos y Estados Unidos —enrarecidas en los últimos años por el tema del control del tráfico de estupefacientes—, la Comunidad Andina habría tenido la posibilidad de avanzar decididamente en la concertación de ALC primero con el MERCOSUR y luego con Centroamérica y CARICOM.

En esas circunstancias, las condiciones y limitantes para optar por un determinado esquema de integración entre el Grupo Andino y el TLCAN serán determinadas en gran medida por la situación programática y grado de avance del proceso de configuración del ALCA, en particular en lo relacionado con:

- el tipo de ALC: ámbito, profundidad, naturaleza;
- la trayectoria para la conformación del mercado hemisférico —convergencia de "bloques" o subsidiaridad de uno(s) "bloque(s)" o coexistencia de un acuerdo "suprarregional" con acuerdos regionales vigentes;
- el tratamiento de la problemática distributiva y de temas de especial "sensibilidad";
- la organización institucional, entre otros campos.

De ahí que por paradójico que pudiera pensarse, bajo las condiciones situacionales vigentes no pareciera viable que la Comunidad Andina avanzara como "bloque regional" con

[11] En este punto cabe recordar que el único país que al menos en el momento no es un miembro en sentido estricto de los "bloques tradicionales" es Chile. Pero Chile constituye un caso peculiar para la Comunidad Andina por haber celebrado ALC del tipo "primera generación" con tres países andinos —Colombia, Ecuador y Venezuela— y estar a punto de culminar la negociación de otro con un cuarto país, Perú.

[12] Para un mayor detalle sobre este tema, véase a: Garay, L. J. y R. Cornejo [1998].

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

una estrategia bilateral de integración que permitiera lograr frutos concretos al menos en un futuro cercano con el "bloque-eje más poderoso" del hemisferio: el TLCAN.

Ello no implica de manera alguna la conveniencia para la Comunidad Andina de adoptar una actitud "pasiva" frente a Norteamérica. Por el contrario, el papel prioritario de los países norteamericanos en el hemisferio, tanto en términos geopolíticos como económicos, el carácter excepcional de la relación comercial de los países andinos con Estados Unidos bajo el APCA y la vigencia del G-3 son factores fundamentales para desarrollar una "estrategia activa" de relacionamiento bilateral como "bloques" entre la Comunidad Andina y el TLCAN.

Con el entendido de que dicha estrategia habría de irse adecuando con la evolución del proceso ALCA y que sólo vendría a fructificar una vez que pudieran dejar de prevalecer condicionamientos limitantes como los señalados.

Comunidad Económica Europea

Enmarcado el relacionamiento con Estados Unidos dentro del propósito general de buscar la configuración y el fortalecimiento a nivel mundial de un sistema multilateral de comercio más provechoso para la región andina y para América Latina en conjunto, resulta imperativo el estrechamiento de vínculos políticos y económicos con la Comunidad Económica Europea y Japón.

Los recientes desarrollos en la reconfiguración de *bloques* geopolíticos y económicos a nivel mundial, el interés de la CEE por no desvincularse desmedidamente de la subregión andina y su espíritu por brindar algún tipo de apoyo a la lucha contra el narcotráfico, constituyen razones *no* despreciables para la consolidación de un ambiente propicio para las relaciones entre la Comunidad Andina y la CEE.

Si bien es cierto que la Comunidad Europea adoptó en 1971 un mecanismo comercial conocido como *sistema de preferencias de cooperación marco* con el Grupo Andino, incorporó en 1987 nuevos mecanismos para promover inversiones privadas europeas en América Latina, aprobó en 1990 la Iniciativa Colombia para apoyar a los países más afectados por el problema del narcotráfico —mediante la supresión *temporal* de aranceles aduaneros para exportaciones procedentes de Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador— y decidió a finales de 1990 unas *nuevas orientaciones* para la cooperación con países de América Latina y Asia, resultaba indispensable e imperativo estrechar aún más el relacionamiento político, económico y financiero de la Comunidad Andina con la Comunidad Europea.

En este sentido es de resaltar el avance observado a mediados de los noventa con la conclusión del Acuerdo Marco de Cooperación para regular las relaciones entre la Comunidad Económica Europea y el Pacto Andino durante el resto de la presente década. Se trata de un acuerdo que *no* se limita únicamente a la cooperación comercial sino que amplía campos de acción, entre otros, a la cooperación del desarrollo, a la transferencia de tecnología, a la cooperación industrial, al apoyo de inversiones y la creación de empresas mixtas, a la lucha contra el tráfico de estupefacientes y al intercambio de información para atacar el lavado de dólares.

A pesar de la reciente prolongación del período de vigencia del SGP-drogas concedido por la CEE a los países andinos hasta el año 2004, no debe dejar de señalarse la conveniencia de continuar avanzando en el proceso de cooperación de la Comunidad Andina con Europa, todavía con mayor razón ante el acercamiento observado por otros grupos regionales del hemisferio con la celebración del acuerdo marco entre la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR —el 15 de diciembre de 1995— y con el inicio de una primera etapa de negociaciones de la UE con Chile y México para la concertación de acuerdos marco de libre comercio.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En efecto, son de resaltar los compromisos logrados en la reciente Cumbre entre la CEE y Latinoamérica y el Caribe —celebrada a fines de junio del presente año— al prever el inicio de negociaciones de un ALC entre MERCOSUR y la CEE, que habrían de ser concluidas a fines del primer quinquenio de la década del 2000, así como el sustancial avance de las negociaciones comerciales sostenidas entre la CEE y México.

Otras regiones estratégicas

Además de los avances conseguidos con la culminación de la Ronda Uruguay, habría de materializarse el otorgamiento de concesiones de índole comercial por parte de Japón, a través de mecanismos como por ejemplo el Sistema General de Preferencias, y diligenciarse el apoyo para la promoción de inversiones que refuercen la presencia, la contribución tecnológica y la prestación de asistencia técnica, administrativa y financiera de empresas japonesas en la región andina, mediante modalidades como los denominados *acuerdos de cooperación*.

Con la irrupción de países del Este de Asia en el escenario económico internacional han venido germinándose importantes cambios en la estructura y composición de los principales "bloques" comerciales y en las condiciones de competencia en el mercado mundial —con severas implicaciones sobre la competitividad y el patrón actual de especialización de países en desarrollo como los andinos.

De ahí la necesidad geopolítica y comercial de reforzar los lazos económicos y de cooperación con tales países, siendo la búsqueda por una vinculación a la Asociación de Países de la Región Asia-Pacífico (APEC) uno de los caminos potencialmente disponibles más comprensivos para avanzar en esa dirección. Como es sabido, aparte de Canadá y Estados Unidos, Chile y México en su condición de países miembros se encuentran preparando ofertas no recíprocas de liberalización comercial dentro del proceso de alcanzar el libre comercio entre los países miembros con antelación al año 2020.

Tomando en consideración que Perú alcanzó recientemente la membrecía de la APEC y que al menos otros dos socios andinos satisfacen la condición de "país bajo la órbita del Pacífico", convendría que se aunaran esfuerzos entre Colombia y Ecuador, con el apoyo de Perú, para gestionar su membrecía para la primera oportunidad que se pudiera presentar, al momento en que la misma APEC decida levantar la decisión de no permitir el ingreso de nuevos países socios.

Esta es una típica acción de "carácter precautelativo-defensivo" por parte de aquellos socios "elegibles" por su condición geográfica para evitar que la Comunidad Andina en su conjunto pudiera verse marginada de un área o bloque comercial de la predominancia actual —y más aún potencial— a nivel del mundo en su totalidad.

Sin demeritar el problema, otro tema es cómo proceder a hacerlo sin perjudicar a los otros países andinos que no pudieran formar parte de la Asociación, bajo el entendido de que en su debido momento tendrá que resolverse a través, por ejemplo, de la aplicación de mecanismos y medidas de ajuste compensatorio.

Para terminar, es de enfatizar nuevamente que la ampliación y diversificación de los mercados externos a las exportaciones subregionales, el reforzamiento de la cooperación técnica y financiera internacionales, el robustecimiento de los flujos de inversión foránea y el creciente apoyo geopolítico por parte de los principales *bloques* geopolíticos y económicos del mundo vienen a erigirse en requisitos indispensables para la viabilidad y la perdurabilidad del *nuevo* patrón de especialización y de inserción de América Latina en el escenario mundial, so pena de la probable incurrencia de graves y perversas perturbaciones en el orden político, económico y social en el área de innegable trascendencia en una perspectiva duradera.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Ahora bien, una vez culminada la Ronda Uruguay, surge la necesidad de reforzar las acciones comunitarias para que dentro del propósito de profundizar la integración en el hemisferio —como está estipulado en el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas— se dé pleno cumplimiento a las disposiciones y compromisos convenidos en el marco de la OMC/GATT y se avance en la preparación de posiciones conjuntas para otra eventual ronda multilateral de negociaciones en un futuro no lejano.

NEGOCIACIONES PARA LA CONSTRUCCION DEL ALCA: UN ESBOZO DE OPCIONES BASICAS PARA LA COMUNIDAD ANDINA

Ante consideraciones estratégicas como las descritas conviene simular, a manera de referencia, algunas opciones de negociación disponibles para la Comunidad Andina al momento de avanzar decisivamente en el proceso de definición de la política hemisférica de acceso de mercados —previsible para después del año 2002.

Para comenzar, es de mencionar que de alcanzarse la concreción de un ALC entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR a finales del año 2000, por ejemplo, y de continuarse con la desgravación en el marco del G-3, la Comunidad habría logrado disponer de libre acceso no solamente al propio mercado andino (que representó un 12% de sus exportaciones en 1997), sino también al chileno (2%) y al estadounidense (35%)[13] —en la medida en que se hubiera extendido para entonces la vigencia de las preferencias del APCA. Además, a esa altura la casi totalidad de los bienes de Colombia y Venezuela ya habrían alcanzado un margen de preferencia superior al 70% para acceder al mercado mexicano, que llegaría a ser pleno (del 100%) al inicio del proceso de desgravación comercial en el marco del ALCA (con posterioridad al año 2005).

Similarmente, en el año 2006 la mayoría de los bienes andinos habrían de usufructuar un margen de preferencia superior al 40% en el mercado de los países del MERCOSUR (con una participación del 4% de las exportaciones andinas en 1997).

Ahora bien, en la medida en que el proceso de negociación del ALCA se viera restringido y limitado en sus primeros años por condiciones de índole política y económica[14] y que prevaleciera el ambiente perverso para la eventual incorporación de países andinos al TLCAN —aun cuando el gobierno de Estados Unidos pudiera obtener la autorización de "vía rápida"—, convendría avanzar en la eventual negociación de un ALC entre la Comunidad Andina y Centroamérica, no sólo por las posibilidades comerciales y de complementación económica que pudieran aprovecharse entre países miembros, sino por razones de índole geopolítica y económica en su estrategia de relacionamiento hemisférico. Todavía con mayor razón en la medida en que los países centroamericanos hubieran formalizado ALC con México —como se espera que podrá alcanzarse en el transcurso de 1999 con la negociación entre los países del Triángulo del Norte y México— y ante lo cual les podría resultar de particular interés avanzar en la integración hacia el sur del hemisferio.

[13] Descontadas las exportaciones de los bienes excluidos del APCA.

[14] Por ejemplo, la disponibilidad de la autorización de la "vía rápida" ("*fast-track*") por parte del gobierno estadounidense, como lo manifestaron los cancilleres de Brasil y Argentina en la primera reunión del Comité de Negociaciones del ALCA celebrada en la ciudad de Buenos Aires los días 17 y 18 de junio de 1998.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Ante las posibilidades de lograr una cierta compatibilización entre los regímenes de origen andino y centroamericano por el hecho de que ambos privilegian el cambio de clasificación arancelario como criterio rector para la calificación del origen de las mercancías, no sería de extrañar que un eventual ALC entre la Comunidad Andina y Centroamérica estuviera regido por normas de origen intermedias entre las de "primera generación" y "nueva generación" bajo una modalidad cercana a la del régimen Centroamericano para así poder aprovechar la flexibilidad y discriminación (entre clases de bienes) que éste facilita en comparación con un régimen tipo ALADI (caracterizado por la uniformidad a lo largo del universo arancelario).[15] Es de recordar que los países andinos han mostrado su interés en implantar reglas específicas de origen para bienes considerados "sensibles", flexibilizando así la uniformidad del régimen comunitario —básico de origen.[16]

En estas circunstancias es de mencionar que un 60% de las exportaciones andinas a Latinoamérica (incluida las intraandinas y con base en las realizadas en 1997) estaría exento de aranceles bajo normas de origen de "primera generación" tipo ALADI (Resolución 78), otro 14% tendría un margen de preferencia superior al 60% bajo normas de origen de "*cuasi*-primera generación" cercana al tipo MERCOSUR (dependiendo de la conciliación de posiciones negociadoras entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR), otro 7% exenta de aranceles bajo normas de origen de "nueva generación" tipo G-3 y otro 2% estaría comenzando a recibir una preferencia sujeto a normas de origen intermedias entre "primera y nueva generación" tipo régimen Centroamericano (en la eventualidad de concretarse algún tipo de ALC entre los grupos regionales andino y centroamericano con antelación al año 2003).

Ante tal situación la postura de la Comunidad Andina para la negociación de acceso de mercados en el marco del ALCA podría consistir en la búsqueda por:

- Consolidar el acceso preferencial alcanzado con la mayoría de los países latinoamericanos, especialmente en aquellos casos para los que se tenga acceso libre y se cumplan los requerimientos de origen; por ejemplo, los menos restrictivos entre los de "primera generación".
- Lograr unas condiciones de acceso al principal mercado del hemisferio —Estados Unidos— que permitan aprovechar las ventajas tanto comparativas como competitivas dinámicas de los países andinos, con mayor prelación en la medida en que estos países habrían usufructuado libre acceso al mercado estadounidense por un tiempo considerable en virtud del APCA. Simultáneamente asegurar un trato preferencial en otros campos diferentes al estrictamente comercial como contraprestación a la pérdida del status privilegiado que habían usufructuado por años en virtud del APCA.
- Garantizar la mayor consistencia y coherencia posibles entre normas y requerimientos para el aprovechamiento de las preferencias comerciales entre los diversos procesos de integración en los que participen simultáneamente los países andinos en el hemisferio.

[15] En este punto es de señalar que el régimen centroamericano de origen establece la posibilidad de aplicar salto de clasificación arancelaria no sólo a nivel capítulo, partida, subpartida e incluso posición (8-díg.) del Sistema Armonizado (SA), sino además la utilización de excepciones al salto arancelario dispuesto a cualquier nivel del SA. Así, por ejemplo, para algunos ítems se aplica la regla salto a nivel partida a excepción de determinadas subpartidas del SA. A diferencia el régimen de ALADI establece como regla básica el salto de partida del SA para todos los ítems del universo arancelario.

[16] Como lo argumentan con algún detalle Garay y Cornejo [1998].

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Dada la posible configuración y avance sustancial en el acceso preferencial de mercados regionales en el marco de diversos tipos de acuerdos integracionistas entre la Comunidad Andina y otros grupos y países de Latinoamérica con antelación al año 2002, resultaría conveniente avanzar en un proceso de compatibilización entre regímenes como los de origen con miras a propender no sólo por la mayor coherencia en las señales de las políticas comercial y de integración para el sector productivo, sino además por el menor costo en la administración de los regímenes tanto para el sector oficial como a las propias empresas productoras-exportadoras.

En este sentido, si al menos dos terceras partes del intercambio andino con los países latinoamericanos en avanzado estado de liberación comercial estuviera regido por normas de origen entre "primera generación" tipo ALADI, "*cuasi*-primera generación" tipo MERCOSUR e intermedia "primera y nueva generación" tipo Centroamérica, si se ratificara la prelación del criterio de cambio de clasificación arancelaria para la calificación del origen y si se mantuviera el objetivo de introducir una cierta flexibilidad y poder de discriminación (entre clase de bienes) al régimen de origen, como ha sido la tendencia observada al menos hasta ahora, convendría promover una compatibilización de los regímenes de origen entre los acuerdos celebrados por los países andinos alrededor de propósitos comunes y bajo unos lineamientos básicos para el diseño y aplicación de la normatividad de origen.

Entre los propósitos comunes serían de destacar algunos como los de garantizar la mayor transparencia, consistencia, eficiencia, predecibilidad tanto en la especificación de los requisitos para la calificación del origen como en la misma administración del régimen (en las etapas de verificación, control y sanción).

Dentro de los lineamientos básicos de referencia sobresale la necesidad de adoptar criterios rectores comunitarios para la definición y especificación de requerimientos de origen como serían los relacionados con el grado de selectividad-uniformidad (entre clases de bienes) y la utilización del cambio de clasificación arancelaria como criterio básico para la calificación del origen, sin precluir otros criterios como el de contenido regional y requisito técnico en los casos que se ameriten por razones técnicas y procedimentales, por ejemplo.

Este tipo de propósitos y criterios ha venido siendo argumentado en diversos círculos oficiales, empresariales y de especialistas tanto en el hemisferio como en el marco de las negociaciones en la OMC.

- En congruencia con lo anterior, propugnar por una adecuada compatibilización y promover una estrecha coherencia entre disciplinas rectoras del comercio no preferencial en el marco de la OMC y del comercio preferencial en el hemisferio americano.

En este contexto estratégico, es claro que los logros susceptibles de alcanzar para los países andinos en el proceso de construcción del ALCA dependerán en buena medida de la profundización de la propia integración política y económica de la Comunidad Andina, de su estrategia de inserción internacional y de su acción frente a otros países y grupos regionales en el Hemisferio, para no citar sino algunos factores determinantes.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

CONCLUSIONES

En razón de las posibilidades que brindaría el ritmo y cronograma de negociaciones del ALCA, el status 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, 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 disciplinas, de mecanismos y de requerimientos para la liberación y desgravación preferencial del comercio de bienes y servicios 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 los siguientes:

- El 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 comercial de bienes y servicios (por ej., la movilidad de capitales y de personas), y el avance en la convergencia de políticas macroeconómicas.
- La 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.
- La celebración en los próximos años de ALC razonables y "deseables" con dos grupos integracionistas decisivos para los países andinos en el hemisferio: MERCOSUR y MCCA, 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.
- La preservación del status preferencial de los países andinos para acceder al mercado estadounidense por el mayor tiempo posible —con posterioridad al año 2001—, el estrechamiento de relaciones bilaterales en otros ámbitos con Estados Unidos como en los campos de la inversión, el financiamiento y la cooperación en el combate al crimen internacional organizado.
- La iniciativa y proposición de lineamientos básicos para la compatibilización y convergencia de disciplinas y modalidades entre esquemas regionales de integración en temáticas como la de acceso de mercados dentro de los propósitos de: (1) propugnar por la mayor consistencia, transparencia, eficacia, predecibilidad y rigor en el proceso de liberación de mercados, (2) profundizar la competencia en el hemisferio y, entre otros, (3) 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.

De cualquier manera, 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 y política exterior comunitaria consistente y comprehensiva, residirá la posibilidad de que la Comunidad Andina pueda desempeñar algún papel de

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

interés en el proceso de construcción del ALCA y alcance a capitalizar determinados logros importantes en favor de los propios países andinos. 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.

Para concluir debe reiterarse que uno de los requisitos necesarios, aunque *no* suficiente, para avanzar en la consolidación de la Comunidad Andina y desarrollar una estrategia internacional integral y coherente en medio de la coexistencia de diversos esquemas de liberación comercial e integración económica en el sistema mundial -p. ej., unilateralismo, regionalismo, multilateralismo—, consiste en la progresiva armonización, compatibilización y convergencia de las políticas nacionales de los países miembros con respecto tanto a la propia integración andina como al relacionamiento con diferentes países, grupos de países y el resto del mundo en concordancia con sus respectivos condicionamientos, posibilidades, alcances y prioridades.

BIBLIOGRAFIA

BID. Nota Periódica, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Washington, D. C. Agosto, 1996.

BOUZAS, R. "Elementos para la formulación de políticas de América Latina y del Caribe ante la Iniciativa Bush". Caracas: *SELA-Capítulos 28* 1991.

_____ . *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados.* Buenos Aires : Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Grupo Editor Latinoamericano. 1997 comp.

CARDENAS, A. R. Y G. UMAÑA. "Las reglas de origen en los acuerdos de libre comercio. El caso de Colombia en el G-3: Análisis empírico". Banco Interamericano de Desarrollo, Santafé de Bogotá. Septiembre, 1996.

CEPAL. "El proteccionismo de los países industrializados: estrategias regionales de negociación y defensa". Santiago de Chile. 1987.

DEVLIN, R. Y L. J. GARAY. "De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ALCA". Serie de Documentos de Trabajo 210. Washington, D. C. : Banco Interamericano de Desarrollo. Julio, 1996.

EL ESPECTADOR. "Andinos y E.U. más unidos". Santafé de Bogotá". 18 de junio de 1998, p. 6.

GARAY, L. J. *América Latina ante el reordenamiento económico internacional.* Santafé de Bogotá: Editorial Universidad Nacional. 1994.

_____ . "Regionalismo abierto e integración en las Américas. A propósito del caso del Grupo Andino", en: M. Lanzetta (coor.), *Agenda de largo plazo de la relación colombo-venezolana en el marco de los procesos de integración.* Santafé de Bogotá: Tercer Mundo editores-CAF. Marzo, 1997.

_____ Y A. ESTEVADEORDAL. "Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas", en: BID-INTAL, *Integración & Comercio,* N° 0, Año 1. Enero-Abril, 1996.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

_____ *et al.* "A Background Note on Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean". Washington, D. C.: División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Banco Interamericano de Desarrollo. Septiembre, 1996.

_____ Y L. F. QUINTERO. "Una metodología para el análisis de las reglas de origen: el caso colombiano en el marco del G-3 y la ALADI". Washington, D. C.: División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Banco Interamericano de Desarrollo. (mimeo próximo a publicar). 1997.

_____ Y A. VERA. "La inversión intrarregional en América Latina: naturaleza y evolución reciente", en: BID-IRELA, *Inversión extranjera directa en América Latina: la perspectiva de los principales inversionistas.* Madrid. 1998, capítulo 7.

_____ Y R. CORNEJO "Reglas de origen en acuerdos de libre comercio en las Américas". Washington, D.C. División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Banco Interamericano de Desarrollo (próximo a publicar). 1998.

GONÇALVES, R. Y J. A. CASTRO. "El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina". México: *El Trimestre Económico*, Vol. LVI, N° 222. Abril-junio, 1989.

HINOJOSA-OJEDA, R. A.; LEWIS, J. D. Y S. ROBINSON. "¿Simón Bolívar vuelve a cabalgar? Hacia una integración entre el TLCAN, el MERCOSUR y la Región Andina", en: BID-INTAL, *Integración & Comercio*, N° 1, Año 1. Enero-Abril, 1997.

JUNGUITO, R. "Relaciones entre la Comunidad Económica Europea y el Grupo Andino". *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires. Octubre-Noviembre, 1990.

JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. "Economía Andina", N° 25-26. Lima. Diciembre, 1990.

_____ . "Estrategia andina ante la Iniciativa para las Américas: lineamientos para la acción subregional". Caracas : *SELA-Capítulos 28*. Enero-Marzo, 1991 a.

SIECA. "Reglamento Centroamericano sobre el origen de las mercancías"-. Resolución N° 20. El Salvador. Marzo, 1998.

SUMMIT OF THE AMERICAS. Plan of Action. Miami. Diciembre, 1994.

WIARDA, H. J. "US domestic politics". En: Baer, D. M. y S. Weintraub (comps.), *The NAFTA Debate: Grappling with Unconventional Trade Issues.* Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies. 1994.

WONNACOTT, R. J. Y P. WONNACOTT. "El TLCAN y los acuerdos comerciales en las Américas", en: DNP-BID, *Américas. Integración económica en perspectiva.* Santafé de Bogotá. Septiembre, 1996.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo VI

DEL ACUERDO DE CARTAGENA Al ESTABLECIMIENTO DE LA COMUNIDAD ANDINA

Olga Lucía Lozano
Sandra Zuluaga

INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es presentar el proceso de negociación andina y sus hechos relevantes con miras a destacar las circunstancias domésticas y del entorno internacional que propiciaron el avance o estancamiento de la integración subregional, así como aquellos mecanismos dentro del Acuerdo, claves para la consolidación de la Unión Aduanera. A través de este análisis se busca identificar algunas lecciones para la negociación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En la actualidad la Comunidad Andina está conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

El proceso de integración andina se ha desarrollado desde 1966,[1] por lo que para su análisis deben estudiarse los hechos acaecidos en un plazo de alrededor de treinta años. Considerando la complejidad y extensión que tendría un escrito detallado sobre el tema, se identificaron tres momentos del proceso por su especial importancia y por su contribución al avance de la Comunidad Andina. Esos hechos son: la negociación para la suscripción del Acuerdo de Cartagena (26 de mayo de 1969), la consolidación de la Zona de Libre Comercio y la negociación del Arancel Externo Común (1990-1994) y por último, la reforma institucional del Grupo Andino y la reincorporación de Perú (1996-1997).

Cabe precisar que si bien se hace alguna mención a los avances específicos logrados en cada una de las etapas de la integración andina, en la medida en que el énfasis de este trabajo se centra en el proceso, no se suministran detalles de los acuerdos alcanzados dentro de la negociación de los distintos temas en la agenda de integración de los países andinos.

El trabajo consta de cinco secciones, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda sección se describen los hechos más relevantes del proceso de integración andina. En la tercera sección se presenta un análisis del proceso de negociación en materia de acceso a mercados. En la cuarta se hacen algunos comentarios sobre el impacto comercial del Grupo Andino en sus países miembros y en la última se identifican aquellas características sobresalientes del proceso de integración en sus países miembros y que podrían ser útiles para la negociación del ALCA.

---

[1] El 16 de agosto de 1966 se suscribió el Documento denominado Declaración de Bogotá.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

EL PROCESO DE INTEGRACION ANDINA

La suscripción del Acuerdo de Cartagena

A finales de la década de 1960, el modelo de desarrollo de los países que suscribieron el Acuerdo de Cartagena y en general de los países de América Latina, era el de sustitución de importaciones con elevados niveles de protección a la industria nacional, complementado por una política industrial orientada por el Estado. Cabe resaltar la activa participación del Estado en todas las actividades económicas.

En el Cuadro 1 se presentan los principales indicadores macroeconómicos de los países que suscribieron el Acuerdo de Cartagena y de Venezuela, país que ingresó al Acuerdo a mediados del decenio de 1970. Como se puede observar, en 1970 existía una diferencia importante en el tamaño de las economías, siendo la más grande Venezuela seguida de Chile, Colombia y Perú. Ecuador y Bolivia presentaban las economías de menor tamaño.

En el Cuadro 2 se presentan los flujos de comercio en el interior del Grupo Andino, observándose que las exportaciones a los países miembros del Acuerdo Subregional participaban en un 2% en el total de las exportaciones de dichos países.

En este contexto, la política de integración tenía como finalidad profundizar el comercio entre países de similar nivel de desarrollo a través de la liberalización preferencial del comercio, reconociendo a su vez tratamientos favorables para los países más pequeños.

Antes de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, las relaciones comerciales entre los países miembros se regulaban por el Tratado de Montevideo 1960. El mencionado Tratado creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y propició la definición de una lista común para un grupo de bienes sobre los que se otorgaban preferencias arancelarias. El proceso de integración andina, surge en este escenario con el fin de perfeccionar y profundizar lo dispuesto en el Tratado.

La Declaración de Bogotá[2] suscrita el 16 de agosto de 1966 y la Declaración de los Presidentes de América[3] de abril de 1967, constituyen los antecedentes más importantes para la creación del Grupo Andino.

En la Declaración de Presidentes de América se acordó propiciar la concertación de acuerdos subregionales de carácter transitorio, con regímenes de desgravación internos y armonización de tratamientos hacia terceros en forma más acelerada que los compromisos generales de la ALALC.

Por su parte, la Declaración de Bogotá estableció que dentro de la ALALC se deberían desarrollar acuerdos subregionales que tuvieran en consideración las diferencias en los niveles de desarrollo de los distintos países. En particular, se previó la realización de Acuerdos de Complementación y concesiones especiales temporales de intercambio comercial en el que participaran exclusivamente países de menor desarrollo relativo y de mercado insuficiente, que les aseguraran la ampliación de su mercado.

[2] La Declaración de Bogotá fue suscrita por los presidentes de Colombia, Chile y Venezuela y los representantes personales de los presidentes de Ecuador y Perú.

[3] La Declaración de los presidentes de América fue suscrita por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Venezuela y Uruguay.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1

Principales indicadores de los países del grupo andino

1970	Población	PIB millones de US$	PIB per cápita US$	Exportaciones millones de US$	Importaciones millones de US$
Bolivia	4.600.000	1.041	226	210	212
Chile	9.370.000	8.725	931	1.294	12.729
Colombia	20.530.000	6.955	339	923	1.012
Ecuador	5.960.000	1.401	235	196	260
Perú	13.450.000	6.172	459	1.218	967
Venezuela	10.280.000	11.753	1.143	2.787	2.247

1992	Población	PIB millones de US$	PIB per cápita US$	Exportaciones millones de US$	Importaciones millones de US$
Bolivia	6.900.000	5.645	818	608	1.041
Colombia	33.390.000	44.141	1.322	7.263	6.029
Ecuador	10.740.000	12.656	1.178	3.101	2.083
Perú	22.450.000	31.289	1.394	3.661	4.002
Venezuela	20.250.000	60.423	2.984	14.185	12.672

1996	Población	PIB millones de US$	PIB per cápita US$	Exportaciones millones de US$	Importaciones millones de US$
Bolivia	7.400.000	6.973	942	1.041	1.224
Colombia	35.100.000	85.778	2.444	10.373	12.921
Ecuador	11.460.000	18.070	1.577	4.890	3.488
Venezuela	21.640.000	67.311	3.111	18.870	11.580

Fuente: FMI, *Estadísticas financieras internacionales* y Direction of Trade Statistics.

Igualmente, dicha Declaración creó una Comisión Mixta integrada por representantes gubernamentales con la tarea de proponer las medidas requeridas para el cumplimiento de los acuerdos alcanzados por los países. El resultado del trabajo de la mencionada Comisión fue el texto del Acuerdo de Cartagena suscrito por Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia y Perú, el 26 de mayo de 1969.

El mencionado Acuerdo, inspirado en la integración europea, creó la Comisión y la Junta, órganos legislativo y técnico respectivamente, a los cuales se les otorgó la facultad de expedir disposiciones con carácter supranacional.[4]

Además de los mencionados órganos, también se crearon con el carácter de auxiliares el Comité Consultivo a través del cual los países mantenían una estrecha vinculación con la Junta

[4] Los conceptos de aplicación directa de las normas comunitarias y de independencia de la legislación comunitaria de los Estados se desarrollaron por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en las sentencias Van Gend Loss 1963 y Franz Grad 1970.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 2

Comunidad Andina: exportaciones intrarregionales

(millones de US$)

	Exportaciones de los países de la CAN a la CAN	Exportaciones de los países de la CAN al mundo	
	(1)	(2)	(1/2)
1970	113	5.398	2%
1975	475	13.381	4%
1980	1.186	30.343	4%
1981	1.239	29.026	4%
1982	1.180	25.751	5%
1983	745	23.659	3%
1984	722	25.907	3%
1985	725	24.276	3%
1986	621	19.171	3%
1987	1.179	20.538	6%
1988	941	20.410	5%
1989	1.037	25.264	4%
1990	1.248	31.407	4%
1991	1.799	29.526	6%
1992	2.156	27.937	8%
1993	2.886	29.460	10%
1994	3.727	36.739	10%
1995	4.749	40.172	12%

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena.

y el Comité Asesor Económico Social integrado por representantes de los empresarios y de los trabajadores de los países miembros.

Con el fin de tener una clara perspectiva aproximada de la inserción de los países andinos en el escenario internacional, cabe precisar que al momento de la suscripción del Acuerdo de Cartagena tan solo Perú había ingresado al GATT.

En la medida en que el Acuerdo de Cartagena tuvo como objetivo inicial profundizar la integración pactada en la ALALC, era viable la pertenencia simultánea a los dos esquemas. Esta compatibilidad del Grupo Andino con la ALALC fue reconocida explícitamente por el Comité Ejecutivo permanente de dicha Asociación, mediante la Resolución 179 expedida el 9 de julio de 1969.

Una vez descrito el escenario dentro del cual surge el Grupo Andino, conviene precisar los objetivos pactados en dicho Acuerdo. Los plenipotenciarios de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú al suscribir el Acuerdo de Cartagena identificaron como el principal objetivo de la integración, el mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes.

Los mecanismos establecidos para lograr el objetivo planteado fueron:

- la armonización de las políticas económicas y sociales,
- la programación conjunta para intensificar el proceso de industrialización subregional,
- la consolidación de un Programa de Liberación Comercial más avanzado que los compromisos derivados del Tratado de Montevideo,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- la adopción de un arancel externo común cuya etapa previa sería un arancel externo mínimo común, y
- la garantía de tratamientos preferenciales en favor de Bolivia y Ecuador.

En cuanto a los principios que han inspirado la integración andina, cabe mencionar que la pertenencia a la hoy Comunidad Andina no limita los desarrollos de este proceso únicamente a la esfera eminentemente comercial sino que abarca otros ámbitos tales como la educación, la cooperación técnica, la infraestructura vial, además de una funcionalidad estratégica de mejorar el posicionamiento de los países a nivel internacional.

Durante los primeros años del decenio de 1970, la incertidumbre generada por la adhesión de Venezuela al Acuerdo de Cartagena y especialmente por el retiro de Chile, produjo un estancamiento del proceso de integración andina.

En 1973, Venezuela adhirió al Acuerdo y en 1976 se produjo la separación de Chile. Venezuela, si bien había participado en la negociación que dio origen al Acuerdo de Cartagena no suscribió dicho Tratado. El Instrumento de Adhesión de Venezuela contempló, además de ajustes en el Programa de Liberación, algunos requisitos adicionales para la salvaguardia por devaluación entre los que cabe mencionar la obligación de que la Junta al momento de evaluar la procedencia de la mencionada medida, considerara las características propias de los sistemas cambiarios de los países miembros así como los indicadores económicos de las condiciones de competencia comercial de la subregión.

Por su parte, Chile se retiró del Grupo Andino debido a que no logró la aprobación de un régimen especial compatible con su nueva política de apertura económica. En particular, la negativa de los demás países miembros del Acuerdo de Cartagena a acelerar el programa de desgravación evidenció la poca viabilidad de alcanzar una profundización de los compromisos de acceso y, por otra parte, la inexistencia de una política que facilitara la inversión extranjera en la subregión afectaba uno de los objetivos más importantes de la política económica introducida con el gobierno militar chileno.

Durante la década de 1970, con miras a profundizar la integración andina, se modificó el texto del Acuerdo de Cartagena a través de los Protocolos de Lima y Arequipa, los cuales, si bien dinamizaron el proceso, no lograron su perfeccionamiento.

Los Protocolos de Lima y Arequipa suscritos en 1976 y 1978 respectivamente, en términos generales ampliaron varios plazos previstos en el texto original del Acuerdo. En particular, el Protocolo de Arequipa modificó los programas sectoriales de desarrollo industrial[5] y cambió el plazo para la consolidación del programa de liberación comercial.

En mayo de 1979 los países miembros suscribieron el Tratado que dio origen al Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, mediante el cual se creó un órgano jurisdiccional encargado de preservar el ordenamiento jurídico andino.[6]

[5] El Artículo 33 del Acuerdo Subregional estabeció que la Comisión a propuesta de la Junta, aprobará Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial como ejecución de un proceso de desarrollo industrial de la subregión, tema que se analiza ampliamente en este trabajo.

[6] El Tribunal Andino está inspirado en el mecanismo jurisdiccional europeo. La acción de incumplimiento establecida con el fin de preservar los compromisos andinos se ha utilizado en pocas oportunidades, especialmente en materias relacionadas con la propiedad industrial.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 3

Importancia de las exportaciones a la comunidad andina para cada uno de los países

(Millones de US$)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Total CAN	Total Mundo	Composición Porcentual
1989								
Bolivia		4	0	45	0	49	827	5%
Colombia	3		60	60	185	308	5.739	29%
Ecuador	8	41		135	6	190	2.354	18%
Perú	17	101	40		40	198	3.488	19%
Venezuela	0	267	20	29		316	12.571	30%
						1.061	24.979	100%
1992								
Bolivia		25	3	58	5	91	798	4%
Colombia	16		156	247	588	1.007	7.065	45%
Ecuador	13	63		100	12	188	3.007	8%
Perú	34	88	40		107	269	3.484	12%
Venezuela	1	498	48	119		666	15.830	30%
						2.221	30.184	100%
1995								
Bolivia		62	5	141	6	214	1.041	4%
Colombia	24		419	563	936	1.942	9.859	40%
Ecuador	54	252		69	34	409	4.307	9%
Perú	77	121	47		162	407	5.513	8%
Venezuela	11	1.233	239	344		1.827	19.261	38%
						4.799	39.981	100%

Fuente: Cálculos con base en FMI, *Estadísticas financieras internacionales* y Direction of Trade Statistics.

La consolidación de la zona de libre comercio y la negociación del arancel externo común

Para los países latinoamericanos, el decenio de 1980 trajo consigo la crisis de la deuda y el virtual cierre de sus economías. En este período Venezuela se vio perjudicada por la segunda crisis petrolera mundial y sufrió una profunda devaluación en 1982. Los demás países andinos también afrontaron situaciones de escasez de divisas lo que condujo a la adopción de mecanismos de comercio administrado, dirigidos a minimizar los efectos que podrían tener las preferencias arancelarias sobre la difícil situación de la balanza de pagos.

Bajo estas condiciones, la década de los ochenta se considera perdida para el crecimiento de los países de América Latina. En el caso de la integración andina, esta década también fue perdida. Esta época se caracterizó por la proliferación de incumplimientos a los compromisos adquiridos en el marco del GRAN. Los mencionados incumplimientos se materializaron, entre otras, en el establecimiento de cuotas de importación que en algunos casos fueron incluso aceptadas por el país exportador y que neutralizaban el impacto de la desgravación arancelaria.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

De otra parte, resulta importante tener en cuenta que además del virtual estancamiento del proceso de integración, entre 1980 y 1990 los países andinos invocaron cláusulas de salvaguardia en treinta y tres oportunidades.[7]

Hacia 1985 se inició en el Grupo Andino un movimiento dirigido a identificar las causas del incipiente comercio intrasubregional y a impulsar el proceso de integración a través de la redefinición de compromisos de liberación.

En 1987 se suscribió el Protocolo de Quito que introdujo cambios sustanciales al Programa de Liberación y a la programación industrial.[8] Igualmente el mencionado Protocolo incorporó al Acuerdo de Cartagena los capítulos de cooperación económica y social y de comercio administrado. Este último legalizaba una práctica en la subregión consistente en el establecimiento de cuotas o contingentes de importación a los productos originarios de los países andinos. Dichas restricciones, una vez comunicadas a la Junta, deberían desmontarse en un 100% entre 1988 y 1997, año en el que desaparecerían. Adicionalmente el Protocolo de Quito introdujo cambios en las fechas establecidas para el cumplimiento de los compromisos en materia de acceso.

A finales de la década de 1980 y principios de los noventa, se reevaluó en los países andinos el modelo de sustitución de importaciones y se lo reemplazó por la apertura económica. En desarrollo del nuevo modelo se aplicaron políticas de liberalización comercial y apertura económica, de desregulación de mercados, de privatización, de reducción del tamaño del Estado y de inserción de las economías en el escenario internacional.

Para 1989 las exportaciones al Grupo Andino no superaban para ningún país el 8% del total de sus exportaciones (Cuadro 3). Colombia y Venezuela eran los países con mayor participación en el comercio intrasubregional con un 29% y 30% respectivamente, seguidos por Perú con un 19%, Ecuador con un 18% y Bolivia con un 5%. Las anteriores cifras explican en alguna medida el impulso que Colombia y Venezuela le dieron al proceso de integración andina.

De otra parte, cabe resaltar que en junio de 1990, el Presidente de Estados Unidos dio a conocer un programa de largo plazo y amplio alcance denominado la Iniciativa de las Américas. Esta iniciativa tenía tres componentes: comercio, deuda e inversión. Este programa de largo plazo para el Hemisferio, evidenció la necesidad inaplazable de inserción de los países en el escenario internacional.

A partir de entonces las reuniones presidenciales se convirtieron en un factor definitivo para el avance en el proceso de integración andina. La participación de los mandatarios andinos en una reunión con ocasión de la toma de posesión del Presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, es el antecedente de las reuniones presidenciales que revitalizaron el proceso de integración andina a comienzos de los noventa. De otra parte, el hecho que el proceso subregional andino entrara en sus veinte años de vigencia fue la circunstancia que impulsó a los presidentes a comprometerse con dos reuniones anuales en las que se examinarían los avances del proceso de integración con miras a su fortalecimiento. Entre 1989 y 1991[9] los presidentes identificaron los lineamientos dentro de los cuales se debería consolidar la Zona de Libre Comercio y el Arancel Externo Común, hechos que se produjeron en 1992 y 1995, respectivamente. Las Actas de Galápagos, La Paz, Caracas y Barahona, recogieron los mencionados lineamientos y señalaron las fechas dentro

[7] Las salvaguardias aplicadas a nivel andino entre 1980 y 1990 en su mayoría se invocaron con el fin de proteger sectores y productos específicos y para minimizar los efectos de las devaluaciones.

[8] Se entiende por programación industrial la definición de una política industrial de la subregión andina.

[9] El Acta de Galápagos se suscribió en diciembre de 1989, la de la Paz el 30 de noviembre de 1990, la de Caracas en mayo de 1991 y la de Barahona en diciembre de 1991.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de las cuales los países debían adoptar las decisiones domésticas que les permitieran cumplir con lo que se denominó el "Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino".[10]

El Acta de Barahona, constituye la Declaración Presidencial más importante en razón a que fijó un cronograma para la profundización de la integración andina. De la mencionada Acta, cabe destacar el compromiso de entrada en vigencia de la zona de libre comercio para el 1 de enero de 1992. En el caso de Perú y Ecuador la fecha prevista fue 1 de julio de 1992. Las listas de excepciones al programa de liberación serían eliminadas el 1 de enero de 1993 y Ecuador tendría un tratamiento especial en plazos para la eliminación de su respectiva lista.

Teniendo en cuenta lo anterior, con excepción del comercio con el Perú, no existen en la actualidad listas de excepciones al programa de liberación en razón a que la zona de libre comercio se consolidó en 1993 como resultado de una decisión a nivel Presidencial consignada en el Acta de Barahona. En septiembre de 1992 Bolivia, Colombia y Venezuela culminaron la apertura recíproca de sus mercados. Ecuador cumplió dicho proceso el 31 de enero de 1993.

El Arancel Externo Mínimo Común, paso previo a la unión aduanera, rigió parcialmente. Con las rebajas arancelarias adoptadas en desarrollo de las políticas de apertura económica se llegó a una estructura arancelaria similar. En este escenario y como consecuencia de los lineamientos aprobados en el Acta de Barahona en diciembre de 1991, se inicia un proceso de negociación del Arancel Externo Común que culminó con su definición el 1 de enero de 1995 mediante la Decisión 370 la cual contempla cuatro niveles arancelarios de 5, 10, 15 y 20%, según el grado de elaboración.[11]

Como tratamientos excepcionales el Arancel Externo Común establece: 0% de arancel para 31 subpartidas no producidas en la subregión o de producción insuficiente; un tratamiento especial para Ecuador que le permite mantener 998 subpartidas con arancel inferior en cinco puntos al externo común; un tratamiento especial a Bolivia que le permite mantener aranceles de 5 y 10% y, finalmente, una lista de excepciones de 230 subpartidas para Colombia y Venezuela y 400 para Ecuador sobre las cuales se autoriza mantener un arancel diferente al definido por grado de elaboración. Para estas últimas excepciones se adoptó un compromiso de reducción anual para cada país de cincuenta subpartidas por tres años y el residuo se eliminará en el cuarto año. En el caso de Ecuador, si bien se autoriza a transformar estas excepciones al arancel externo común en tarifas diferenciales en tan solo cinco puntos, se limita el tamaño de estas excepciones a 990 subpartidas.

En el Cuadro 1 se presentan los principales indicadores macroeconómicos de los países andinos para 1992, primer año de la consolidación de la Zona de Libre Comercio. Cabe

[10] El Diseño Estratégico tenía dos objetivos. El primero la consolidación del espacio económico andino, en un clima de competencia que permita la eficiente asignación de recursos, el desarrollo empresarial y la elavación de las capacidades productivas de los agentes económicos subregionales. El segundo objetivo buscaba mejorar la articulación del Grupo Andino con el contexto internacional y reforzar su contribución a la unidad latinoamericana, mediante el ejercicio de la actuación conjunta como bloque subregional para una inserción internacional competitiva y menos asimétrica.

[11] El Acta de Barahona igualmente definió cuatro niveles arancelarios para el arancel externo común: 5%, 10%, 15% y 20%. Bolivia podría mantener niveles de 5% y 10%. El mencionado arancel externo común, AEC debería entrar en vigencia el primero de enero de 1992. Se estableció un tratamiento especial en materia de arancel externo común para el sector automotor. El tratamiento arancelario del sector agrícola sería definido en el marco de la política agrícola común. Se contempló la posibilidad de diferir el arancel a un nivel de 5% para los productos no producidos en la subregión. En el caso de materias primas e insumos no producidos o de producción insuficiente en la subregión, los Países Miembros negociarían una lista reducida para la cual el AEC se diferiría comunitariamente a un nivel de 0%.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

destacar las balanzas comerciales superavitarias de Colombia, Ecuador y Venezuela. En el Cuadro 3 se observa un incremento importante de la participación de las exportaciones a la subregión en las exportaciones totales de los países andinos, con excepción del Ecuador. De otra parte, cabe resaltar que las exportaciones colombianas al Grupo Andino alcanzan el 45% del comercio de la zona andina y las venezolanas el 30%.

Tal como se ha mencionado, al cumplirse veinte años de la integración andina se logra la consolidación de la zona de libre comercio y se inicia una nueva etapa en la relación de los países de la subregión.

La reforma institucional y la reincorporación de Perú

La reforma institucional y la reincorporación de Perú tienen lugar en un escenario bastante convulsionado a nivel de los países del Grupo Andino. Colombia ha sufrido desde 1995 una profunda crisis política y una desaceleración en el crecimiento de la economía. Perú y Ecuador se enfrentaron militarmente en 1995 y Venezuela, apenas a mediados de 1997, mostró algunos síntomas de recuperación después de la profunda crisis cambiaria y económica de 1995.

En marzo de 1996, en aplicación de los compromisos acordados en la reunión presidencial celebrada en Quito en septiembre de 1995, se suscribió la Declaración de Trujillo mediante la cual se creó la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración. A través de este Protocolo se institucionaliza el Consejo Presidencial Andino y se crea el Consejo Andino de Cancilleres. La Junta del Acuerdo de Cartagena, órgano técnico, se sustituyó por la Secretaria General. Se creó el Consejo Andino de Cancilleres con miras a lograr una mayor coordinación en las políticas exteriores de los países miembros, lo que permitiría una mayor capacidad de negociación en los foros internacionales.

Antes de exponer los detalles de la reincorporación de Perú a la zona de libre comercio, resulta esencial resumir las circunstancias más relevantes de la relación entre este país y los demás miembros del Acuerdo de Cartagena. A partir de 1992 acaecieron hechos económicos y políticos, tales como la disolución del Congreso peruano por parte del presidente Fujimori, el rompimiento de relaciones diplomáticas entre Perú y Venezuela y la renuencia del Gobierno peruano a adoptar la estructura arancelaria externa común prevista en el Acta de Barahona. Bajo estas circunstancias y como consecuencia de la expedición de un decreto por parte del gobierno peruano suspendiendo el Programa de Liberación, se acordó adoptar una Decisión comunitaria en este sentido (Decisión 321) con la que Perú mantenía su condición de miembro del Acuerdo de Cartagena y se le permitía la suspensión del Programa de Liberación hasta diciembre de 1993 fecha en la que una vez superados los obstáculos que desde la perspectiva peruana impedían el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, se produciría su reincorporación. En la Decisión 322 igualmente se autorizaba la suscripción de Acuerdos Bilaterales con concesiones de acceso preferencial entre Perú y los demás socios andinos.

En octubre de 1993, en mayo de 1994 y en junio de 1995 se prorrogó sucesivamente el plazo para la reincorporación de Perú y por ende la vigencia de los Acuerdos Bilaterales.[12] Se acordó que el reingreso de Perú a la Comunidad Andina debería agotarse en un primer paso mediante la multilateralización de las preferencias otorgadas de manera bilateral. Las prórrogas para la reinserción se sucedieron en razón a que Perú la condicionaba a la adopción de un paquete de medidas dirigidas a perfeccionar la zona de libre comercio. Si

[12] Decisiones 347, 353, 356, 377 y 387.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

bien se introdujeron algunas reformas a las normas sobre distorsiones al comercio y sobre origen, al igual que a las disciplinas en materia de subvenciones directas de naturaleza cambiaria financiera y/o fiscal y sobre incentivos a las exportaciones, no solucionaron las inquietudes manifestadas por Perú. En 1997 y después que Perú se negara a iniciar negociaciones para la multilateralización de las preferencias, los países andinos le solicitaron a ese país la adopción de una decisión definitiva sobre su permanencia en la Comunidad Andina. El 30 de junio de 1997 Perú se reincorporó a la zona de libre comercio andina, después de lograr que se revisaran algunos temas relacionados con las normas de origen y con los registros sanitarios, en particular para productos farmacéuticos. En la actualidad, se está adelantando un Programa de Liberación que deberá perfeccionarse en el año 2006 y, en relación con el arancel externo común, Perú mantiene su condición de observador ya que este país tiene una estructura arancelaria que contempla sólo dos niveles de tarifas: 15% y 25%.

Relación entre el Acuerdo de Cartagena, la OMC y ALADI [13]

Una vez descritos los avances en la integración andina entre 1989 y 1992 y analizadas algunas cifras indicativas, es importante resaltar la inserción de los países de la subregión en el escenario internacional, en particular a nivel regional, como consecuencia de la suscripción del Tratado de Montevideo 1980 por medio del cual se crea la ALADI y dentro del orden multilateral en el GATT, hoy Organización Mundial de Comercio (OMC).

En 1980, con el surgimiento de la ALADI se crea en América Latina una Zona de Preferencias Económicas que privilegia el relacionamiento bilateral y la concesión de preferencias de acuerdo al diferente nivel de desarrollo del país que concede la preferencia y del país receptor.

A partir de esta década, los países andinos han suscrito dentro del marco de la ALADI y por separado, Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica con algunos miembros de dicha Asociación y con algunos países centroamericanos.

El Tratado de Montevideo 1980 en su Artículo 44 exoneró al Acuerdo de Cartagena de la disciplina en virtud de la cual las franquicias, favores o ventajas por Acuerdos no previstos en el Tratado deberían ser extendidos inmediata e incondicionalmente a los restantes países miembros, reiterando la compatibilidad de este Acuerdo con la Zona de Preferencias Económicas creada por el mencionado Tratado de Montevideo.

En 1990 Venezuela y Bolivia ingresaron al GATT uniéndose a Colombia y Perú, países que ya eran miembros de dicho Acuerdo.[14]

Desde finales de la década de los ochenta, la Comisión se ha manifestado en varias oportunidades reiterando la necesidad de que el ordenamiento jurídico andino sea compatible con el GATT. En agosto de 1993, mediante la Decisión 339 se realizó una reunión entre los países miembros con el fin de coordinar sus posiciones en las negociaciones de la Ronda Uruguay, la cual dio origen a la OMC.

[13] Asociación Latinoamericana de Integración.

[14] Las fechas de ingreso al GATT son las siguientes: Perú el 7 de octubre de 1951; Colombia 13 de octubre de 1981; Venezuela el 31 de agosto de 1990; Bolivia el 8 de septiembre de 1990; y Ecuador en 1995.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

NEGOCIACION EN MATERIA DE ACCESO

El proceso de negociación de acceso a mercados se desarrolló inicialmente para la suscripción del Acuerdo de Cartagena, en una segunda instancia mediante protocolos modificatorios del mencionado Tratado y al final a través de acuerdos a nivel presidencial los cuales desempeñaron un papel decisivo en la consolidación de la integración andina. La suscripción de los protocolos de Lima, Arequipa y Quito se realizó esencialmente para prorrogar las fechas de adopción de los compromisos en materia de liberación y arancel externo, así como con el fin de introducir modificaciones a los programas sectoriales e incorporar los lineamientos del nuevo modelo de desarrollo. Los avances se lograron siempre con el consenso de los países.

Factores que caracterizan el acceso al mercado en la Comunidad Andina

Del análisis del Acuerdo de Cartagena, sus protocolos modificatorios y las disposiciones expedidas por los organismos comunitarios, a continuación se presentan aquellas características de la negociación andina del acceso a mercados cuyo análisis permite una perspectiva integral en esta materia.

Política industrial subregional y eliminación de barreras arancelarias y para-arancelarias

La negociación de acceso a mercados tuvo como punto de partida un balance entre dos posiciones de los países que participaron en el Grupo Andino. De una parte Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela coincidían en que el reducido tamaño de sus economías les impedía lograr un desarrollo industrial y compartían la convicción de la funcionalidad de una política industrial común para alcanzar el mencionado desarrollo. De otra parte Colombia y Chile privilegiaban la liberación del comercio como objetivo de la integración subregional.

En este orden de ideas el Acuerdo de Cartagena, suscrito en 1969, recoge las anteriores posiciones en la medida en que plantea la total eliminación de los aranceles y demás restricciones que existían para el ingreso de los bienes a los mercados domésticos de los países miembros del Grupo Andino, al igual que compromete a los países en un proceso de desarrollo industrial de la subregión a través de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

Los mencionados programas debían contener cláusulas sobre los productos objeto del programa, la programación conjunta de las nuevas inversiones a escala subregional, la localización de las plantas en los países de la subregión, los programas de liberación que podían contener tratamientos diferenciales por país y por producto, el arancel externo común, así como la armonización de políticas que podrían incidir en la respectiva modalidad de integración industrial.

Los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial eran propuestos por la Junta a la Comisión y ejecutados por los países. El hecho que la iniciativa en la programación industrial fuera responsabilidad de un órgano del sistema de integración y no de los países, puede identificarse como una de las causas que explican el escaso desarrollo de la política industrial común en los primeros años del Grupo Andino.

En octubre de 1976 el Protocolo de Lima modifica el Acuerdo de Cartagena, entre otros temas, en la programación industrial al establecer que los Programas Sectoriales de Desarrollo

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

se aprueban con el voto favorable de dos tercios de los Países Miembros y que deben participar por lo menos cuatro países. Igualmente se señala que el país no participante puede incorporar los productos objeto del programa en su lista de excepciones.

En mayo de 1987 se introduce en el Protocolo de Quito como uno de los objetivos de la política industrial andina, la mejor participación de la industria subregional en el contexto internacional. De otra parte, se amplían y se flexibilizan los instrumentos de la política industrial andina. Surgen los Programas Industriales para los sectores petroquímico, siderúrgico metalmecánico y automotor.[15] De los mencionados programas solamente el Petroquímico y el Metalmecánico llegaron a establecer compromisos en materia de acceso, asignación de producciones y arancel externo común.

En mayo de 1991 se produce la total desgravación para los productos pertenecientes al Programa Petroquímico y el 31 de diciembre de dicho año se liberan los bienes objeto de los Programas Siderúrgico, Metalmecánico y Automotor. Cabe precisar que a finales del decenio 1980 Ecuador no participa en la redefinición de los Programas Sectoriales, con excepción del Automotor.

El proceso de integración andino tuvo en sus inicios un marcado interés en el diseño de una política sectorial a nivel regional. Este objetivo perdió su importancia al momento de la consolidación de la zona de libre comercio debido a que se mantuvo el esquema sectorial solamente a nivel formal en razón a que no se pactaron plazos sustancialmente mayores para sectores específicos. Asimismo, no se introdujeron consideraciones de carácter sectorial en la adopción del arancel externo común.

En la actualidad solamente se conservan como tratamientos sectoriales la política de la industria automotriz y el Sistema Andino de Franjas de Precios para los productos agrícolas.

Compromiso en materia de política comercial

La integración subregional andina se conceptualizó de una manera amplia en la medida en que se contempló la celebración de consultas en materia de política comercial específicamente en el caso de la negociación de preferencias arancelarias con terceros países. Bajo el Acuerdo de Cartagena, no era posible suscribir acuerdos distintos a los derivados del Tratado de Montevideo 1960 sin que mediaran consultas a la Comisión.

El Artículo 68 del Acuerdo de Integración Subregional Andino suscrito en 1969, establece que los países se comprometen a consultar a la Comisión antes de adquirir compromisos de carácter arancelario con países ajenos a la subregión. A su vez, se le otorga a la Comisión la facultad de pronunciarse señalando los términos a los que deben ceñirse las preferencias de carácter arancelario.

De acuerdo con la mencionada disposición, toda negociación de un país andino con un tercero debía ser consultada a la Comisión para que ésta fijara los lineamientos dentro de los cuales se otorgarían las preferencias por parte de un país de la subregión andina.

Esta previsión se modificó en 1992 ante la imposibilidad de suscribir un Acuerdo Marco entre el Grupo Andino y México. La Decisión 322 de la Comisión del entonces Acuerdo de Cartagena, si bien privilegió las negociaciones comunitarias, eliminó el requisito del pronunciamiento para cada negociación con lo cual otorgó una gran autonomía a los países andinos

[15] El Programa Petroquímico se reguló en las Decisiones 18,32,91,130,170,190 y 296. El Programa Metalmecánico se encuentra contemplado en las Decisiones 57,146 y 300. Las Decisiones 160 y 299 regulan el Programa Siderúrgico. El Programa Automotor se desarrolló en las Decisiones 120,131,132,142,149,152,158,159,181,212,223 y 298.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

en esta materia. Esta flexibilización permitió a los países andinos la suscripción de Acuerdos con terceros países. Los países andinos han suscrito Tratados de Libre Comercio con terceros países como se mencionó anteriormente.

No obstante, se permite la concesión de preferencias unilaterales por parte de los países andinos, al adoptarse para el sector agrícola el "Sistema Andino de Franjas de Precios", se acordó el establecimiento de un mecanismo dirigido a contrarrestar los desequilibrios ocasionados por la concesión de preferencias a terceros países que permite la imposición de aranceles a productos originiarios en una cantidad igual a la preferencia que el país exportador andino le hubiera otorgado en ese producto agrícola a un tercer país.

El tratamiento a las negociaciones con terceros países, sin duda alguna evidencia la adaptación de la integración andina a las cambiantes circunstancias del escenario internacional y reconoce la necesidad de los miembros de este Sistema de diversificar sus relaciones comerciales. Este tratamiento pragmático se deriva del hecho que para ninguno de los países andinos el comercio subregional representa más del 30% de sus exportaciones.

Especial protección a la producción doméstica

La protección a la producción doméstica surgió como principio para la negociación de acceso a mercados en razón a que los Países Miembros desde el inicio del proceso de integración andina y hasta la Declaración Presidencial de Galápagos[16] tenían como política la sustitución de importaciones lo cual se reflejó, entre otras, en el apoyo al desarrollo de industrias multinacionales[17] para la producción de bienes importados de terceros países no miembros de la ALALC.

El criterio de producción doméstica se utilizó en la negociación andina incluyendo no sólo los bienes que efectivamente eran producidos por los países miembros, sino aquellos que se reservaban por los países en razón a que la producción de dichos bienes se iniciaría en el corto plazo.

Una vez consolidada la zona de libre comercio, en la definición del arancel externo común, la protección a la producción doméstica es sustituida por la defensa de la oferta subregional. Es así como los países andinos se pueden apartar de la tarifa definida como arancel externo común en el caso que no exista producción subregional o en el que se presenten insuficiencias transitorias de ella.

Construcción de un Programa de Liberación a partir de cuatro nóminas

Teniendo en cuenta la protección a la producción doméstica y el tratamiento favorable a Bolivia y Ecuador, el Programa de Liberación del Grupo Andino se formuló mediante la agrupación de la totalidad de los bienes que integran el arancel en cuatro nóminas:

- productos negociados dentro de la ALALC
- bienes no producidos en ninguno de los países andinos
- productos comprendidos en las modalidades de integración industrial [18]
- demás bienes

[16] 17 y 18 de diciembre de 1989.

[17] Con capital de dos o más países miembros.

[18] Dentro de las modalidades de integración industrial se encuentran los Programas de Integración Industrial, los Convenios de Complementación Industrial y los Proyectos de Integración Industrial

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Para los productos del primer tramo de la lista común de la ALALC se acordó su total desgravación 180 días después de la entrada en vigencia del Acuerdo de Cartagena. Para los productos pertenecientes a los tramos restantes se debería definir el Programa de Liberación antes del 31 de diciembre de 1971. Este plazo no fue cumplido y con la profunda transformación de la ALALC en ALADI desapareció la mencionada lista común.

Para los bienes no producidos por ningún país andino y que además no pertenecieran a ningún programa sectorial de desarrollo, se acordó que se definiría la lista correspondiente antes del 31 de diciembre de 1970 y que serían liberados el 28 de febrero de 1971.

Para los bienes pertenecientes a Programas Sectoriales de Desarrollo ya se mencionó el cronograma dentro del cual se produjo su liberación.

En la última nómina denominada demás bienes se pueden distinguir dos tipos de productos. Aquellos que si bien en una primera instancia fueron reservados para su inclusión en un Programa Sectorial de Desarrollo, al definirlos, no fueron incluidos. En segundo lugar se encuentran los bienes producidos por uno o varios de los países andinos.

Los productos que inicialmente se habían reservado para un Programa Sectorial, pero que no fueron incluidos, siempre que no se produjeran en ningún país andino se deberían desgravar a partir de 1973 y llegar a cero en 1980. Los demás bienes debían iniciar el Programa de Liberación en 1975 y a partir de dicho año aplicar reducciones de 10, 15, 30 y 40% cada año.

Como estos plazos no se cumplieron en el Protocolo de Lima, en 1976 se acordó que el 31 de diciembre de 1978 se adoptaría el arancel de partida y que la desgravación se iniciaría el 31 de diciembre de 1979 la cual contemplaría reducciones arancelarias del 5, 10, 15, 30 y 40%.

El Protocolo de Arequipa nuevamente prorrogó el Programa de Liberación y definió como punto de partida el 31 de diciembre de 1980 y reducciones anuales de 10, 20, 30 y 40%. Por su parte el Protocolo de Quito fijó como fecha límite para la desgravación de estos bienes el 31 de diciembre de 1997.

Para los bienes no pertenecientes a Programas Sectoriales de Desarrollo, el Acuerdo de Cartagena definió como arancel de partida el más bajo existente en Colombia, Chile y Perú el cual en ningún caso debía superar el 100% *ad valorem* sobre el precio CIF. Para estos bienes el Programa de Liberación era lineal y debía iniciar el 1de enero de 1971 y culminar el 31 de diciembre de 1980. Igualmente se contempló la posibilidad de pactar excepciones al mencionado Programa, las cuales se deberían liberar el 31 de diciembre de 1978.

En el Protocolo de Lima en 1976 se pactó que el punto de partida arancelario para la desgravación debería adoptarse el 31 de diciembre de 1977 y que se producirían seis reducciones anuales de 5, 10, 15, 25 y 25%.

En 1978, en el Protocolo de Arequipa se acordó una desgravación que se iniciaría el 31 de diciembre de 1979 y tendría cinco reducciones anuales de 10, 15, 20, 25 y 30%.

En julio de 1979, la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la Decisión 145, además de sustituir la nomenclatura arancelaria consolidó los compromisos en materia de acceso a nivel de subpartida. De acuerdo con la mencionada Decisión el programa de liberación para los demás productos, entre Colombia, Perú y Venezuela debía finalizar en 1982, lo que implicaba que el 1 de enero de 1983 el arancel para los productos incluidos en la nómina de demás bienes debía ser cero. No obstante lo anterior, en la mencionada Decisión igualmente se incorporó a la integración andina el concepto de comercio administrado lo que en la práctica implicó un desconocimiento de los compromisos en materia de desgravación en tanto los países tenían la autorización para limitar la cantidad de bienes que podían ingresar con preferencias.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Entre 1989 y 1992, las reuniones presidenciales andinas dinamizaron el proceso de integración hasta la consolidación de la zona de libre comercio andina a principios de 1993, con excepción del comercio bilateral con Perú el cual está en proceso de liberalización.

En la consolidación de la hoy Comunidad Andina también cabe destacar que el acceso no se limitó a la eliminación de barreras arancelarias y para-arancelarias sino que dentro de la negociación se acordó garantizar un margen de preferencia para los productos sobre los cuales no se hubiera cumplido el Programa de Liberación o para los que no tuvieran definido un Arancel Externo Mínimo Común hasta tanto cualquiera de los mencionados compromisos se alcanzara, con lo cual no sólo se garantizaba un acceso preferencial a un mercado sino que se defendía la posición competitiva que se había alcanzado.

El criterio de reciprocidad no se aplicó en la negociación andina en razón al tratamiento favorable otorgado a Bolivia y a Ecuador y a que las listas de excepciones acordadas entre los demás miembros tampoco se aplicaban al comercio bilateral en los dos sentidos ya que cada país podía definir autónomamente los productos que ubicaría en su respectiva lista, siempre y cuando respetara el número de items preestablecido.

Tratamientos especiales a los países de menor desarrollo relativo

El tratamiento favorable a Bolivia y Ecuador se materializó en los siguientes puntos:

- Colombia, Perú y Venezuela les otorgaban acceso a sus productos en un plazo inferior al establecido para el ingreso de los bienes originarios de dichos países;
- se les permitía la conformación de listas de excepciones superiores en cantidad de ítems y en plazo para su eliminación;
- estaban exentos de la prohibición de incrementar aranceles y de introducir nuevas restricciones;
- los productos originarios de Bolivia y Ecuador que registraran comercio significativo durante los últimos tres años o que tuvieran perspectivas ciertas de comercio no se podían incluir en la lista de excepciones de los demás países andinos, y
- algunas de las obligaciones de acceso para estos países de menor desarrollo estaban sujetas al aprovechamiento del comercio subregional.

El 1 de enero de 1979, en aplicación de la Decisión 29 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena se adoptó la liberación para una lista de productos ecuatorianos y bolivianos para su ingreso a los mercados de Colombia, Perú y Venezuela. En 1972 la Decisión 63 sustituyó las listas adoptadas inicialmente y concedió acceso preferencial a Bolivia a una nómina de productos agrícolas y agroindustriales en su mayoría y a Ecuador esencialmente en productos de la industria liviana. En desarrollo del Protocolo de Lima la Decisión 112 adoptada en febrero de 1977 modificó los márgenes de preferencia para productos de especial interés de Bolivia y Ecuador para los cuales se acordó igualmente un acceso pleno sin arancel a partir del 1 de enero de 1984.

En la definición del arancel externo común también se tomó en consideración el menor grado de desarrollo relativo. A Bolivia se le permitió conservar su estructura arancelaria y al Ecuador se le autorizó su tarifa doméstica para un grupo de productos cuya cantidad y comercio era considerablemente superior a las excepciones permitidas para Colombia y Venezuela.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Papel protagónico de la relación colombo-venezolana y de los procesos domésticos de apertura

Las situaciones afrontadas a nivel doméstico por los países andinos sin duda alguna fueron la causa para los escasos avances del proceso de integración en las décadas de los setenta y ochenta y al mismo tiempo, a comienzos de los noventa se convirtieron en el elemento impulsor de sus avances.

El Grupo Andino durante los setenta enfrentó un escenario incierto resultado de los cambios en sus integrantes. En la década de los ochenta la escasez de divisas y en general, los inconvenientes cambiarios, impidieron el cumplimiento de los compromisos de liberación al comercio andino.

Entre 1989 y 1993, la adopción de políticas de apertura económica y el proceso de globalización hicieron atractiva la integración andina y la convirtieron en parte importante de la estrategia de inserción de los países en el escenario internacional.

Cabe destacar el papel protagónico desempeñado por Colombia y Venezuela en la profundización de la integración subregional a partir de 1989, la cual se inició mediante un compromiso político de Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela y Virgilio Barco y César Gaviria, presidentes de Colombia. Con posterioridad dicho compromiso político se ha transformado, por el concurso de los actores económicos de los dos países, en una política de Estado y no de Gobierno.

Por lo tanto, la relación comercial y estratégica entre Colombia y Venezuela se ha convertido en el eje estructural del proceso de integración andina. La adopción por parte de los dos países de un arancel externo común para un 92,6% de los items del universo arancelario, cuatro años antes de la adopción comunitaria del AEC andino, y los avances en los permisos fito y zoosanitarias, en la normalización y certificación así como las inversiones recíprocas en el sector financiero, evidencian un proceso de complementación de las economías que sin duda ha actuado como elemento dinamizador de la integración andina.

Aspectos metodológicos

Con el fin de concluir la caracterización de la integración andina, a continuación se desarrollan brevemente algunos temas que complementan el análisis sobre el proceso de integración andina. Estos temas son: la metodología de la negociación, el tratamiento otorgado al arancel de partida para la desgravación, las medidas para-arancelarias y el sector agricola, así como los acuerdos en materia de otras normas y la evolución de la coordinación interinstitucional.

Metodología de la negociación

La negociación andina se desarrolló mediante una combinación de procesos adelantados tanto desde la perspectiva sectorial como con una orientación de tratamientos específicos por producto.

Constituyen ejemplos de procesos sectoriales los Programas Siderúrgico, Metalmecánico, Petroquímico y Automotor. En estos casos, puede decirse que la negociación era de tipo sectorial, aunque la selección de la cobertura de dichos tratamientos se hacía a nivel de producto.

Son ejemplos de tratamientos por producto, la negociación en sí del Programa de Liberación, la conformación de las listas de excepciones y la posibilidad de definir requisitos específicos de origen.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El arancel de partida

El arancel de partida es la tarifa que se utiliza como referencia para iniciar la aplicación del Programa de Desgravación. En este tema cabe anotar que se adoptó como criterio el arancel más bajo de la subregión[19] el cual en ningún caso debía ser superior del 100% *ad valorem* sobre el precio CIF del bien. Para los productos incluidos en la nómina de modalidades de Integración Industrial el arancel de partida fue uno de los temas objeto de negociación, dentro de la definición del respectivo programa de liberación.

Las medidas para-arancelarias

En este tema se combinaron varios principios. Uno de ellos fue la eliminación progresiva de las barreras no arancelarias en los Programas Sectoriales y en las modalidades de integración industrial a medida que los productos incluidos iniciaban el cumplimiento del Programa de Liberación. Para el resto de bienes se consignó dentro del Acuerdo de Cartagena la eliminación de las restricciones de todo orden que incidieran sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro, salvo las legitimadas por estar destinadas a la protección de la vida y salud de las personas, los animales, etc.

A Ecuador y a Bolivia se les permitió sustituir las medidas no arancelarias por gravámenes para efectos de proceder a aplicar el Programa de Liberación sobre una tarifa que incorporara dichas restricciones.

El sector agrícola

Para este sector se previó la ejecución de un Programa de Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial cuyos objetivos eran impulsar el desarrollo agropecuario y agroindustrial conjunto y alcanzar un mayor grado de seguridad alimentaria. Se establecieron como medidas para este sector la formación de un Sistema Andino de Seguridad Alimentaria y Sistemas Nacionales en esta materia, la realización de programas conjuntos de desarrollo agropecuario y agroindustrial por productos o grupos de productos y la promoción al comercio, entre otras.

Si bien se realizaron numerosas reuniones de Ministros de Agricultura de la Subregión, no se logró definir ningún programa de desarrollo agropecuario.

En 1989 y como resultado de la reunión de presidentes[20] se acordó instruir a los ministros de agricultura para que adelantaran una Estrategia de Reactivación del Sector Agropecuario. La mencionada estrategia tenía entre sus programas el fortalecimiento institucional en políticas para la Agricultura y la Agroindustria, la eliminación de restricciones al comercio subregional, la definición de políticas comunes para los productos agrícolas y agroindustriales, la generación y transferencia de tecnología y el desarrollo agroindustrial.[21]

En la Decisión 371 se creó el Sistema Andino de Franjas de Precios que incorpora el comportamiento de los precios internacionales en la determinación del gravamen arancelario

[19] El Artículo 51 del Acuerdo de Integración subregional estableció que se tomaría como punto de partida el gravamen más bajo vigente en Colombia y el Perú o en sus listas nacionales a la fecha de suscripción del Acuerdo.

[20] Los Presidentes de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela reunidos durante los días 25 y 26 de mayo suscribieron el Manifiesto de Cartagena de Indias.

[21] Decisión 251 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena de septiembre de 1989.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

aplicable a terceros países. Igualmente se decidió como parte de la política común, la negociación conjunta de las concesiones arancelarias a terceros países en materia agrícola.

Relación del acceso a mercado con otras normas

En relación con otros temas de la negociación cabe anotar que se optó por profundizar los compromisos en materia de *dumping* y subvenciones, incentivos a las exportaciones, propiedad intelectual, transporte y comunicaciones de manera simultánea con la consolidación de la zona de libre comercio.

Los temas de salvaguardias, origen, competencia comercial y tratamiento a los incentivos a las exportaciones han afectado de forma importante el proceso de integración andina. Cabe destacar el papel protagónico de las salvaguardias y específicamente de la cambiaria en el ingreso de Venezuela al Grupo Andino. A finales del decenio de 1980, se introdujo una salvaguardia comercial aplicable por producto. Estas salvaguardias complementaron la sectorial y la aplicable en los eventos en que los países afronten crisis en la balanza de pagos.

De otra parte, en cuanto a su utilización cabe anotar que en la década de los ochenta se invocó la salvaguardia en veintidós oportunidades.

El requisito de origen en el Grupo Andino tiene como punto de referencia el criterio general de cambio de clasificación arancelaria a nivel de partida (4 dígitos del Sistema Armonizado). Igualmente se establece el criterio del contenido regional mayor o igual al 50%. De otra parte, se prevé el establecimiento de requisitos específicos de origen los cuales cada vez adquieren mayor importancia en el comercio intrazona. En 1997, se adoptó una modificación a la norma comunitaria mediante la cual se introducen requisitos más estrictos para la determinación y verificación del origen de ciertas mercancías.

En 1992 se definió que las investigaciones por importaciones a precios de *dumping*, subsidiadas o para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por prácticas restrictivas, se adoptarían por un órgano comunitario (la Secretaría General). Como resultado de algunas decisiones en materia de restricciones a la competencia, se integró una Comisión de Alto Nivel cuya función era identificar los productos o sectores cuya producción o comercio intrasubregional podría verse perjudicado por prácticas que distorsionen la competencia.

Por su parte, las investigaciones en materia de competencia comercial se han adelantado esencialmente por *dumping*. No se han aplicado medidas por exportaciones subsidiadas, por prácticas anticompetitivas, por la fijación de precios preferenciales a los usuarios nacionales, ni por restricciones a las exportaciones.

Evolución de la coordinación interinstitucional

Dentro de las instituciones del Acuerdo de Cartagena, específicamente en la Comisión, órgano encargado de adoptar las Decisiones, los países tenían y hoy conservan la potestad de designar a un representante titular y a un alterno. En la medida en que los países andinos designaron como plenipotenciarios a los Ministros de Comercio o Industria que tenían dentro de sus funciones el manejo de la política industrial, fue más fácil avanzar en este sector que en otros como el agrícola que estaba asignado a entidades diferentes a las que tenían representación a nivel subregional.

Ahora bien, en cuanto a los inconvenientes interinstitucionales cabe anotar que, desde sus inicios, en razón a que la integración andina se concibió como un proceso con alcances mayores a los simplemente comerciales y debido a que uno de los objetivos del Acuerdo de Cartagena era lograr la armonización de las políticas económicas y la coordinación de los

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

planes de desarrollo, se crearon foros[22] a los que asisten tanto funcionarios de distintas entidades como representantes de distintos estamentos de los países, sin que exista una coordinación con las autoridades en materia de comercio exterior.

En lo que respecta a la participación de las entidades sectoriales en las negociaciones en materias relacionadas con el tema comercial, se han creado instancias sectoriales que en un principio recomendaban a la Comisión las decisiones que se deberían adoptar y que posteriormente se les ha otorgado mayor autonomía. En los sectores agrícola y automotor también existen instancias con competencia en materia comercial.

La resolución 355 de la Junta del Acuerdo de Cartagena crea una instancia denominada Comité Automotor el cual tiene entre sus atribuciones el diseño de una política para la promoción de la incorporación subregional en los vehículos, así como el establecimiento de una política común para las negociaciones con terceros.

En 1974 se creó el Consejo Agropecuario con carácter de asesor de los órganos del Acuerdo en la Armonización y Coordinación de las Políticas Nacionales, preparación de programas y acciones conjuntas así como en el análisis de la integración en el campo agropecuario. En 1977, mediante la Decisión 121, se institucionaliza la Reunión de Ministros de Agricultura cuya finalidad es asesorar y formular recomendaciones a la Comisión.

En 1995 en el Protocolo de Trujillo se estableció una instancia para tratar asuntos de carácter sectorial denominada Comisión Ampliada la cual está integrada por los representantes titulares del mencionado organismo (ministros de comercio exterior) y los ministros o secretarios de Estado del área respectiva. Esta instancia se convoca a solicitud de uno o más países miembros y tiene la posibilidad de adoptar decisiones.

[22] Véase nota al pie 13.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

BIBLIOGRAFIA

ANUARIO DEL GRUPO ANDINO, ALAC Y TERCEROS PAISES. Colombia: Editorial J. Márquez & Cía Ltda. 1979.

GARAY S., LUIS JORGE. *El Pacto Andino. ¿Creación de un mercado para Colombia?* Colombia: Editorial Presencia. 1981.

JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. *Diseño Estratégico Andino y los Mandatos Presidenciales de 1989.* Perú: Editorial Grafía. 1990.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. *La Organización Mundial de Comercio. Paso de Gigante para el Comercio Libre y el Desarrollo Sostenible.* Colombia: Editorial Imprecal. 1994.

_____ . *Un Mundo para Colombia. Memoria al Congreso 1992-1993.* Colombia: Editorial Retina. 1993.

_____ . *El Nuevo Camino al Progreso. Memoria al Congreso 1993-1994.* Colombia: Editorial Retina. 1994.

_____ . *Globalización de la Economía y Comercio Exterior. Memoria al Congreso 1995-1996.* Colombia: T. M. Editores. 1996.

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO, INCOMEX Y BANCO CAFETERO. *Profundización del Proceso de Integración Andino.* Colombia: Editorial Dike. 1991.

PICO MANTILLA, GALO. *Derecho Andino.* Ecuador: Editorial Impreseñal Cía Ltda. 1992.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo VII

EL GRUPO DE LOS TRES (G-3): LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES ENTRE COLOMBIA, MEXICO Y VENEZUELA

Sandra Zuluaga
Olga Lucía Lozano

INTRODUCCION

En junio de 1994, después de un proceso de negociación de casi tres años, Colombia, México y Venezuela suscribieron el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (TLC-G3). Con algunas excepciones, el Tratado permitirá que los tres países constituyan una zona de libre comercio en el año 2004.

El TLC-G3 forma parte del conjunto de acuerdos comerciales que han suscrito distintos países del hemisferio americano, como resultado del renovado dinamismo que ha registrado la integración regional durante el decenio de 1990.

El Tratado fue suscrito en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). No obstante lo anterior, incluye una serie de temas que superan el alcance de los acuerdos hasta ahora suscritos en ese marco y no contiene consideraciones explícitas acerca de las diferencias en el nivel de desarrollo de los países miembros, con excepción de las que se derivan de la vinculación del *patrimonio histórico* al programa de desgravación.[1] Estas características y el hecho de que tradicionalmente no ha existido una relación comercial fuerte entre los dos países sudamericanos y México, ofrecen un panorama interesante desde el punto de vista analítico para el proceso de negociación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El objetivo de este estudio es presentar el contexto en el que se llevó a cabo la negociación del TLC-G3 y analizar, en particular, los elementos característicos de la negociación en materia de acceso a mercados con el fin de determinar algunas lecciones para la negociación en el ALCA.

El estudio se divide en cuatro secciones, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda se presenta de manera resumida el proceso de negociación haciendo hincapié en el contexto en que se adelantó dicho proceso, en los objetivos y principios definidos por los países miembros y en la coordinación con otros esquemas de integración de los que forman

[1] Entendido como las preferencias derivadas de los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) y la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), vigentes entre los países en el marco del Tratado de Montevideo 1980.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

parte los países del G-3. En la tercera sección se resumen los elementos fundamentales planteados en la negociación de acceso a mercados, las posiciones de los países y el resultado al que finalmente se llegó. En esta sección se destaca, en particular, el aspecto de coordinación en el interior de las instituciones que lideraron el proceso de negociación así como entre las instituciones gubernamentales con competencia en alguno de los temas de negociación en cada uno de los países. Esta sección concluye con un breve análisis del impacto económico y comercial del Tratado.

Finalmente, en la cuarta sección se presentan a manera de conclusión las lecciones del proceso de negociación del TLC-G3 para el ALCA, haciendo especial hincapié en el tema de acceso a mercados.

EL PROCESO DE NEGOCIACION: DE LA AMPLIACION DE PREFERENCIAS COMERCIALES A UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO

Contexto en el que se llevó a cabo la negociación

Desde los años ochenta, Colombia, México y Venezuela habían desarrollado un proceso de acercamiento motivado principalmente por razones geopolíticas. En particular, los tres países diseñaron de manera conjunta una serie de acciones para contribuir a la solución del conflicto centroamericano (Fescol [1992], Serbin y Cardona [1994] y Romero [1993]).

La coincidencia de los procesos de reforma estructural en los países del G-3 y los notables avances alcanzados por Centroamérica en el tema de la paz, hicieron que a comienzos de los años noventa los tres países revisaran los temas incluidos en su agenda de integración.

En 1990 los presidentes de los países del G-3 establecieron grupos de trabajo, denominados Grupos de Alto Nivel (GAN), para discutir temas relacionados con el comercio, los servicios financieros, el sector energético y la cooperación con Centroamérica, entre otros.[2] El TLC-G3 tuvo su origen en el GAN de comercio.

Adicionalmente, dentro de la estrategia de integración de cada uno de los países del G-3, la profundización de la integración comercial con Centroamérica se constituyó en un objetivo central.[3]

A comienzos de los años noventa se dieron en los tres países las condiciones para avanzar más rápido en el tema comercial que en otros temas relacionados con la integración. Sin embargo, también surgieron factores que dificultaron la dinámica del proceso de negociación de un acuerdo comercial entre México y los dos países andinos.

Dentro de los factores que impulsaron el proceso de negociación sobresale en primera instancia, la coincidencia de las reformas estructurales y la apertura de las economías de los

[2] Los temas de los GAN eran los siguientes: comercio, energía, comunicaciones, transporte, finanzas, cultura, turismo y cooperación con Centroamérica y el Caribe. Es importante destacar que el tema de comercio era uno más de los temas de la agenda de integración de los tres países. Con la suscripción del TLC-G3 este grupo de trabajo alcanzó el objetivo con el que fue creado inicialmente.

[3] En febrero de 1993, Colombia y Venezuela suscribieron un Acuerdo Marco con los países centroamericanos para conformar una zona de libre comercio. Por su parte, para esa fecha México ya había iniciado negociaciones con los países centroamericanos con ese mismo objetivo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

tres países. Los gobiernos de los países del G-3 mostraban una tendencia a privilegiar políticas de corte aperturista que propenden por la necesidad de insertar a los países en el escenario económico internacional.

Otro factor que impulsó este proceso fue el avance en las negociaciones de la Ronda Uruguay. Los temas discutidos en el foro del GATT brindaban altos estándares en cuanto a la cobertura y el alcance de las disciplinas en materia comercial a que se debían someter los países. Los compromisos adoptados por los países para la suscripción del acuerdo que dio origen a la Organización Mundial de Comercio (OMC) garantizaban que la discusión sobre acceso al mercado, no sólo en el tema de bienes sino en temas como servicios e inversión, tenía un punto de partida común y superaba, en particular en los nuevos temas relacionados con el comercio, el nivel de tratamiento que los países latinoamericanos estaban acostumbrados tradicionalmente en el marco de la ALADI.

En tercer lugar, es pertinente destacar el hecho de que los gobiernos de los tres países, con excepción de la coyuntura que atravesó Venezuela al final de la negociación, se caracterizaban por un alto margen de maniobra en el ámbito interno. La legitimidad interna de los gobiernos permitía alcanzar compromisos en la negociación que finalmente eran avalados por los sectores privados. Internamente cada gobierno adelantó procesos de concertación con los distintos sectores productivos.

Finalmente, otro elemento que incidió de manera importante en el inicio de las negociaciones para la suscripción del TLC-G3 fue la relativa fortaleza de las monedas de cada uno de los países. Las monedas de los tres países registraron tendencias revaluacionistas a comienzos de los años noventa. Esta circunstancia, aunque por una parte les facilitaba la compra de bienes importados, por otra los obligaba a mejorar las condiciones de acceso a otros mercados para apoyar las exportaciones.

A pesar de las condiciones que favorecían el desarrollo de la negociación, como se mencionó, también hubo factores que afectaron la dinámica del proceso. Dentro de estos factores cabe destacar, en primer lugar, los efectos de las reformas estructurales y de la apertura sobre el desempeño de los sectores productivos en cada uno de los países, especialmente en Colombia y Venezuela. En estos dos países los sectores que empezaban a verse vulnerados por la competencia externa en el mercado doméstico, radicalizaron su posición frente al otorgamiento de accesos preferenciales a sus respectivos mercados (Fedemetal [1992]). En México, si bien se habían presentado consecuencias adversas similares, el sector empresarial estaba convencido de la importancia de la integración, entre otras razones, por el esfuerzo de concientización realizado por el Gobierno para la negociación con Estados Unidos y Canadá (CEI [1994]). A las reservas de algunos sectores productivos en Colombia y Venezuela sobre la apertura económica, se sumaba también el hecho de que México no sólo era un país con un mayor desarrollo industrial, más competitivo e integrado verticalmente que en el caso de los países andinos, sino que su diferencia se agudizaría con las ventajas que le representaría el TLCAN al sector productivo mexicano. Además se argumentaba que México no era un socio comercial importante para ninguno de los dos países sudamericanos, lo cual hacía que los sectores privados fueran reticentes a adquirir ciertos compromisos a cambio de un flujo de comercio tan reducido. En efecto, en el Cuadro 1 se observa que el comercio de México tanto con Colombia como con Venezuela, no representa más del 1,5% de las exportaciones ni del 3,3% de las importaciones totales de cada uno de los países andinos.

En segundo lugar, los desarrollos simultáneos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la consolidación de la Unión Aduanera Andina, retrasaron el cronograma de las negociaciones e introdujeron ciertos elementos de

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1

Comercio entre Colombia, México y Venezuela

(en millones de US$)

COLOMBIA

	Exportaciones hacia México millones US$	Participación en exportaciones totales (%)	Importaciones provenientes de México millones US$	Participación en importaciones totales (%)	Balanza comercial millones US$
1991	54,2	0,76	151,2	3,05	-97,0
1992	70,2	1,02	171,0	2,63	-100,8
1993	80,9	1,14	259,5	2,64	-178,6
1994	108,5	1,28	295,2	2,47	-186,7
1995	90,3	0,92	452,3	3,26	-362,0

VENEZUELA

	Exportaciones hacia México millones US$	Participación en exportaciones totales (%)	Importaciones provenientes de México millones US$	Participación en importaciones totales (%)	Balanza Comercial millones US$
1991	105,6	0,7	149,6	1,5	-44,0
1992	162,3	1,1	250,9	2,0	-88,6
1993	191,6	1,4	214,7	2,0	-23,1
1994	222,5	1,4	185,5	2,3	37,0
1995	172,6	0,9	351,6	3,3	-179,0

Fuente: IMF, *Estadísticas financieras internacionales* y Direction of Trade Statistics.

incertidumbre que dificultaron la toma de decisiones. Como se verá más adelante, la conclusión de la negociación del TLCAN determinó que México cambiara no sólo el equipo negociador para el G-3, sino la propuesta del tipo de acuerdo que se debería suscribir. Para ese entonces, los tres países llevaban un tiempo trabajando sobre la base de un acuerdo menos amplio en cobertura de temas tal y como correspondía a los acuerdos tradicionalmente suscritos en el marco de la ALADI. Adicionalmente, los compromisos adquiridos por México en ciertos temas en virtud del TLCAN, se convirtieron en puntos de referencia obligados para la negociación del TLC-G3.[4]

Por su parte, la profundización de la integración andina, en particular en lo que tenía que ver con la adopción del arancel externo común (AEC), dificultó la adopción de una tasa base de desgravación para Colombia y Venezuela.

La incidencia que tuvo sobre la negociación el desarrollo simultáneo de estos procesos de integración se explica en buena medida por las diferencias en su importancia comercial para cada uno de los países. En el caso mexicano las exportaciones a sus socios del TLCAN

[4] Es el caso del programa de desgravación de algunos bienes del sector agropecuario, así como de algunos temas en servicios financieros e inversión extranjera.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 2

Importancia de otros bloques comerciales

EXPORTACIONES COLOMBIANAS —millones de US$

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
TOTALES	6.753	7.244	7.065	7.453	8.907	9.859
Bolivia	5	9	16	18	23	24
Ecuador	75	127	156	223	324	419
Perú	89	213	247	210	235	563
Venezuela	204	430	588	718	561	936
GRAN	373	779	1.007	1.169	1.143	1.942
GRAN/TOTAL	6%	11%	14%	16%	13%	20%
Venezuela/GRAN	55%	55%	58%	61%	49%	48%

EXPORTACIONES MEXICANAS —millones de US$

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
TOTALES	27.167	26.945	46.497	52.015	61.033	79.823
Estados Unidos	18.837	18.729	37.468	43.117	51.943	66.757
Canadá	226	561	1.000	1.541	1.470	1.979
TLCAN	19.063	19.290	38.468	44.658	53.413	68.736
TLCAN/TOTALES	70%	72%	83%	86%	88%	86%

EXPORTACIONES VENEZOLANAS —millones de US$

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
TOTALES	17.497	15.155	14.185	14.066	15.756	18.324
Bolivia	1	1	1	1	2	11
Colombia	376	306	498	910	1.433	1.233
Ecuador	79	59	48	44	156	239
Perú	33	96	119	89	102	344
GRAN	489	462	666	1.044	1.693	1.827
GRAN/TOTAL	3%	3%	5%	7%	11%	10%
Colombia/GRAN	77%	66%	75%	87%	85%	67%

Fuente: IMF, *Estadísticas financieras internacionales* y Direction of Trade Statistics.

representan más del 80% de sus exportaciones (Cuadro 2). Para Colombia y Venezuela, por su parte, es particularmente importante tanto el comercio con los países de la hoy denominada Comunidad Andina, como el comercio bilateral. Para Colombia las exportaciones a los países andinos representaron casi un 20% de sus exportaciones totales en 1995, mientras que para Venezuela esta proporción alcanzó casi un 10%.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Por su parte, la importancia del comercio bilateral colombo-venezolana explica en alguna medida su interés en negociar de manera conjunta con México. Para Colombia, las exportaciones a Venezuela representaron el 48% de las exportaciones al GRAN, en 1995. En el caso de Venezuela, las exportaciones a Colombia fueron en 1995 un 67% de las exportaciones de ese país al GRAN (Cuadro 2).

En tercer lugar, los cambios de gobierno en Venezuela y la difícil situación política por la que atravesó ese país a partir de 1992, generaron por obvias razones demoras en las negociaciones. Asimismo, desde el punto de vista de la continuidad del proceso, el cambio del equipo negociador mexicano y de los jefes de los equipos negociadores colombiano y venezolano contribuyeron a retardar la conclusión de la negociación.

Objetivos y principios

El TLC-G3 ofrecía a los tres países una posibilidad de fortalecer su estrategia de integración con el fin de complementar los procesos de apertura económica, especialmente en el campo comercial.

En un comienzo, para Colombia y Venezuela el Tratado representaba la posibilidad de consolidar la integración andina a través de la suscripción de un acuerdo 5+1 es decir, entre los países del GRAN, (hoy Comunidad Andina) y México. Teniendo en cuenta lo previsto en el Artículo 68 del Acuerdo de Cartagena,[5] en 1991 los tres países consignaron en la Declaración de Guadalajara que Colombia y Venezuela deberían adelantar al interior del GRAN, las acciones necesarias para la consolidación del TLC-G3. En diciembre de 1991, los presidentes de los países del GRAN suscribieron el Acta de Barahona en la cual autorizan a los países miembros a conceder preferencias para los socios de ALADI, Centroamérica y el Caribe e invitan a Chile y a México a realizar negociaciones comunitarias. Mediante la Decisión 319 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, los países andinos acordaron suscribir un acuerdo marco con México, el cual, en materia de desgravación, sería negociado bilateralmente entre este país y cada uno de los socios andinos. Esta iniciativa fracasó, entre otras razones, porque ciertos temas propuestos por México superaban el ordenamiento jurídico andino y porque el texto propuesto no establecía tratamientos especiales para países de menor desarrollo relativo.

Para Colombia, en la segunda etapa de la negociación cuando se definió que se suscribiría un acuerdo de libre comercio de "nueva generación" similar en cobertura de temas y contenidos al TLCAN, el Tratado se constituyó en un puente hacia una eventual adhesión al TLCAN, en la medida en que el país adoptaría estándares similares a los previstos en ese Tratado. En cierta medida, la suscripción del TLC-G3 evidenciaría que Colombia era un socio comercial listo para adquirir compromisos en materia de integración acordes con el modelo de apertura de las economías y con los más exigentes parámetros vigentes en el hemisferio.

Para Venezuela, en esta segunda etapa de negociación, además de la relevancia económica del Tratado su suscripción adquirió un carácter estratégico por la situación política interna. La conclusión de la negociación era una señal positiva hacia el exterior que indicaba que el país continuaba en su proceso de inserción en el mercado internacional, no obstante la crítica situación política que afrontaba este país.

[5] El mencionado artículo establece que los países miembros deben realizar consultas con anterioridad a la adquisición de compromisos arancelarios con países ajenos a la subregión.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Para México, el Tratado representaba una manera de fortalecer sus relaciones comerciales con otros países latinoamericanos después de la suscripción del TLCAN. Esta estrategia le permitía, por una parte, legitimar internamente el acuerdo suscrito con Estados Unidos y Canadá. Domésticamente era importante mostrar que los estándares del TLCAN eran aceptados por países de igual o menor nivel de desarrollo en un acuerdo comercial de la misma naturaleza. Por otra parte, ayudaba a revitalizar las relaciones comerciales con los miembros de la ALADI, foro en el que el TLCAN también podía ser cuestionado.

Desde el decenio de 1960, los países de América del Sur y México habían buscado fortalecer sus lazos comerciales a través del Tratado de Montevideo 1960 que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y posteriormente a través del Tratado de Montevideo 1980 que creó a la ALADI. El Artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980 establece que los países miembros deberán compensar a sus socios cuando otorguen preferencias a países no miembros de la ALADI. Este es el caso de México respecto de las preferencias que otorgó a Estados Unidos y Canadá en virtud del TLCAN. El debate acerca de la situación de México respecto a la ALADI se polarizó entre los que pretendían aplicar el artículo, que por lo demás estaba bajo otro enfoque de la integración regional, y los que buscaban adecuarlo a las condiciones del momento a través de una negociación. Finalmente, se dio una negociación para suscribir un protocolo modificatorio del mencionado Artículo 44. Mediante este protocolo, los países acordaron las condiciones bajo las cuales México debería llevar a cabo negociaciones con los países de la ALADI sin que estuviera obligado a extenderles todas las preferencias otorgadas en el marco del TLCAN.

En cuanto al Tratado específicamente, el objetivo primordial para los tres países fue la consolidación de la integración económica. En la Declaración de Guadalajara los presidentes fijaron como objetivos del acuerdo facilitar las inversiones privadas y eliminar las restricciones que afecten las importaciones. La negociación siempre siguió estos dos lineamientos. Sin embargo, durante el proceso se observaron cambios sustanciales en el planteamiento de los mecanismos a través de los cuales se lograrían estos objetivos. Inicialmente el instrumento para la integración del G-3 era la negociación de Acuerdos de Comercio e Inversión. Dentro de este esquema se contemplaba la realización de dos Acuerdos Bilaterales que regularían el comercio entre Colombia y México, y entre México y Venezuela, respectivamente.

Posteriormente, como ya se mencionó, se identificó como opción la suscripción de un Acuerdo Marco entre México y la totalidad de los países andinos en desarrollo del cual se suscribiría un Acuerdo que regulara el comercio entre México, Colombia y Venezuela, por ser los más interesados en profundizar la relación comercial. Por último, ante la imposibilidad de negociar con el GRAN como bloque, se llegó a que el esquema ideal era un Acuerdo de Libre Comercio entre los tres países que debía ser compatible con los compromisos adquiridos por Colombia y Venezuela al interior del GRAN.[6]

Es importante anotar que la discusión acerca del tipo de tratado que se debía suscribir y las dificultades que surgieron durante la negociación para que los tres países alcanzaran ciertos acuerdos, llevaron a que se introdujera en el Tratado la posibilidad de que rija entre dos de los miembros y en particular, que el programa de desgravación se acelere de manera bilateral siempre que los tres países estén de acuerdo.

[6] Mediante la Decisión 322, la Comisión del Acuerdo de Cartagena autorizó a los países miembros a suscribir acuerdos comerciales con terceros países.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En la medida en que se modificaban los instrumentos que permitirían consolidar la integración y se introducían nuevos temas a la negociación, los gobiernos se vieron obligados a prorrogar varias veces la entrada en vigencia del Tratado.[7] Es así como, en la instalación del GAN de comercio, en noviembre de 1990, se fijó marzo de 1991 como fecha para suscribir un acuerdo marco. En la Declaración de Guadalajara, en julio de 1991, se estableció que el Acuerdo debía entrar en vigencia el 1° de enero de 1992. Posteriormente en la Declaración de Maiquetía, en junio de 1992, se estipuló que el acuerdo se suscribiría en el transcurso de 1992. Finalmente, en la Declaración de Puerto España, en octubre de 1993, los presidentes de los tres países acordaron que el Tratado se suscribiría en noviembre y, adicionalmente, que entraría en vigencia a partir del momento en que dos de las Partes cumplieran los requisitos legales necesarios. Finalmente, el Tratado se suscribió el 13 de junio de 1994. En la sección III se presentan los detalles del proceso de negociación que dieron lugar a las prórrogas reseñadas aquí.

Los principios sobre los cuales se llevaron a cabo las negociaciones del TLC-G3 fueron implícitos, no fueron consignados en ninguna declaración ni acta específica, pero todos se constituyeron en directrices que se aplicaron a lo largo de la negociación.

Dentro de estos principios implícitos cabe destacar: la reciprocidad plena, la transparencia en el proceso negociador, la participación de los países en todas las instancias de negociación y la conformidad con los compromisos multilaterales derivados de la suscripción de la OMC, con los compromisos adquiridos en el Tratado de Montevideo 1980 y en el Acuerdo de Cartagena.

La coherencia con otros compromisos en materia de integración

Como se mencionó, de manera paralela a la negociación del TLC-G3 los países participaban en la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT, México culminaba la negociación del TLCAN, y Venezuela y Colombia adoptaban los compromisos de la zona de libre comercio y posteriormente, de la Unión Aduanera Andina. Adicionalmente, la relación comercial de los tres países se regía por los acuerdos suscritos en el marco de la ALADI. En particular, los compromisos derivados de la ALADI eran acuerdos de alcance parcial (AAP) bilaterales entre México y Colombia y México y Venezuela, y la preferencia arancelaria regional (PAR) que era un acuerdo de alcance regional.

Este escenario determinó que los tres gobiernos expresaran su interés por alcanzar la coherencia con la OMC y con los compromisos adquiridos individualmente por los países con los respectivos socios comerciales más importantes. Esto último implicaba que para México, especialmente en algunos temas, era fundamental la compatibilidad con el TLCAN, mientras para Colombia y Venezuela era primordial la coherencia con ciertos compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo de Cartagena.

[7] La introducción de nuevos temas, no sólo tuvo que ver con el cambio en el tipo de acuerdo que se suscribiría y sus alcances sino con factores derivados del desarrollo simultáneo de otros procesos de negociación (TLCAN y perfeccionamiento de la Unión Aduanera Andina), como se mencionó en la Sección II.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El TLC-G3 frente a la OMC y la ALADI

El TLC-G3 es muy claro respecto a su preeminencia sobre los compromisos adquiridos a nivel multilateral y regional. El Tratado confirma los derechos de las Partes en relación con el GATT y el Tratado de Montevideo y establece que, en los casos en que surjan incompatibilidades entre el G-3 y dichos tratados, se aplicarán las disposiciones previstas en el TLC-G3.

Es importante destacar que lo acordado en el marco de la OMC por cada uno de los países del G-3 fue el punto de referencia básico a partir del cual se empezó a negociar en todos los temas. Los textos OMC se constituyeron en estándares mínimos, lo cual permitió avanzar en el proceso de negociación y delimitar los puntos de discusión.

Desde el inicio de las negociaciones los países acordaron que para la elaboración del acuerdo que suscribirían los tres países se utilizaría uno de los instrumentos de integración previstos en el Tratado de Montevideo 1980. Este instrumento fue un acuerdo de alcance parcial de complementación económica. Asimismo, los países acordaron la vinculación del *patrimonio histórico* de la ALADI al Tratado de tal manera que, en materia de acceso a mercados, el TLC-G3 incluiría y superaría el mencionado *patrimonio histórico*.

El Acuerdo de Cartagena y el TLC-G3

Teniendo en cuenta que la relación comercial entre Colombia y Venezuela tradicionalmente se había regido por lo establecido en el Acuerdo de Cartagena, el TLC-G3 sólo aplica para los dos países mencionados en las áreas temáticas que no estén contempladas en el Acuerdo de Cartagena. De esta manera, en materia de intercambio de bienes Colombia y Venezuela continúan rigiéndose por lo previsto en el Acuerdo de Cartagena.

El TLC-G3 aplica entre los dos países en los siguientes temas: disposiciones iniciales, disposiciones generales, normas fito y zoosanitarias, procedimientos aduanales, principios generales sobre el comercio de servicios, telecomunicaciones, servicios financieros, entrada temporal de personas de negocios, normas técnicas, compras del sector publico, inversión, solución de controversias y administración del Tratado.

Eventuales negociaciones con terceros

El Artículo 23-03 del Tratado establece que las partes propiciarían la convergencia con otros acuerdos de integración de los países latinoamericanos, de conformidad con los mecanismos del Tratado de Montevideo. En el TLC-G3 se prevé la adhesión pero limitada a un país o grupo de países de América Latina y el Caribe.

LA NEGOCIACION EN MATERIA DE ACCESO A MERCADOS

El TLC-G3 es un acuerdo de libre comercio de los denominados de "nueva generación", en los cuales se superan los temas directamente relacionados con el intercambio de bienes y se adquieren compromisos en otras áreas que facilitan el comercio y la inversión. En cuanto al comercio de bienes, este tipo de acuerdos se caracteriza por una amplia cobertura del programa de desgravación, una lista reducida de excepciones y un especial interés en la mejora de aspectos que afectan las condiciones de competencia entre los países miembros.

En este contexto, los mecanismos propuestos en materia de acceso en el TLC-G3 están

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

basados en un enfoque diferente al que tradicionalmente se utilizó en los acuerdos de integración a los que pertenecían previamente los tres países, en particular, los Tratados de Montevideo de 1960 y 1980 y el Acuerdo de Cartagena.[8]

Bajo este nuevo enfoque, más acorde con el modelo de apertura económica, temas como la automaticidad y cobertura del proceso de desgravación, la asimetría, las normas de origen, las medidas no arancelarias, las condiciones de competencia y las compras del sector público fueron objeto de un tratamiento particularmente diferente al que se les había dado bajo los acuerdos de primera generación arriba mencionados.

Desde el inicio de la negociación el tema de la asimetría fue un punto que generó un gran debate. México planteaba que la diferencia en los niveles de desarrollo no se podía tratar como un punto de partida sino que esta diferencia se evidenciaría en los resultados del proceso. Para Colombia y Venezuela, especialmente para sus sectores productivos, era importante conservar el concepto de asimetría manejado en el marco de la ALADI. La vinculación del *patrimonio histórico* al Tratado, introdujo el concepto de asimetría en el resultado de la negociación pues, en virtud del Tratado de Montevideo, esas preferencias estaban estructuradas teniendo en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo de los países.

Tanto en los planteamientos de negociación como en los resultados, se evidenció una estrecha relación entre el programa de desgravación y las normas de origen. A pesar que los dos temas se negociaron por separado, al final de la negociación hubo decisiones en materia de acceso a mercados que estuvieron supeditadas a lo acordado en normas de origen.[9]

El enfoque que se le dio a la negociación de origen fue cualitativamente diferente al que se había usado tradicionalmente en la región. En particular, este nuevo enfoque fue introducido en la negociación por México y reflejaba los principios que este país había negociado en el TLCAN en materia de origen.

El planteamiento inicial de México estaba dirigido a diseñar normas de origen como instrumentos de política industrial. Aunque éste no fue un principio explícito, la diferenciación de normas entre tipos de bienes, la combinación de criterios, la metodología de cálculo del valor agregado involucrado en las normas de origen y el criterio de cadenas productivas en el diseño de esas normas evidenciaban ciertos objetivos de carácter sectorial. Bajo este enfoque se crea una relación directa entre las normas de origen y el programa de desgravación.

Para Colombia y Venezuela el planteamiento inicial en esta materia correspondía a lo previsto en la ALADI y en el GRAN con la utilización de normas de origen uniformes, otorgando más importancia al rol "administrativo" de éstas en la regulación del comercio preferencial.

Bajo este escenario, México propuso negociar normas producto por producto, mientras los dos países sudamericanos propusieron negociar un criterio general para la norma de origen. Finalmente, las normas de origen se establecieron a nivel de producto pero se adoptaron para algunas cadenas productivas porcentajes de valor agregado regional que aplican de manera general. Además, se estableció un programa de transición que contempla, durante los primeros

[8] Como se mencionó, al momento de la negociación los tres países regían su relación comercial por el Tratado de Montevideo 1980. En virtud de ese Tratado, los tres países aplicaban la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y existían Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) entre Colombia y México, y entre México y Venezuela. Por su parte, Colombia y Venezuela habían conformado una zona de libre comercio en el marco del Acuerdo de Cartagena, de la cual también formaban parte Bolivia, Ecuador y Perú, y se encontraban negociando las condiciones para constituir una Unión Aduanera.

[9] Este es el caso de algunos textiles, confecciones y manufacturas de cobre.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

cinco años de vigencia, menores requisitos de origen para unos sectores que necesitaban adecuar sus estructuras productivas, especialmente en Colombia y Venezuela.

En cuanto a las medidas no arancelarias se adoptó como principio para su negociación, consolidar lo vigente. Como resultado de la participación de los tres países en la Ronda Uruguay, se estableció de manera implícita que las medidas no arancelarias en discusión correspondían a las contempladas en el GATT como restricciones a la importación. En virtud de este principio, se consolidarían las medidas no arancelarias vigentes en los tres países y se adoptarían plazos de eliminación para las que se acordara considerar como restricciones a la importación. En la práctica, esto se tradujo en la prohibición de adoptar nuevas prohibiciones o restricciones sobre las importaciones.

Independientemente de su carácter de medidas no arancelarias, se consolidaron las licencias previas a la importación (legislación en materia de usados y de bienes energéticos) y la existencia de tasas por servicios aduaneros y de precios mínimos oficiales, entre otros. En acceso a mercados no se analizó lo que tiene que ver con normas sanitarias o normas técnicas. El tema de normas técnicas se negoció aparte y se adoptó como principio que en esta materia se hiciera uso de normas internacionalmente aceptadas.

Más allá de lo relacionado directamente con el intercambio de bienes, es importante mencionar que durante el proceso de negociación fue objeto de amplia discusión el tema de los factores que tenían un impacto directo sobre las condiciones de competencia de las economías.[10] En particular, se evaluaron las políticas domésticas de fijación de precios para la venta de bienes y servicios por parte de monopolios y empresas del Estado, el desempeño de los salarios, y de las tarifas de transporte, entre otros. Aunque el Tratado no incluye compromisos de eliminación de prácticas específicas sí prevé disciplinas en materia de políticas de fijación de precios por parte de las empresas del Estado. Se establece que estas empresas deben actuar bajo consideraciones comerciales en la compra o venta de bienes o servicios producidos por monopolios estatales.

Asimismo, en el Tratado se incluyen compromisos en materia de compras del sector público que garantizan un acceso más amplio al mercado de los tres países, pues se establecen disciplinas claras sobre un área que tradicionalmente ha sido utilizada como mecanismo de protección de la industria doméstica.

Finalmente, es pertinente mencionar que el objetivo central en materia de medidas arancelarias era diseñar un programa de desgravación que diera amplia certeza sobre las condiciones de acceso al mercado. Para el logro de este objetivo, cabe destacar la adopción de los aranceles vigentes como punto de partida del Programa de Desgravación, con lo cual se garantizaba que los países conservarían las condiciones arancelarias existentes al momento de la negociación. Igualmente, en cuanto al mecanismo de aranceles específicos o franjas de precios, se limitó su aplicación al grupo de productos que estuvieran sujetos a dicho mecanismo al momento de la negociación.

Evolución de la negociación de acceso a mercados

En los Cuadros 3 y 4 se presentan los principales planteamientos de negociación y los resultados en materia de acceso a mercados, en particular para las medidas arancelarias y no arancela-

[10] Este tema fue llevado a la mesa de negociación por petición de los representantes de los sectores privados de los tres países y tuvo incidencia sobre las propuestas de desgravación hechas por los sectores productivos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

rias. Asimismo se incluyen los temas de normas de origen y asimetría por la relevancia que tuvieron dentro del proceso de negociación.

Como se observa en el Cuadro 3, desde el comienzo del proceso de negociación (Declaración de Guadalajara) se planteó que el acuerdo tendría una cobertura total de productos, es decir se negociaría la totalidad del universo arancelario sin perjuicio de que existieran plazos diferentes de desgravación para algunos productos.

Aunque inicialmente las bases establecidas a partir de Guadalajara no incluían explícitamente la existencia de productos que se exceptuaran del programa de desgravación, desde mediados de 1992 los países empezaron a considerar la posibilidad de construir una lista de excepciones limitada en número de productos. Sin embargo, a lo largo del proceso de negociación la totalidad del universo arancelario fue objeto de discusión. Solamente hacia el final se determinó la composición de la lista de excepciones, la cual contiene básicamente bienes agrícolas y del ámbito automotor (autopartes y vehículos).

Desde el inicio formal de negociaciones, los tres países acordaron negociar producto a producto con base en ofertas y solicitudes de desgravación. Independientemente de que exista una nómina general y ciertos tratamientos especiales, el programa de desgravación se aplica producto a producto y es recíproco, en el sentido en que el acceso que se otorga a un producto aplica igualmente para los dos países.[11]

En relación con la tasa arancelaria base sobre la cual se aplicaría el programa de desgravación los elementos alrededor de los cuales se negoció fueron los siguientes:

- Determinación de niveles arancelarios máximos.
- Vinculación de los acuerdos previos (*patrimonio histórico*) suscritos por Colombia y Venezuela con México en el marco de la ALADI.

Como se observa en el Cuadro 3, desde 1991 se planteó un mecanismo de niveles arancelarios máximos para iniciar el programa de desgravación. Este planteamiento dio lugar a dos enfoques.

El primero contemplaba la posibilidad de manejar el principio de asimetría a través de los niveles arancelarios máximos adoptados como arancel de partida. Bajo este enfoque, planteado en agosto de 1992, se buscaba definir un nivel arancelario de partida, superior para Colombia y Venezuela (15%) respecto del asignado a México (10%). Esta propuesta implicaba revisar los niveles arancelarios de los tres países, los cuales ya habían sufrido profundas modificaciones a raíz de los programas de apertura comercial.

El segundo, el cual finalmente fue adoptado, preveía la escogencia del nivel arancelario vigente en una determinada fecha en los tres países, para que se constituyera en el arancel de partida del programa de desgravación. La selección de un arancel de partida permitiría a los países diseñar sus respectivas ofertas de desgravación.

En diciembre de 1992 se adoptó como nivel arancelario base el arancel vigente en cada uno de los países en esa fecha. A partir de ese momento, cualquier incremento en las tarifas arancelarias no aplicaría para la tasa base de desgravación del acuerdo suscrito por los tres países. Sin embargo, debido a que la negociación sólo se culminó hasta junio de 1994, durante ese período fue necesario introducir algunos cambios a la tarifa arancelaria acordada como base para la aplicación del programa de desgravación.

[11] Se habla de dos países solamente porque, como ya se mencionó, el programa de desgravación aplica, por un lado, entre Colombia y México y por otro, entre México y Venezuela.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

A partir de la Declaración de Guadalajara se estableció que las preferencias vigentes en el marco de la ALADI se continuarían aplicando hasta que fueran superadas por la preferencia derivada del programa de desgravación. Sin embargo, a lo largo del proceso de negociación los países, y en particular Colombia y México, utilizaron los acuerdos provenientes de la ALADI para construir sus ofertas de aceleración y profundización del programa de desgravación.

Como se observa en el Cuadro 3, a mediados de 1992 Colombia propuso incluir los productos negociados en el AAP dentro de la lista de desgravación inmediata. Con esta posición se abría la posibilidad de incluir productos en la nómina inmediata distintos a los bienes no producidos. Los bienes no producidos en la subregión andina constituían la oferta inicial de Colombia y Venezuela para la nómina de liberación inmediata.

En octubre de 1993, México formuló una propuesta para eliminar la lista de excepciones a la PAR en el sector industrial. Mediante esta propuesta se profundizaba el proceso de desgravación a través de una reducción sustancial del arancel de partida o tasa base e implicaría un mayor grado de apertura al comercio, si se acordaba una nómina inmediata poco significativa en términos del comercio existente.

En cuanto a los AAP, para octubre de 1993, los tres países todavía no habían definido si el programa de desgravación partiría de la tasa arancelaria resultante de descontar el nivel de preferencia proveniente del respectivo AAP, o si se mantendría el nivel de preferencia hasta que fuera superado por el programa de desgravación. La decisión de los presidentes en Puerto España, consistente en sustituir el esquema de negociación de nóminas por un programa de desgravación general a diez años, excepto para el sector automotor, determinó un cambio en la posición respecto a los AAP.

A finales de 1993 se acordó la extensión bilateral de las preferencias derivadas del AAP, como una forma de lograr la aceleración de la desgravación.[12] Este mecanismo implicaba que cada país otorgaba preferencia tanto en los productos en que ya la estaba concediendo en virtud del AAP, como sobre los productos en que el otro país le otorgaba preferencia. Con base en esta propuesta, Colombia y México construyeron una nómina de desgravación inmediata a partir de algunos productos del AAP, como se muestra en el Cuadro 4. Venezuela, por su parte, mantuvo todo el universo de productos cobijado por el AAP con México dentro de la nómina general de desgravación a diez años. Estos productos se desgravan a partir de la preferencia con que contaran al momento de la suscripción del Tratado.

En cuanto al esquema de desgravación arancelaria, desde el inicio de las negociaciones se planteó que ésta se haría en un período de tiempo determinado de manera lineal y automática. Durante la negociación fueron surgiendo variantes de este principio tales como períodos de gracia para Colombia y Venezuela, lo cual implicaba que la desgravación sería lineal pero no comenzaría al mismo tiempo para los tres países. Esta propuesta no se aceptó. Por otra parte, fue consolidándose la posibilidad de contar con una lista de excepciones de la cual formarían parte bienes de los sectores agrícola y automotor.

En este tema se adoptó una fórmula mixta en la que se combinaron: la desgravación lineal y automática, períodos de gracia para algunos bienes y, excepciones al programa de desgravación.

[12] En particular, a raíz de la adopción de la nómina general a 10 años, Colombia y México mostraron interés en acelerar la desgravación de unos productos para lograr un incremento en los flujos de comercio en el corto plazo y no constituir una zona de libre comercio que sólo arrojaría resultados concretos en términos de comercio en el mediano plazo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Como se observa en el Cuadro 3, las listas de excepciones permitieron solucionar en varias ocasiones las divergencias en las propuestas de negociación, aunque siempre se trató que fueran reducidas en términos de número de ítems arancelarios. A medida que se desarrolló la negociación se hizo evidente que en esas listas se incluirían bienes de los sectores agrícola y automotor. Adicionalmente, hacia el final de la negociación se tenían algunos bienes de los sectores petroquímico, de manufacturas de cobre, textil y de confecciones, sobre los que no se había definido las condiciones de inclusión en el programa de desgravación por las inquietudes presentadas por los sectores privados respecto a las normas de origen. La conformación de las listas de excepciones obedeció, en el caso del sector agrícola, a las distorsiones que enfrentan en el mercado internacional algunos productos agrícolas y a la existencia de subsidios domésticos a la producción de ciertos bienes, en particular en México por el programa de gobierno PROCAMPO. En el caso del sector automotor se exceptuaron del programa de desgravación estos bienes por la orientación y principios de la política automotriz mexicana que no representaba ninguna posibilidad de acceso real para los bienes de los sectores automotores de Colombia y Venezuela.[13]

Respecto a la duración en el tiempo de las listas de excepciones, las del sector agrícola tienen un plazo indefinido. En el caso del sector automotor se establece que una vez que las Partes acuerden un esquema de comercio compensado, los bienes entrarán al programa de desgravación. Sin embargo, el acuerdo prevé que estos bienes deberán estar desgravados en el año 2006.

El Tratado cuenta con los mecanismos para que los productos incluidos en listas de excepciones sean incorporados al programa de desgravación en el momento en que los países lo acuerden.

Vale la pena anotar que en el caso de los productos agrícolas exceptuados, no se realizó ningún compromiso en materia de tarifa arancelaria. En contraste, en el caso de los bienes del sector automotor, aunque no tengan programa de desgravación, las tarifas arancelarias a partir de las cuales se aplicará dicho programa quedaron establecidas en el Tratado.

Acceso efectivo al mercado: normas de origen, salvaguardias y prácticas desleales de comercio

Como se mencionó al comienzo de la sección III, en el TLC-G3 se adoptó un esquema de normas de origen que combina su definición en términos de cambios de clasificación arancelaria a nivel de producto con la aplicación de porcentajes del valor de contenido regional por sectores. El Tratado prevé la posibilidad de que haya origen acumulativo, es decir que un producto puede ser fabricado en territorio de uno o más de los países miembros. Se establece como principio general que el porcentaje de contenido regional será 50% durante los cinco primeros años a partir de la entrada en vigencia del Tratado y 55% a partir del sexto año.

Sin embargo, para ciertos sectores, se hace una diferenciación en estos porcentajes. Los sectores productores de químicos y derivados del petróleo requieren un porcentaje de contenido regional de 40% durante los tres primeros años a partir de la entrada en vigencia del Tratado; este porcentaje se incrementa al 45% a partir del cuarto año y alcanza un nivel de 50% a partir del sexto año. Para el sector de siderurgia y metalmecánica el valor de contenido regional es 50% a partir de la entrada en vigencia del Tratado y no se incrementa en ningún momento del tiempo.

[13] El Decreto que regula la política automotriz mexicana prevé por una parte, el mecanismo de balanza comercial compensada y por otra, que sólo están autorizados para importar las ensambladoras. Importadores distintos, necesitan de una autorización especial de SECOFI. Esto último implica que la posibilidad de importar se limita a las decisiones que adopten las ensambladoras que tienen su sede en México.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 3

Medidas arancelarias	Declaración de Guadalajara Julio de 1991 *	Acuerdo Marco G-6 Junio de 1992	Propuesta de Colombia Agosto de 1992 [1]
1.PROGRAMA DE DESGRAVACION 1.1 Cobertura	Universo arancelario.	Universo arancelario con reducida lista de excepciones. Colombia: excepciones serán temporales. Resto de países: excepciones serán definitivas.	Universo arancelario sin listas de excepciones sino con programas de liberación más amplios.
1.2 Plazo	General de 3 años, excepto para algunos productos que requieran un plazo diferente.	No se precisa porque depende de lo que México acuerde bilateralmente con cada país.	Fecha de inicio de la desgravación: 1° de enero o 1° de julio de 1993. Desgravación en 6 años, lineal y automática.
1.3 Nóminas	Liberación inmediata para no producidos más un grupo de productos que se negociará.	• Inmediata o acelerada. • General. • Plazo de ajuste más largo. • Excepciones (lista limitada). • Programas especiales de desgravación para sectores específicos. Colombia: a través de esquemas de complementación.	• Inmediata (no producidos, bienes de interés de exportación y bienes del AAP). • General (6 años). • Especial 8 años con un período de gracia para Colombia y Venezuela. • Nómina de acuerdos sectoriales de complementación, los cuales tendrán un programa de desgravación. En enero de 1994 recibirán por lo menos la PAR.
2. ARANCEL DE PARTIDA	Establecimiento de un nivel arancelario máximo para el universo arancelario al momento de iniciar la desgravación.	Definición de un nivel arancelario base.	Aplicación de aranceles máximos 10% para México y 15% para Colombia.
2.1 Preferencias en el marco de la ALADI	Aplicación de las preferencias hasta que sean superadas por el programa de desgravación.	No se mencionan.	Productos AAP en inmediata y PAR para las nóminas sectoriales.
MEDIDAS NO ARANCELARIAS	Desmonte en el momento de iniciar el programa de desgravación.	Se mantiene	Se mantiene
NORMAS DE ORIGEN	Serán objeto de negociación por parte de los tres países	Uso del principio de cambio de clasificación. Se prevé origen acumulativo, cuando culmine la desgravación.	Se prevé el uso de normas especiales para los productos de las nóminas sectoriales.
ASIMETRIA			

Notas: * En la Declaración de Guadalajara se planteó un Acuerdo de Libre Comercio, pero las bases de negociación fueron dadas por el Grupo de Alto Nivel de Comercio en Puerto Vallarta en noviembre de 1990.

[1] Esta propuesta se empezó a construir desde mayo de 1992 y se discutió informalmente con los países hasta agosto de 1992. Para esta fecha, las inquietudes expresadas por el sector privado colombo-venezolano, hicieron evidente para los dos países la necesidad de construir una posición conjunta.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 3 (continuación)

Medidas arancelarias	Diciembre de 1992 [2]	Febrero de 1993	Marzo de 1993
1.PROGRAMA DE DESGRAVACION			
1.1 Cobertura	Universo arancelario sin listas de excepciones.	Se mantiene. Se inicia el análisis de los respectivos sectores agrícolas en una mesa aparte.	Se mantiene. Se continúa trabajando el tema agrícola aparte, en cuanto a subsidios, contingentes y franjas. No existe propuesta de desgravación.
1.2 Plazo	Plazo por definir. Desgravación lineal y automática para cada una de las nóminas.	En la reunión de presidentes llevada a cabo en Caracas, los presidentes acuerdan que el acuerdo entrará en vigencia el 1° de enero de 1994.	
1.3 Nóminas	Colombia y Venezuela: • Inmediata. • Semilenta (de 3 a 5 años). • Lenta (de 5 a 7 años). • Especial (productos de los sectores agrícola y automotor). México: • Inmediata (la más amplia en número de productos). • Semilenta (5 años). • Lenta (10 años). • Especial (15 años).	Colombia y Venezuela: la propuesta de desgravación presentada a México es recíproca, sin perjuicio que se negocie asimetría en productos específicos de interés de alguno de los países. México: no tomar decisiones respecto a plazos de las nóminas hasta que no se avance más en la negociación.	Colombia y Venezuela presentan una propuesta en la que se refleja con mayor exactitud tanto las ofertas como las demandas en materia de desgravación pero no se concreta la asimetría. La propuesta no incluye: sectores agrícola, automotor y 45 subpartidas del sector petroquímico. Las nóminas planteadas son: inmediata, semilenta y lenta. México presentó también su propuesta con las siguientes nóminas: inmediata, semilenta y lenta.
2. ARANCEL DE PARTIDA	Intercambio de aranceles vigentes a diciembre de 1992 para evaluación por parte de los tres países.	Se mantiene.	Se mantiene.
2.1 Preferencias en el marco de la ALADI	No se mencionan.	No se mencionan.	No se mencionan.
MEDIDAS NO ARANCELARIAS	Se mantiene.	Se mantiene.	Se mantiene.
NORMAS DE ORIGEN	México propone que se diseñen requisitos de origen específicos para algunos productos.	México propuso requisitos específicos de origen para algunos productos.	Se mantiene.
ASIMETRIA	Colombia y Venezuela: asimetría en su favor. México: asimetría como resultado de la negociación pero no como un principio.	Colombia y Venezuela: asimetría a través de nóminas diferentes para Colombia y Venezuela frente a México, o a través de períodos de gracia dentro de una misma nómina. México: imposibilidad de aceptar este tipo de propuestas (no viables frente al sector privado).	Se mantiene.

Notas: [2] Cambia el equipo negociador mexicano. Colombia y Venezuela ya habían avanzado sustancialmente en la construcción de las nóminas con sus respectivos sectores privados y en la conformación de la posición conjunta. Los nuevos planteamientos mexicanos implicaron ajustes a la posición conjunta por lo cual sólo fue presentada hasta enero de 1993. La posición conjunta de Colombia y Venezuela cubre casi un 90% del universo arancelario, el porcentaje restante se denominó "acuerdo en el desacuerdo" pues cubre posiciones de desgravación distintas aceptadas por los dos países.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 3 (continuación)

Medidas arancelarias	Julio de 1993 [3]	Octubre de 1993 [4]	Diciembre de 1993 [5]
1.PROGRAMA DE DESGRAVACION 1.1 Cobertura	Se mantiene.	Se mantiene.	Bienes del sector automotor no entran al programa de desgravación hasta que se defina intercambio compensado. Bienes agrícolas sometidos a franjas de precios o a algún tipo de subsidio, quedan exceptuados. PAR y AAP sólo se aplican a bienes no exceptuados.
1.2 Plazo		Programa de desgravación lineal anual a 10 años, excepto para el sector automotor que tendrá 2 años de gracia.	Se mantiene. Además de productos AAP para Colombia en inmediata, México ofrece arancel 0% para carbón, ferroníquel y esmeraldas.
1.3 Nóminas	Se evalúan las nóminas con base en los resultados de la reunión de precios públicos. Se acuerda que las nóminas semilenta y lenta serán de 5 y 10 años, respectivamente.	Una única nómina a 10 años. Sector automotor 10 años con 2 de gracia. Sector agrícola sin definir.	Se mantiene. Para el sector agrícola, se define la lista de excepciones y el acuerdo en materia de acceso del azúcar. El resto de bienes, 10 años.
2. ARANCEL DE PARTIDA	Se mantiene.	Colombia y Venezuela: arancel de partida AEC, para ellos. México: arancel de diciembre de 1992 para todos. México: los niveles de preferencia de la PAR se incorporan al arancel de partida de los bienes industriales. Colombia y Venezuela: vincular al arancel de partida los bienes de AAP la preferencia.	AEC para Colombia y Venezuela (excepto para un número de subpartidas que registra comercio) descontado el 12% de la PAR. Arancel de diciembre de 1992 para México, descontado el 28% de la PAR. Para Colombia y Venezuela los productos no producidos con tarifa de 5%, se mantendrán en ese nivel hasta el 5° año cuando se desgravarán para llegar a 0% en el año 10.
2.1 Preferencias en el marco de la ALADI	No se mencionan.	Colombia y México: productos de PAR y AAP iniciarán la desgravación desde el nivel de preferencia. México: eliminar lista de excepciones a la PAR en productos industriales.	Extensión de las preferencias de los AAP. Colombia-México: aceleración de productos de AAP que estuvieran cubiertos por la nómina inmediata. Asimetría en el resto de productos de AAP, serán de nómina inmediata para México y de semilenta para Colombia. Venezuela desgrava AAP desde el nivel de preferencia, no aceleración. Se eliminan los contingentes existentes en los AAP.
MEDIDAS NO ARANCELARIAS	Se mantiene.	Se mantiene.	Se mantiene.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 3 (continuación)

NORMAS DE ORIGEN	Colombia y Venezuela presentan una nueva posición para tratar de eliminar los requisitos específicos de origen y adoptar criterios generales.	Se llega a una combinación de criterio general de cambio de clasificación con requisitos especiales para algunos productos o sectores. Surgen diferencias en las normas planteadas para algunos productos de los sectores petroquímico, textil y confección.	Porcentaje de contenido regional de 50% hasta el año 5° y 55% a partir del año 6°. Indefinición en productos de cobre, electrónica, petroquímica, textil y confecciones. México plantea cupo accesorio al origen para textil y confecciones, asociado con una norma más flexible.
ASIMETRIA	México aclaró que no aceptará ningún principio explícito de asimetría. Se estudiará para productos específicos o en las normas de origen.		Asimetría a través de: carbón, ferroníquel y esmeraldas; tratamiento del AAP para Colombia y México; cupo accesorio al origen para textiles y confecciones.

Notas: [3] Las propuestas en materia de desgravación discutidas en esta fecha se vieron afectadas, en particular desde el punto de vista de México, por la reunión llevada a cabo previamente en Caracas sobre precios públicos y política en materia de empresas del Estado.
[4] Después de dos reuniones en las que se revisó la posición negociadora producto a producto en materia de desgravación, se hizo evidente que las posiciones de los tres países estaban demasiado alejadas. En la reunión de presidentes llevada a cabo en Puerto España en octubre 13 de 1993 se acordó que se contará con una única lista de desgravación a 10 años, excepto para el sector automotor.
[5] En la reunión ministerial de Tlaxcala en noviembre de 1993, México aceptó evaluar el AEC como arancel de partida para Colombia y Venezuela, excepto para los casos en que haya incrementos de tarifas arancelarias respecto a diciembre de 1992 y exista comercio.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 4

MEDIDAS ARANCELARIAS	RESULTADO DEFINITIVO
1.PROGRAMA DE DESGRAVACION	
1.1 Cobertura	Universo arancelario, excepto los siguientes bienes: • Agrícolas: bienes sometidos a franjas de precios en Colombia y Venezuela; bienes sometidos a programas de subsidios (PROCAMPO) en México y bienes considerados sensibles por los tres países. • Sector automotor: camiones y tractocamiones de más de 15 ton. de PBV entrarán al programa de desgravación en 1997; el resto de vehículos y autopartes que conforman el ámbito automotriz sólo entrarán al programa de desgravación una vez que se definan las condiciones de intercambio compensado. • Poliestireno. • Textiles y confecciones quedan exceptuados del programa de desgravación entre Venezuela y México, con compromiso de revisión.
1.2 Plazo	Programa general de desgravación a 10 años: inicia el 1° de enero de 1995 y culmina en julio del año 2004. Excepto para: jabón (12 años); camiones y tractocamiones de más de 15 ton. de PBV (10 años con dos de gracia); resto del ámbito automotor (12 años, que se cumplen en el año 2006 por lo tanto en cualquier momento en que se les asigne un programa de desgravación se debe tener en cuenta que deberán estar desgravados en ese año, a menos que las Partes acuerden lo contrario).
1.3 Nóminas	• Inmediata: entre Colombia y México para los bienes del AAP que pertenecieran a la nómina inmediata en la negociación previa a la Declaración de Puerto España. Nómina recíproca. • General: 10 años. • 12 años: ámbito automotor sujeto a negociación de intercambio compensado. Al inicio del acuerdo estos bienes están excluidos del programa de liberación. Jabón. • 15 años: bienes agrícolas incluidos en el acuerdo en materia de comercio de azúcar entre los tres países (Bienes de Incorporación Temporal). • Excepciones: bienes agrícolas en franjas de precios, sometidos a subsidios así como los considerados sensibles. Poliestireno. Textiles y confecciones entre Venezuela y México.
2. ARANCEL DE PARTIDA	México: Nivel arancelario de diciembre de 1992 con los ajustes acordados por los tres países, descontada la PAR (28%). En el caso de los bienes exceptuados la PAR se reconoce para los que la tuvieran antes de la suscripción del Acuerdo. Colombia y Venezuela: proyecto de AEC de noviembre de 1993 con los ajustes acordados por los tres países, descontada la PAR (12%). En el caso de los bienes exceptuados la PAR se reconoce para los que la tuvieran antes de la suscripción del Acuerdo. Los bienes no producidos de Colombia y Venezuela con tarifa arancelaria de 5% se mantienen en ese nivel (descontada la PAR) hasta el año 5 y a partir de ese año inician el programa de desgravación para llegar a 0% en el año 10.
2.1 Preferencias en el marco de la ALADI	Las preferencias en el marco de la ALADI quedan sin vigencia a partir del inicio de este Acuerdo. La PAR se incluye en el arancel de partida. Las preferencias de los AAP se extienden (el ámbito de productos es el resultado de sumar las listas de los dos países otorgantes, con lo cual cada país otorga preferencia sobre su lista y adopta también la del otro país). Entre Colombia y México se acelera la desgravación para la mayor parte de productos del AAP. Entre Venezuela y México, el programa de desgravación de estos productos se inicia desde la preferencia. Se eliminan los cupos o contingentes previstos en los AAP.
MEDIDAS NO ARANCELARIAS	Se prohíben las restricciones o prohibiciones a la importación. Para los países que tienen tasa por servicios aduaneros se establece su desmonte en cinco años y medio. Colombia puede usar precios mínimos por ese mismo lapso de tiempo.
NORMAS DE ORIGEN	Se acordó un principio general de contenido regional del 50% que se incrementa a 55% a partir del año 6°. Se acordaron porcentajes específicos para algunos sectores y en otros se utiliza el concepto de cambio de clasificación. Para textiles y confecciones se establecieron unos montos de exportación para que productos colombianos ingresen a México con una norma de origen más flexible.
ASIMETRIA [6]	La asimetría está dada en el programa de desgravación en lo que tiene que ver con aceleración de productos del AAP y liberación de carbón, ferroníquel y esmeraldas; en los cupos accesorios al origen para textiles y confecciones.

Nota: [6] Los resultados de asimetría en este punto se refieren sólo al tema de comercio de bienes, no incluye resultados en materia de medidas alcanzados en otros capítulos del acuerdo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Adicionalmente, para un grupo de bienes se estableció la posibilidad de obtener dispensa a la norma de origen si se llegaran a presentar problemas de abastecimiento de materias primas entre los países del G-3, que dificultaran el cumplimiento de la norma de origen. Esta dispensa la otorga una instancia conformada por representantes de los tres países, denominado Comité de Integración Regional de Insumos (CIRI).

En cuanto a las salvaguardias, se previó la aplicación de esta cláusula como consecuencia de amenaza de daño o daño importante a la producción doméstica. Igualmente, se pactó un mecanismo de compensación para el país cuyas exportaciones son objeto de una cláusula de salvaguardia. Finalmente, se consagró un tratamiento preferencial en el caso en que uno de los países integrantes del G-3 adopte una salvaguardia dentro del esquema multilateral de la OMC.

Con respecto al tema de prácticas desleales de comercio, en el Tratado se prohíbe a los países el otorgamiento de subsidios a la exportación de bienes industriales y se establece que los tres países se sujetarían a lo dispuesto en sus respectivas legislaciones nacionales sobre la materia, las cuales deben incorporar los lineamientos establecidos por la OMC.

Hasta el momento no se ha hecho uso de cláusulas de salvaguardia ni se han iniciado investigaciones por competencia desleal.

La coordinación inter e intrainstitucional

Durante la negociación del TLC-G3, y ahora en su implementación, la coordinación al interior de las instituciones que administran el Tratado en los tres países ha estado apoyada en la definición clara de unas instancias de decisión, conformadas por los ministros de las entidades de comercio exterior de los tres países, o sus delegados.

En la etapa de negociación la instancia de toma de decisiones y asignación de tareas a los grupos de trabajo era a nivel de los viceministros responsables y el apoyo técnico lo prestaban los grupos de trabajo. En la etapa de implementación la instancia de toma de decisiones es la Comisión Administradora, compuesta por los ministros de comercio exterior o sus delegados y el apoyo técnico lo prestan las secciones nacionales, que son dependencias de los Ministerios de Comercio Exterior, las cuales a su vez organizan y procesan el trabajo que adelantan los Comités y grupos de trabajo creados por el Tratado como instancias técnicas.

En cuanto a la coordinación entre las instituciones del gobierno que manejan temas relacionados con el Tratado, desde la negociación el esquema de grupos de trabajo se diseñó buscando vincular a todas las entidades del gobierno que tenían competencia en los distintos temas.

El liderazgo en las mesas de negociación era ejercido por los representantes de las entidades de comercio exterior, sin perjuicio de una participación activa de los representantes de los ministerios sectoriales en los temas de su competencia.

En el caso de acceso a mercados hubo grupos sectoriales en la medida de las necesidades. En ese contexto, hubo mesas de negociación separadas para el sector agrícola y para el sector automotor. En estas mesas sectoriales, los funcionarios de las entidades de comercio exterior operaban más como portavoces que como autoridad técnica en los temas.

Como se mencionó, en el Tratado se formalizaron los comités y grupos de trabajo técnicos que operaron durante la negociación. En la etapa de implementación estos grupos de trabajo han continuado siendo el foro de debate de los distintos temas. En todos hay representantes de las entidades de comercio exterior y las secciones nacionales están encargadas de coordinar el trabajo que adelantan.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Impacto económico y comercial del TLC-G3

Teniendo en cuenta que el TLC-G3 entró en vigencia el 1° de enero de 1995, todavía no es posible formular conclusiones contundentes sobre el impacto económico y comercial de dicho Tratado. Adicionalmente, es importante tener en cuenta las fuertes fluctuaciones de las tasas de cambio, en particular, de las economías mexicana y venezolana. Mientras en diciembre de 1994 México experimentó una devaluación de casi 50% como resultado de una crisis de balanza de pagos, Venezuela liberó su tasa de cambio a mediados de 1995 dentro del plan de ajuste de la economía venezolana, produciéndose también una fuerte devaluación.

En primer lugar, para una aproximación a la medición del impacto económico del G-3, en el Cuadro 1 se presentan los flujos comerciales entre los tres países. Como ya se mencionó, el comercio de México con Colombia y Venezuela tradicionalmente había sido bajo. Igualmente se muestra que, entre 1991 y 1995, las exportaciones colombianas a México no superaron el 2% de las exportaciones colombianas al mundo y que las importaciones provenientes de México representaron aproximadamente un 3% de las importaciones totales de Colombia. Para Venezuela las exportaciones a México, entre 1991 y 1995, representan apenas un 1% de las exportaciones venezolanas totales y las importaciones provenientes de México alcanzaron un 3% de las importaciones totales de Venezuela.

De otra parte, la balanza comercial de los países sudamericanos con México siempre ha sido deficitaria y en 1995 dicho déficit se profundizó (Cuadro 1). Este resultado no puede atribuirse únicamente al impacto de las preferencias comerciales negociadas en el G-3, también deben tenerse en cuenta los desequilibrios generados por las fluctuaciones de las tasas de cambio. Mientras México y Venezuela han experimentado fuertes devaluaciones de sus tasas de cambio, Colombia ha mantenido una tendencia de revaluación que ha comenzado a revertirse parcialmente desde mediados de 1997.

En relación con el impacto sectorial del Tratado, es importante tener en cuenta que la estructura productiva de los tres países se caracterizaba por una alta complementariedad entre Colombia y México, mientras que las economías de este último país y de Venezuela tenían una estructura productiva bastante similar. Este hecho tuvo una clara incidencia en el proceso de negociación de acceso a mercados y determina el desempeño del comercio entre los dos países andinos y México.

LECCIONES PARA LA NEGOCIACION DEL ALCA

- El proceso de integración entre Colombia, México y Venezuela ilustra el caso de una negociación entre países que pertenecen a otros bloques comerciales con los que tienen un volumen importante de comercio. En el caso del TLC-G3 el ritmo de avance de las negociaciones y la discusión de temas cruciales para el Tratado estuvieron determinados, en particular, por el desarrollo simultáneo de la negociación del TLCAN y por la profundización de la integración en el GRAN, hoy Comunidad Andina. Pese a esta circunstancia, los países del G-3 pudieron suscribir un acuerdo que guarda coherencia con los compromisos adquiridos por cada uno en otros foros de integración. En un contexto de globalización, es funcional que el Acuerdo permita la pertenencia de los países a distintos bloques comerciales.
- A lo largo de la negociación del TLC-G3 se registraron varias prórrogas para la entrada en vigencia del Tratado por la imposibilidad de llegar a posiciones comunes, especial-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

mente en los dos temas más complejos: el programa de liberación y las normas de origen. De la revisión del debate en los dos temas mencionados, se puede concluir que los avances sustanciales se registraron cuando se dieron impulsos al más alto nivel, entendido como el nivel presidencial. Adicionalmente, las declaraciones presidenciales no fueron simplemente pronunciamientos de carácter general sino instrumentos para definir aspectos de carácter técnico.

- El contenido temático del Tratado, la complejidad y la duración del proceso de negociación evidencian los grandes esfuerzos desplegados por los tres países para la consolidación de una zona de libre comercio. En este sentido, el TLC-G3 refleja un cierto grado de pragmatismo al contemplar mecanismos que flexibilizan las condiciones para que el Tratado entrara en vigencia. Por una parte, se prevé la posibilidad de que el Tratado empiece a regir entre dos de los países miembros. Por otra, en el Tratado se establece que el programa de desgravación se puede acelerar bilateralmente. Estos dos mecanismos son importantes para neutralizar de alguna forma los efectos que tienen factores como los cambios de gobierno y las fluctuaciones macroeconómicas tanto sobre la dinámica de la negociación como sobre el desarrollo del Tratado.
- Se puede afirmar que la negociación del TLC-G3 tuvo dos etapas. En la primera, los países esperaban suscribir un acuerdo mediante el cual se alcanzaría una zona de libre comercio de primera generación que seguía la línea temática tradicionalmente utilizada en el marco de la ALADI. Es decir, un Tratado con escasos desarrollos en temas complementarios al de las preferencias arancelarias. La segunda etapa de la negociación se inició cuando México propuso incluir en el tratado temas que superaban los directamente relacionados con el programa de liberación tales como comercio de servicios, inversión, compras del sector público y propiedad intelectual. De acuerdo con esta propuesta, el Tratado sería similar en contenido temático al TLCAN y se diferenciaba particularmente del tipo de acuerdos que se habían suscrito hasta el momento en el marco de la ALADI. A pesar que el cambio de enfoque en el tipo de acuerdo que se negociaría requirió un proceso de ajuste, uno de los factores que favoreció el avance de la negociación del TLC-G3 fue adoptar lo que los países estaban negociando en el marco del GATT, como punto de partida para debatir los distintos temas. La determinación de un referente como el GATT permitió delimitar el contenido y los alcances de los temas lo que dinamizó el proceso de negociación.
- Entre los factores que llaman particularmente la atención del proceso de integración entre Colombia, México y Venezuela sobresalen, por una parte, el hecho de que no existía históricamente una relación comercial importante entre México y los otros dos países y por otra, que a pesar de las diferencias en nivel de desarrollo de los países no fue adoptada la "asimetría" como principio rector de la negociación. Estos dos factores estuvieron permanentemente en el debate entre sectores privados y representantes de los gobiernos a lo largo del proceso de negociación, y agudizaron especialmente la discusión en materia de acceso a mercados. En este contexto, para avanzar en la negociación de acceso a mercados fue clave la definición de principios claros en temas como asimetría, excepciones y tasa base de desgravación.
- En el proceso de negociación del TLC-G3 fue permanente la preocupación de los sectores productivos respecto de los factores que incidían en las condiciones de competencia de las economías. Para lograr resultados tangibles en la apertura de los mercados y la dinámica de la inversión extranjera, es importante tener en cuenta que para los empresarios resulta fundamental la discusión de materias como las prácticas de

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

empresas del Estado para la fijación de precios, el desempeño de los salarios y las tarifas de transporte, entre otros, así como la existencia de una normativa sólida en materia de competencia. Una discusión transparente en estos temas despeja el camino y permite avanzar en la discusión sobre desgravación, en la medida en que elimina temores que legitiman intereses proteccionistas en los agentes económicos.

- Para poder concluir la negociación del G-3 se acordaron algunos tratamientos especiales bastante complejos en el programa de desgravación y en normas de origen. En particular, se destacan el acuerdo para desarrollar el comercio de azúcar, que no entró en vigencia, y los cupos accesorios al origen para otorgar preferencia a bienes de los sectores textil y de confecciones que no cumplían con la norma de origen establecida en el Tratado. De acuerdo con información suministrada por los organismos encargados del manejo operativo del Tratado, desde su entrada en vigencia los mencionados cupos no han sido utilizados en su totalidad. Bajo estas condiciones, resulta relevante sopesar la adopción de mecanismos complejos que conllevan procesos administrativos poco transparentes frente a la posibilidad de contar inicialmente con una nómina de excepciones más amplia pero con principios claros y definidos para su vinculación al programa de desgravación.
- Finalmente, los sectores privados de los tres países fueron actores fundamentales durante el proceso de negociación. Pese a la resistencia que algunos sectores productivos de Colombia y Venezuela manifestaron a la suscripción del Tratado, por el hecho que México es un país de mayor nivel de desarrollo con el que además se tenía un flujo de comercio reducido, los tres países suscribieron un Tratado con una amplia cobertura temática. Este hecho pone de manifiesto que la legitimidad interna de los gobiernos es un elemento decisivo para la adquisición de compromisos cada vez más profundos en materia de integración.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

BIBLIOGRAFIA

ANDI. "Carta al Presidente". En: *Revista de la ANDI*. Bogotá. Mayo-Junio, 1994.

CAMARA DE COMERCIO E INTEGRACION COLOMBO-MEXICANA. Edición especial: Etapas de las negociaciones del G-3. Bogotá. Julio, 1994.

CARDONA, DIEGO. "¿Qué es finalmente el Grupo de los Tres?". En: *Colombia Internacional."* Revista del CEI. Bogotá: Universidad de los Andes, Tercer Mundo Editores. Enero-Marzo, 1994.

CEI - UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. *Evaluación del papel del sector privado mexicano en la negociación del TLCAN*. Bogotá. 1994.

CLADEI-FESCOL. *Colombia y la integración americana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. Julio, 1992.

CONFLICT MANAGMENT GROUP. *Proceso de Coordinación Interinstitucional en las Negociaciones del G-3*. Cambridge, Ma. Julio, 1994.

CONSEJO SUPERIOR DE COMERCIO EXTERIOR. Documento N° 4, sesión 2. Ministerio de Comercio Exterior de Colombia. 1992.

FEDEMETAL. Editorial: "Carta al Presidente Gaviria" y "Respuesta del Presidente Gaviria a Fedemetal". En: *Carta Metalúrgica*, segundo trimestre. Bogotá. Julio, 1992.

FESCOL. *El Grupo de los Tres*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. Octubre, 1992.

FESCOL-FEDESARROLLO. "El G-3: oportunidades y riesgos de la integración". *Debates de Coyuntura Económica*. Bogotá. Marzo, 1994.

GARAY, LUIS JORGE. *América Latina ante el reordenamiento económico internacional*. Bogotá: Editorial Nomos. Enero, 1994.

ICE. "Papeles del ICE: Venezuela y el Grupo Andino". Caracas. Noviembre, 1992.

INTAL. *El Proceso de integración en América Latina en 1990*. Buenos Aires: BID-INTAL. 1991.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA. Actas de reuniones de negociación TLC-G3.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA. El Grupo de los Tres. Bogotá: Puntos Gráficos Ltda. Junio, 1993.

ORGANIZACION MUNDIAL DE COMERCIO. *Examen de las políticas comerciales de México*. Volúmenes I y II. Ginebra. Enero, 1993.

_____ . *Examen de las políticas comerciales de Venezuela*. Ginebra. Enero, 1996.

ROMERO, CARLOS. *El Grupo de los Tres: Asimetrías y Convergencias*. 1993.

SANTOS, JUAN MANUEL. *Colombia sin fronteras*. Bogotá: Grupo Editorial 87 Ltda. Julio, 1994.

_____ . *El nuevo camino al progreso*. Bogotá: Grupo Editorial 87 Ltda. Julio, 1994.

SERBIN, ANDRES Y CARDONA, DIEGO. *¿Qué es finalmente el Grupo de los Tres?* 1994.

_____ Y ROMERO, CARLOS. *El Grupo de los Tres: Asimetrías y convergencias*. Caracas: Tipografía Principios. Junio, 1993.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo VIII

ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ECONOMICOS EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE CHILE

Parte I: Aspectos Institucionales
Alejandro Jara[*]

INTRODUCCION

El pasado reciente

La experiencia de integración económica en América Latina se remonta a la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que fue un mecanismo de integración que no pasó más allá de sus primeras etapas. En efecto, empleando sus instrumentos sólo se pudo integrar lo que ya se comerciaba. Sus objetivos y mecanismos no fueron suficientes para romper la inercia de las políticas económicas prevalecientes en la región de protección para sustituir importaciones u otros motivos. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) reemplazó a la ALALC mediante el Tratado de Montevideo de 1980 (TM80) y reflejó la necesidad de una base jurídica diferente y mucho más flexible. A diferencia de la ALALC, la ALADI ya no tuvo por misión directa lograr la integración de todos sus miembros. Por ejemplo, en la ALADI desapareció la cláusula de la nación más favorecida respecto de los acuerdos que pudieran realizar sus miembros entre sí. En cambio se diseñaron instrumentos que permitieron a los países avanzar mediante acuerdos bilaterales o plurilaterales como, por ejemplo, los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) y los Acuerdos de Complementación Económica (ACE). Con la salvedad de la creación de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) cuyo alcance está limitado por las numerosas excepciones, no ha habido al parecer otros impulsos de la ALADI para reducir o eliminar las barreras arancelarias entre todos los miembros. Esta nueva institucionalidad de objetivos más limitados e instrumentos más flexibles, tuvo mayor éxito en tanto:

---

[*] Este estudio pretende dar forma a unas breves reflexiones sobre las negociaciones de acuerdos comerciales en el Hemisferio basadas principalmente en la experiencia personal del autor, como funcionario de la Cancillería de Chile y sus opiniones no comprometen ni reflejan necesariamente la posición del Gobierno de Chile. Asimismo, el autor agradece los comentarios y críticas de Ernesto Tironi, Daniela Benavente y un comentarista anónimo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

- constituyó un eficiente depositario ante el cual se registran los acuerdos de integración suscritos por los países miembros entre sí;
- proporcionó un modelo ordenador de dichos acuerdos al tener ciertas normas "tipo" que sirven como referencia y que pueden ser aplicadas directamente en los acuerdos bilaterales; por ejemplo, el régimen de las normas de origen previsto en la Resolución 78, y el mecanismo para la aplicación de medidas de salvaguardia de la Resolución 70; y
- proporcionó una cobertura jurídica ante el GATT para los acuerdos que, hasta principios de los años noventa, no cumplían con el estándar del Artículo XXIV del GATT y sí podían justificarse bajo la Cláusula de Habilitación aprobada en la Ronda Tokio (1980).

Con la mayor flexibilidad aumentó la necesidad de contar con institucionalidades paralelas de integración constituidas por agrupaciones como la Comunidad Andina y el MERCOSUR, así como por mecanismos de administración establecidos por los acuerdos bilaterales y plurilaterales. Ello ha generado tensiones en la ALADI derivado de la falta de control, pues los acuerdos nunca han sido examinados colectivamente por los órganos de la ALADI. Asimismo, han surgido contradicciones en ciertos procesos, con indudables impactos sistémicos, como cuando países que pertenecen a una unión aduanera negocian acuerdos por su cuenta con otros miembros que no participan en la unión.

Los cambios

A principios de los años noventa se enfrenta un ciclo económico positivo, cuando comienzan a rendir frutos las medidas de ajuste aplicadas por las economías de la región durante la década de 1980. En general, las políticas presentan un signo positivo y coincidente en cuanto a la apertura y prioridad del sector externo. Al mismo tiempo, casi todos los países cuentan con ejecutivos y parlamentos elegidos bajo el signo de la democracia y en competencia abierta entre grupos o partidos. La legitimidad política y el vuelco hacia economías abiertas que promueven la competencia, hace posible que después de muchos intentos y décadas se materializan finalmente acuerdos de integración económica, ya sea que se trate de zonas de libre comercio o de uniones aduaneras.

El segundo cambio fundamental del escenario es la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay, que eleva considerablemente el piso y marco de referencia de la política comercial, tanto de la región como del resto del mundo. El alcance y mayor disciplina, el hecho de que se trate de un paquete integral y único (*single undertaking*) sumado a que todos los países de la región son miembros de la OMC, revaloriza el tema comercial y las políticas respectivas en los diferentes países de la región. El tema del comercio alcanza a ámbitos nuevos en las administraciones públicas como, por ejemplo, las diferentes entidades reguladoras de actividades de servicios así como las que se ocupan de la protección y registro de los derechos de propiedad intelectual. Mejores mecanismos de vigilancia, menos tolerancia con las desviaciones de las obligaciones pactadas y un eficiente y completo sistema de solución de controversias son importantes transformaciones del sistema multilateral de comercio. Sumado a ello, la agricultura adquiere una nueva dimensión cuando bajo la Ronda Uruguay se somete a todas las políticas e instrumentos a disciplinas efectivas. En general, hay nuevos intereses y actores que participan del tema comercial. Ello tiene la triple consecuencia de hacer a la vez más complejo el logro de los objetivos, de concitar mayor interés y respaldo en la actividad de negociación y de involucrar a más actores en la toma de decisiones.

El tercer cambio radica en la propuesta mexicana, muy sorpresiva, de negociar un acuer-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

do de libre comercio con EE.UU., con profundos impactos tanto en el sistema de la ALADI como en las relaciones hemisféricas. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que resulta de ello entra en colisión frontal con la cláusula de nación más favorecida del Artículo 44 del TM80. Dicha disposición consagra jurídicamente una visión geopolítica de la región y es fiel reflejo del mundo de las décadas de la posguerra.[1] Al mismo tiempo, la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush y la sucesora Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), despierta suficiente interés para que se solucione el problema mediante un Protocolo Interpretativo que, de aplicarse con rigor, puede generar más conflictos y desavenencias que las que se propone resolver.[2] Mediante el Protocolo aludido se produce un quiebre más profundo de los cimientos de la ALADI. El Tratado de Montevideo deja de ser necesario para dar abrigo a los acuerdos entre países de la región y se esfuman los desincentivos jurídicos, políticos y económicos para celebrar acuerdos con países desarrollados o economías de otras regiones. Esto se complementa con una nueva actitud de Estados Unidos, menos paternalista, que abre nuevos espacios a la cooperación política y económica.

LOS NUEVOS ACTORES DE LA POLITICA COMERCIAL

Los cambios señalados, entre otros factores, tendrán en consecuencia la ampliación del número de actores que intervienen en la formulación e implementación de la política comercial. Esto hace que el proceso de negociación de acuerdos comerciales sea mucho más complejo, tanto desde el punto de vista político como técnico.

Un nuevo actor, apenas incipiente, es el Poder Legislativo. Desde hace mucho, en Chile y en la mayoría de los países de la ALADI, ha prevalecido una doctrina en virtud de la cual el Tratado de Montevideo es un acuerdo marco que, una vez aprobado por el Poder Legislativo, permite a los Ejecutivos negociar convenios comerciales sin ulterior intervención de aquél. En el esquema de los AAP de la ALADI, los gobiernos pueden rebajar el costo de insumos y elevar la protección efectiva para algunas industrias, mediante la fijación de los derechos de aduana aplicables en la relación con otros socios comerciales.[3] Esta doctrina se aplica inclusive cuando comienzan a suscribirse acuerdos amplios (por ejemplo los firmados por Chile con México, Venezuela, Colombia y Ecuador) denominados de

[1] En efecto, ella obliga a extender automática e incondicionalmente a los miembros de la ALADI, los beneficios y privilegios que se concedan a otros países no miembros mediante instrumentos no previstos en el Tratado de Montevideo (1980). Existe la posibilidad de hacer acuerdos de alcance parcial con países en desarrollo del Hemisferio, en cuyo caso el tratamiento de más favor beneficia solamente a los países de menor desarrollo económico relativo (Ecuador, Paraguay y Bolivia).

[2] El Protocolo permite pedir una exención o *"waiver"* cuando se negocia un acuerdo con países no-ALADI y en instrumentos no previstos en el TM80. En principio, la exención puede durar cinco años renovables. Si un país de la Asociación demuestra "pérdida de comercio" puede reclamar compensaciones. Sin embargo, todo esto debe producirse en plazos relativamente breves, cuando aún no se alcanzan a apreciar los posibles efectos de "pérdida de comercio" de un acuerdo comercial. El sistema es engorroso y está plagado de imprecisiones jurídicas y comerciales.

[3] Una forma extrema son los acuerdos sectoriales entre las industrias de varios países, que luego los gobiernos concretan mediante protocolos firmados en la ALADI.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Complementación Económica, mediante los cuales se logra el libre comercio de lo sustancial del comercio recíproco al cabo de un plazo razonable.[4]

Conforme a la estrategia comercial de varios países, los acuerdos comerciales han ido abarcando nuevas materias como el libre comercio de servicios transfronterizos, las inversiones y la propiedad intelectual. Frecuentemente, los compromisos asumidos en estas esferas no modifican la ley vigente limitándose a congelar el marco regulatorio existente. Pese a ello, por tratarse de áreas que no son consideradas parte del marco del TM80, es preciso recabar la aprobación parlamentaria. En el caso de la aprobación del acuerdo Chile-MERCOSUR, el Ejecutivo chileno sostuvo que la sanción parlamentaria no era necesaria desde el punto de vista de las prerrogativas presidenciales, pero la dimensión del comercio involucrado y la intensidad del debate interno, hicieron políticamente aconsejable obtener la aprobación del Congreso Nacional.

La anterior es probablemente el inicio de una tendencia que ha de acentuarse en el tiempo. En efecto, los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales de última generación cuentan con una cobertura y profundidad cada vez mayor. Los acuerdos son, pues, cada vez más "intrusos". En otras palabras, versan sobre materias que tradicionalmente han sido potestad de autoridades nacionales; las decisiones de éstas generalmente se toman prescindiendo de acuerdos o compromisos internacionales, pues sus ámbitos de aplicación se limitan a medidas en frontera.[5] Además, también se tiende a avanzar las fronteras de los marcos regulatorios disminuyendo el margen de acción de los gobiernos, mediante las acciones para administrar los acuerdos, las interpretaciones, el empleo de la vigilancia multilateral y los precedentes establecidos mediante los mecanismos de solución de controversias.

Un segundo conjunto de nuevos actores lo constituyen las organizaciones no gubernamentales (ONG). La llegada de la administración demócrata del presidente Clinton en EE.UU., profundiza la internacionalización de los temas laborales y ambientales y su directa vinculación con la agenda comercial propiamente tal. Hasta entonces, dichos temas figuran entre los objetivos de negociación contenidos en las autorizaciones para usar la vía del *"fast track"*, así como las condicionalidades de programas como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de EE.UU. Dichos temas pasan a ser una condición necesaria, como se comprueba en la extensión de las negociaciones del TLCAN que resultan en los acuerdos paralelos de cooperación en esas esferas. Esto es el resultado de la presión en los ámbitos laboral y ambiental para cautelar el cumplimiento de objetivos en esas esferas mediante la aplicación de sanciones comerciales. Con ello obviamente se facilita la adopción de restricciones al comercio y puede fácilmente tratarse de proteccionismo encubierto. El debate sobre la vinculación entre estos temas y los acuerdos comerciales es precisamente lo que separa al Ejecutivo de la mayoría republicana del Congreso de EE.UU., impidiendo la adopción de una nueva autorización del *"fast track"*. Las relaciones transfronterizas de ambos grupos de interés son intensas y esas mismas presiones se hacen sentir en otros países del Hemisferio. Como consecuencia, se integran nuevos actores al debate interno y externo en torno a los acuerdos comerciales.

A los grupos ambientales y laborales deben agregarse organizaciones sociales con otros inte-

[4] La práctica constitucional varía entre los países. Mientras que lo afirmado es efectivo para casi todos los miembros de la ALADI, está el caso de México cuyo Ejecutivo ha sometido a consideración del Senado a todos los acuerdos comerciales de última generación negociados con otros países.

[5] Una excepción muy importante y obvia es la obligación del trato nacional, esencial en cualquier acuerdo comercial.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

reses, como pueden ser las de mujeres, juventud, discapacitados, culturales, etc. En efecto la última moda proveniente de EE.UU. y Canadá, es abrir espacio a la "sociedad civil" (*civil society*) en general. Los contornos no están claros, pero sí es evidente la mayor presión que habrá en términos de consagrar procedimientos transparentes en los nuevos acuerdos, incluyendo por cierto el ALCA.

Un tercer actor es el sector privado que, aunque es un participante tradicional, tiene una transformación sustancial. En primer término, esto deriva de la cobertura de productos que adquieren los nuevos acuerdos comerciales. Tradicionalmente los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) de la ALADI abarcan un universo limitado de productos y preferencias. Se trata de asegurar mercados más abiertos y cautivos gracias a las preferencias negociadas para el comercio existente, evitando nueva competencia. Además, los AAP generalmente tienen duración limitada, por lo cual se produce un fenómeno de actividad permanente que, en la práctica, mantiene las más de las veces las cosas en su mismo lugar. Los acuerdos de libre comercio, generalmente bajo la forma de Acuerdos de Complementación Económica (ACE), cambian radicalmente tanto el alcance (las negociaciones cubren a todos los productos) como la dimensión temporal (son de duración indefinida).

A raíz de negociaciones de acuerdos como los que suscribe Chile con Canadá, MERCOSUR y México y basándose en la necesidad de superar problemas y aumentar la transparencia, las normas de origen específicas y detalladas exigen un trabajo más profundo referido a líneas de producción, fuentes de abastecimiento de materiales, valoración de los mismos, etc. Se añade a ello que bajo ciertos acuerdos la certificación del origen es realizada directamente por el exportador, con complejos sistemas de procedimientos aduaneros y de verificación. En síntesis, las negociaciones sobre productos se tornan mucho más complejas.

También debe anotarse la expansión de lo que tradicionalmente se entiende por "sector privado". En efecto, la inclusión de capítulos sobre comercio transfronterizo de servicios, inversiones, propiedad intelectual, entre otros temas, obliga a integrar y consultar a representantes de actividades que antes eran meros observadores de las negociaciones comerciales. Así, por ejemplo, un capítulo sobre servicios obliga a consultar a todos los colegios profesionales.

En resumen, bajo el ámbito más limitado de los antiguos modelos, el proceso de consultas con el sector empresarial era algo restringido y relativamente difícil de llevar a cabo. La nueva generación de acuerdos obliga a consultar a todo el sector privado, en su sentido más amplio. De la misma manera, los requerimientos de información hacia y desde el sector empresarial aumentan exponencialmente.

LA POLITICA Y ESTRUCTURA INTERNA

La negociación de acuerdos de libre comercio, que abarcan a todos los productos e incluyen a los servicios e inversiones, hace de los mismos operaciones políticas de gran envergadura. Iniciar una negociación es un hecho político, tanto interno como externo. El gobierno compromete su prestigio y realiza una inversión de capital político que hace muy costoso no finalizarlas con éxito, salvo obviamente que hayan razones muy visibles para responsabilizar a la contraparte. Hasta los atrasos y dificultades pueden ser fuentes de críticas a un gobierno o un ministro. Los medios de comunicación, generalmente sin mucha preparación técnica, estiman que la primera y más importante pregunta es ¿cuándo van a concluir las negociaciones? Cuando una autoridad aventura una fecha, aun con todos los resguardos del caso, su éxito o fracaso se juzga en función de ella. Esto lleva también a reflexionar sobre las relaciones y funciones de los medios de comunicación y su preparación técnica.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Otra dimensión política de importancia reside en la generación de contrapesos respecto de aquellos sectores o intereses que se oponen o quieren retrasar la apertura y liberalización. Hay una relación proporcional entre las dificultades en este orden y el volumen de comercio que es objeto de la negociación. En efecto, es fácil identificar a los intereses privados que apoyan la apertura con otro mercado, que en general aunque no exclusivamente serán los exportadores. Por lo mismo, cuando los intereses de exportación (u otros) son escasos —por ejemplo, cuando se trata de un país con el cual hay poco comercio— no hay contrapesos y cualquier resistencia es sobredimensionada. Sobreponerse entonces requiere de más reservas del capital político de un gobierno, lo cual no siempre es factible.[6] La otra cara de la medalla reside en los límites políticos que presentan las negociaciones que involucran a países con los cuales existen altos volúmenes de comercio y, por lo tanto, muchas sensibilidades así como apoyos. Una vez que se finaliza con éxito un acuerdo (por ejemplo, Chile-MERCOSUR) los gobiernos se acercan a los límites de lo que podría denominarse "fatiga negociadora", al reducirse durante algún tiempo las reservas de voluntad para seguir venciendo resistencias en otros acuerdos. Desde este punto de vista, son muy convenientes las negociaciones de varios países (plurilaterales como el ALCA) o multilaterales (OMC).

La nueva dimensión de las negociaciones y la ampliación de la cobertura temática también impacta en las estructuras públicas que conducen y coordinan dichos procesos. Negociar todos los productos y grandes volúmenes de comercio implica que las decisiones sobre las negociaciones pueden tener impactos serios sobre la política económica, recaudación fiscal, asignación de recursos, etc. La amplitud de los temas, lo que será particularmente cierto en el contexto del ALCA, implica la intervención de más entidades públicas con las consecuentes dificultades de coordinación y mayores posibilidades de desavenencias y rivalidades. Estos impactos y las respuestas se aprecian mejor mediante la ilustración de la experiencia, en este caso la chilena.

El decenio de 1990 se inicia en Chile con el retorno de la democracia. Comienzan las negociaciones del ACE con México, finalizadas en 1991, seguidas de acuerdos similares con Venezuela, Colombia y Ecuador. A la vez se inician los preparativos para responder a los desafíos de la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush que, bajo la administración del presidente Clinton, derivan en la invitación para que Chile inicie las negociaciones para adherir al TLCAN. Al mismo tiempo, se participa plenamente en las negociaciones de la Ronda Uruguay y comienza la suscripción de varios tratados para la protección y promoción de las inversiones. Se carece de una estructura institucional, particularmente en la Cancillería,[7] capaz de actuar simultáneamente en todos los frentes, por una parte, y de coordinar al conjunto de la administración pública (y al sector privado), por la otra. En consecuencia, el desafío de la conducción de las negociaciones se enfrenta mediante una repartición geográfica y temática entre Ministerios y otras entidades públicas. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda se "especializó" en América del Norte (incluyendo México) así como en algunos aspectos de la Ronda Uruguay como los servicios. Por su parte, la Cancillería y el Ministerio de Economía lo hacen con los países de América del Sur.

Los equipos negociadores se integran con representantes de los ministerios competentes y se dispone de mecanismos de coordinación en varios niveles, incluyendo ministerial. Aun-

[6] Un ejemplo de esta circunstancia es la negociación de un acuerdo de libre comercio que Chile quiso hacer con Nueva Zelanda, proyecto que debió postergarse en 1995 ante la oposición del sector lácteo chileno.

[7] A diferencia de otros países, Chile no tiene un Ministerio de Comercio Exterior. Tradicionalmente, la representación y negociación externa en materia comercial ha sido conducida por la Cancillería que, desde 1979, tiene una rama especializada en materias económicas, con presupuesto y planta propia, denominada Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

que se logra mantener coherencia, la situación distaba mucho de ser ideal. El proceso de toma de decisiones presenta serias ineficiencias y la definición de prioridades se ve distorsionada.

Bajo la nueva administración del Presidente Eduardo Frei (1994-2000), se avanza hasta consolidar la conducción de todas las negociaciones en la Cancillería, particularmente en la DIRECON. Ello se hace posible luego de una transformación esencial en la estructura de la DIRECON. Las Direcciones de Asuntos Económicos Bilaterales y de Asuntos Económicos Multilaterales[8] se fusionan para operar como una Dirección de Negociaciones, con la responsabilidad de (i) negociar acuerdos comerciales; (ii) administrar los acuerdos negociados; y (iii) resolver conflictos o problemas cuando se utilicen mecanismos o recursos previstos en los instrumentos negociados. La conducción de las relaciones económicas bilaterales y la participación en los organismos internacionales económicos que no son foros de negociaciones comerciales pasan a ser competencia de las direcciones de política bilateral y multilateral de la Cancillería.

La nueva estructura de la "dirección de negociaciones"[9] tiene la forma de una matriz.[10] Por una parte, se establecen Departamentos responsables de los procesos o foros de negociación, por ejemplo, APEC, MERCOSUR, ALADI, OMC, ALCA, Unión Europea. Por la otra, se crean Departamentos "temáticos" que sirven de apoyo a todos los procesos de negociación en las esferas de Acceso a los Mercados (Bienes), Servicios y Propiedad Intelectual, Inversiones, Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios. Hacia el futuro, se propenderá a desglosar aún más las unidades temáticas, a fin de ganar en especialización y profundidad (por ejemplo, en áreas como obstáculos técnicos al comercio y compras de gobierno). De esa manera es posible asegurar un mínimo de unidad y coherencia en las negociaciones.

En el plano de las decisiones políticas, se formaliza la existencia de un Comité de Negociadores, presidido por el Director de la DIRECON compuesto por representantes de los Ministerios de Hacienda, Economía y Agricultura. A su vez, los equipos negociadores tienen una composición interministerial según las especialidades y funciones de cada cual. Estos cambios han permitido ganar eficiencia y coherencia, por una parte, y conducir varios procesos de negociación simultáneamente, por la otra.

LAS CUESTIONES DE POLITICA EXTERNA

En ausencia de negociaciones multilaterales, la primera decisión corresponde a seleccionar al país (o grupo de países) con el que se ha de negociar. Cualquiera que sea la respuesta, ella involucra necesariamente una discriminación entre los socios comerciales, con las consecuencias políticas correspondientes. Hay múltiples explicaciones o respuestas, que van desde coincidencias estratégicas entre dos gobiernos hasta el entendimiento psicológi-

[8] La tercera Dirección es la que se ocupa de la promoción de exportaciones, conocida como "PROCHILE".

[9] La Dirección de Negociaciones no tiene existencia legal pues requeriría modificación de la ley; en su lugar se ha adoptado un esquema en el cual las Direcciones de Asuntos Económicos Bilaterales y Multilaterales "operan como una sola unidad". Esto ilustra además las dificultades reglamentarias y legales que se contraponen al logro de estructuras eficientes y al mínimo de flexibilidad necesaria para enfrentar las nuevas realidades comerciales.

[10] Para el diseño de la nueva estructura se tuvieron presentes las experiencias particulares de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México (SECOFI) y de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos de América (USTR).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

co entre sus autoridades. No obstante, hay cuestiones de orden objetivo y técnico que conviene subrayar en este ámbito. La apertura entre dos economías las deja más expuestas a la transmisión de inestabilidades y distorsiones que presenten una u otra. Para minimizar estos riesgos y evitar que las decisiones sean producto de meras circunstancias políticas, en la experiencia chilena han resultado importantes la realización de estudios técnicos sobre las economías de los países con los cuales se postula la posibilidad de entablar negociaciones. Dichos estudios se han realizado sobre la base de documentos[11] pero lo más trascendente ha sido las visitas *in situ* de equipos técnicos.

Otra esfera de decisiones corresponde a la organización y estructura de las negociaciones. Primero, antes que todo deben convenirse las materias o áreas que se han de negociar. Hay algunas que son obvias como acceso (tarifas), normas de origen, etc. Pero es discutible el valor de negociar capítulos sobre normalización, medidas sanitarias y fitosanitarias o la propiedad intelectual cuando los países ya están vinculados por las reglas y disciplinas de alta calidad de la OMC. Deben pues explicarse las razones o intereses que mueven a una parte a incluir (o excluir) un tema en las negociaciones.

Ello, a su vez, incide en el enfoque y estructura que se ha de emplear. Los resultados de la Ronda Uruguay proporcionan, como se ha dicho, el piso y marco de referencia. Esto, a su vez, facilita mucho lograr un resultado que profundice más la relación bilateral en áreas específicas. El TLCAN y la secuela de acuerdos con estructura similar negociados por México y en menor grado Chile, contribuyen a ordenar una estructura y enfoque de las disciplinas de los acuerdos más modernos. El fuerte énfasis en las disciplinas y procedimientos detallados parece ciertamente ir al encuentro de que las principales barreras al comercio se manifiestan en medidas no arancelarias.

De la misma manera, es preciso acordar un mínimo de reglas de procedimiento. La frecuencia de las sesiones, las responsabilidades de Secretaría, los lugares dónde se han de celebrar las reuniones, la participación del sector privado, el manejo de los medios de comunicación son, entre muchas otras, decisiones que deben tomarse. Por ejemplo, ante la diversidad de temas, ya no es posible conducir una negociación desde una sola mesa. Debe determinarse, en consecuencia, el número de mesas o grupos de negociación en que se ha de desarrollar el proceso, cuestión no menor particularmente para equipos con recursos humanos y/o financieros limitados. Así como una excesiva concentración en pocos grupos hace más lento el proceso, un número muy grande de grupos implica menos control y más desorden.

En materia de comercio de bienes, una de las definiciones más importantes es determinar si se ha de permitir que haya una lista de productos excluidos de la desgravación arancelaria. Bajo el Artículo XXIV del GATT, es posible realizar acuerdos con algunos productos exceptuados del libre comercio. En términos muy generales, el estándar consiste en eliminar, dentro de un plazo razonable (10 años), los derechos de aduana y demás obstáculos al comercio para lo sustancial del comercio recíproco. La posibilidad de hacer frente a fuertes sensibilidades o a ciertas políticas públicas mediante exclusiones, facilita políticamente el proceso interno. Ello ha quedado reflejado en todos los acuerdos negociados, incluso el MERCOSUR que dejó algunos sectores sin definición como el azúcar y el automotriz. Este orden de cosas implica que gran parte del esfuerzo de negociación está orientado a determinar lo que quedará excluido. Al decir de un negociador chileno, en los acuerdos de libre comercio lo que termina por negociarse es ¡lo que no se negocia!

[11] Existe mucha información, como la generada por las notificaciones a la OMC, los informes que resultan del Examen de las Políticas Comerciales de la OMC, los estudios por país del Banco Mundial, los análisis de la Economist Intelligence Unit, etc.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

CUESTIONES DE COORDINACION

Los problemas de coordinación se presentan en dos planos complementarios. Por una parte, cómo coordinar dos o más procesos de negociación que se desarrollan en paralelo de manera de ganar el máximo de coherencia y maximizar las oportunidades de mercado. Por la otra parte, se trata de coordinar la negociación con los demás acuerdos suscritos, es decir, con las obligaciones internacionales asumidas anteriormente, particularmente con las de la OMC que, por definición pasan a constituir el "piso" de cualquier acuerdo.

Una primera generación de acuerdos suscritos por Chile (México, Venezuela, Colombia y Ecuador) se negocia en forma sucesiva y en paralelo a la Ronda Uruguay (1991 a 1993).

Los acuerdos citados cubren de manera sustantiva la desgravación arancelaria y de manera limitada algunas obligaciones en materia de transporte marítimo y aéreo. En la Ronda Uruguay, los países actores de dichos acuerdos siguen el precedente de Chile en la Ronda Tokio y consolidan un "techo arancelario" a un nivel superior al arancel aplicado. Por tanto, las negociaciones arancelarias de dichos acuerdos no presentan problemas de coordinación con el proceso multilateral.

En materia de disciplinas dichos acuerdos se ciñen al modelo de la ALADI y son negociados principalmente por personas a las cuales les es ajena la "cultura" del GATT de Ginebra. Por ejemplo, en los respectivos textos hay un artículo sobre trato nacional en materia de impuestos internos, conforme al modelo del TM80. Esta expresión bastante limitada del trato nacional contrasta con el Artículo III del GATT que abarca a los tributos y todas las reglamentaciones interiores y, además, prohibe las medidas internas no discriminatorias que tienen el efecto de proteger a la industria nacional. Es absurdo que países que están vinculados por el GATT asuman entre sí obligaciones más limitadas o de estándar inferior a las multilaterales.

La situación cambia radicalmente cuando Chile negocia los acuerdos (de segunda generación) con MERCOSUR y (de última generación) Canadá. Se destacan algunas particularidades: Chile negocia dichos acuerdos en paralelo; la Ronda Uruguay está en vigor con todas sus amplias consecuencias; la obvia tensión de negociar con un país desarrollado, y particularmente temas novedosos como acceso en servicios e inversiones; el acuerdo con MERCOSUR implica negociar por primera vez grandes volúmenes de comercio. Lo anterior, entre otras consideraciones, obliga a organizar una estrecha coordinación entre los equipos negociadores. En este contexto, un aspecto que debe destacarse en particular es el relativo a las normas de origen.[12]

Las reglas sobre origen de la ALADI (Resolución 78) son simples. Su empleo en los diferentes acuerdos suscritos al amparo de la ALADI introduce uniformidad y los empresarios están familiarizados con ellas. El comercio regional crece, se diversifica y crecientemente está compuesto por productos que resultan de importantes procesos productivos. Aplicadas en este contexto, las normas de la ALADI revelan problemas, y surgen interpretaciones diferentes que ocasionan controversias entre gobiernos e incertidumbre para los exportadores. Además, se comprueba que las reglas de origen basadas en conceptos de valor son fuente de mayor incertidumbre, tanto por la forma de valorar los materiales como por las fluctuaciones de los tipos de cambio. En el TLCAN, en cambio, se empleó una técnica diferente al formular reglas de origen más específicas y

[12] El impacto de las normas de origen en un área de libre comercio se aprecia mejor al visualizarlas como equivalentes al arancel externo común de una unión aduanera.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

que en una medida importante se basan en saltos de partida o subpartida.[13] El TLCAN complementa dichas normas con elaboradas reglas relativas a la verificación y a los procedimientos aduaneros, incluyendo sanciones al exportador que certifica el origen indebidamente.

Los acuerdos de primera generación suscritos por Chile (México, Venezuela, Colombia y Ecuador) emplean la norma de la ALADI. Con el MERCOSUR se convienen normas un tanto diferentes.[14] Canadá y Chile, en cambio, siguen el modelo TLCAN aunque se liberalizan sustancialmente muchas de las normas. En la reciente ampliación y profundización del Tratado de Libre Comercio entre Chile y México, se adopta la técnica TLCAN, cuidando de no disminuir sino que mejorar las condiciones de acceso. Interesa recalcar aquí que al salirse de la uniformidad de las reglas de la ALADI, la nueva técnica exige una de coordinación muy afinada entre los diferentes procesos de negociación. Desde el punto de vista empresarial, se atenta contra un mínimo de eficiencia si las normas de origen varían según el acuerdo de que se trate. Particularmente en países medianos o pequeños, es difícil que una empresa tenga diferentes líneas de producción y fuentes de abastecimiento para un mismo producto, con el objeto de cumplir con normas de origen que varían según el mercado de destino. Desde el punto de vista del gobierno, a las dificultades de administración, control y verificación se añaden las consecuencias en términos de eficiencia, bienestar global y asignación de recursos menos que óptima. En suma, se trata de evitar hasta donde es posible el fenómeno que algunos autores han denominado *spaghetti bowl* (la fuente de espagueti). Con todo, una adecuada manipulación de las normas permite maximizar resultados, asegurando que las que se convengan con un socio permitan importar insumos, que se usan en la fabricación de productos que se exportan a otro mercado asociado, y cuya norma de origen permite uso de insumos de terceros.

Otro problema de coordinación que se presenta deriva del irresistible impulso mercantilista de preservar las preferencias en un mercado que, por su parte, se abre también hacia otros países mediante acuerdos o unilateralmente sobre una base nación más favorecida. Por ejemplo, el Artículo 47 (j) del Tratado entre Chile y MERCOSUR dispone que será una de las atribuciones de la Comisión Administradora "Revisar el Programa de Liberación Comercial en los casos en que una de las Partes Contratantes modifique sustancialmente, en forma selectiva y/o generalizada, sus aranceles generales".[15] Asimismo, el Artículo 51 de dicho instrumento es una disposición, algo imperfecta en su redacción, que obliga a compensar por pérdida de comercio derivada de acuerdos que se suscriban por una de las Partes con países no miembros de la ALADI en instrumentos no previstos en el Tratado de Montevideo 1980.[16]

El problema anotado también se refleja en la determinación que las partes deben hacer de negociar sobre la base de aranceles residuales o de márgenes preferenciales. Estos últimos

[13] Esto nada quiere decir sobre los méritos o los inconvenientes del contenido de las normas del TLCAN. Empleando la técnica del TLCAN se puede, en efecto, tener normas muy proteccionistas (como las de triple transformación para textiles y confección) o muy abiertas y liberales (como las de sector metalmecánico del TLC entre Chile y Canadá).

[14] La norma se basa en el cambio de posición arancelaria (salto de partida) y de no cumplirse con ella se aplica el contenido regional del 60% sobre el valor FOB de la mercadería importada. La ALADI en contraste tiene un contenido regional de 50%, de manera que Chile-MERCOSUR es más estricto.

[15] Esta disposición fue acordada a propuesta de MERCOSUR (y resistida por Chile) pensando en una probable rebaja unilateral de los aranceles en Chile. Irónicamente, su primera aplicación práctica puede ser en contra de MERCOSUR a raíz del alza de tres puntos porcentuales que ha realizado en su Arancel Externo Común.

[16] Esta disposición ha tenido su primera aplicación en las conversaciones que se desarrollan en virtud del acuerdo entre Chile y Canadá.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

corresponden a la tradición de la ALADI y permiten preservar el valor de lo negociado cuando una parte cambia sus aranceles aduaneros. Los márgenes preferenciales se ajustan bien al contexto de acuerdos de duración y cobertura limitada, pero no cuando se trata de una zona de libre comercio. Pese a ello, Chile y MERCOSUR acuerdan márgenes preferenciales que puede incluso tener como resultado, durante el período de desgravación, un arancel residual más alto cuando el país de importación eleva sus aranceles respecto de terceros. Además, en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá, a instancias de éste último se disponen ciertos ajustes para algunas líneas arancelarias si Chile reduce su arancel general por sobre ciertos niveles. Igualmente, Canadá obtuvo un tipo de cláusula de más favor respecto de ciertos productos en caso que Chile negocie un mejor trato con ciertos países como EE.UU. y el MERCOSUR. Estos ejemplos demuestran que este tipo de disposiciones y enfoque no son fenómenos aislados. El mercantilismo subyacente ciertamente no facilita las reducciones generales del arancel o la liberalización más rápida con otros países y aumenta el grado de sensibilidad de los productos involucrados pues lo que se haga en un acuerdo posterior puede contaminar uno anterior.

Problemas similares se presentan en las negociaciones sobre servicios e inversiones. A partir del modelo TLCAN, otros acuerdos como el TLC Chile-Canadá y el más reciente TLC Chile-México, cuentan con dos anexos a los capítulos de inversiones y de comercio transfronterizos de servicios. En el primer anexo se consignan las reservas de medidas existentes (a una fecha determinada) que sean contrarias a las obligaciones del Tratado.[17] Tanto para servicios como inversiones hay trato de la nación más favorecida (a diferencia de lo que ocurre en materia de bienes). Esto hace más difícil, posteriormente, negociar con un tercer país la liberalización de una medida existente, pues choca con el ánimo mercantilista ya que el socio comercial del primer acuerdo se va a beneficiar del acuerdo posterior sin ninguna contrapartida. El Anexo II, por su parte, contiene los sectores respecto de los cuales un país se reserva el derecho de adoptar en el futuro, ciertas medidas que no son compatibles con el tratado. Al examinar algunos tratados, se aprecia que muchas veces un país copia las reservas del Anexo II de la contraparte por razones de reciprocidad. En otras palabras, si un país tiene la necesidad política de reservarse la posibilidad de aplicar una medida incompatible en el futuro, el otro país hace lo mismo sin otra necesidad que la de aparentar reciprocidad. Y este tipo de reservas tienden luego a reproducirse en tratados suscritos con otros países.[18] Más aún, si en el original no está reservado el trato de la nación más favorecida, es casi inevitable que tal reserva deba reproducirse en subsecuentes acuerdos, pues de lo contrario el socio comercial del primer tratado se beneficia automática e incondicionalmente de su levantamiento total o parcial. Todo lo anterior apunta a ciertos problemas estructurales y efectos indeseados de los acuerdos comerciales por la combinación de la cláusula de la nación más favorecida con enfoques mercantilistas.

OTRAS CONSIDERACIONES DE LAS NEGOCIACIONES

Las siguientes son algunas breves consideraciones adicionales sobre las negociaciones de acuerdos comerciales que parece relevante destacar:

[17] Por ejemplo, un requisito de nacionalidad para el ejercicio de una profesión, como lo dispone el Código Orgánico de Tribunales de Chile: "Art. 526. Sólo los chilenos podrán ejercer la profesión de abogado. Lo dicho se entenderá sin perjuicio de lo que dispongan los tratados internacionales vigentes".

[18] Esto se comprueba al comparar el TLCAN y luego el TLC Chile-Canadá, así como la serie de TLC firmados por México.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Las consultas con el sector privado

Cualquier proceso de liberalización requiere de un extenso proceso de consulta con los agentes económicos más directamente interesados. La experiencia de Chile en las negociaciones de algunos acuerdos (México, Venezuela, Colombia y Ecuador) puede ser relevante para facilitar y hacer más transparente el proceso. Primero se define que casi todo se liberaliza linealmente en un plazo convenido (cuatro años). Si una industria presenta sensibilidades de manera fundada, la desgravación puede acogerse a un plazo más largo (seis años). Finalmente, se establece que un producto solamente puede ser excluido del programa de liberalización si cumple con ciertos criterios. En estas negociaciones se elaboran cuatro criterios: (i) que exista una distorsión en el mercado de la contraparte, como subsidios, precios oficiales; (ii) que sean productos sometidos al sistema de bandas de precio;[19] (iii) productos de alto impacto fiscal (tabaco y petróleo); y (iv) sectores en reconversión, como algunos textiles. De esta forma, el sector privado sabe desde un principio cuáles son las reglas del juego y que las mismas operan sobre la base de criterios relativamente objetivos y políticamente aceptables.

Metodología para evaluar los acuerdos

Es lamentable que bajo ninguno de los acuerdos en la región se haya convenido una metodología para evaluar de manera conjunta los resultados e impactos. Se trata no solamente de verificar los aumentos de comercio e inversión, sino que también contar con una base técnica para hacer los ajustes que eviten distorsiones indeseadas. Además, puede facilitar el estudio comparado de los diversos procesos de integración.[20]

Disciplinas en materia anti-*dumping*

Salvo el acuerdo Chile-Canadá[21] no hay ningún acuerdo que haga frente a la escalada armamentista de los regímenes anti-*dumping*. Luego de mucho criticar a algunas potencias comerciales por sus prácticas proteccionistas disfrazadas de sistemas para combatir al *dumping* y los subsidios, muchos países latinoamericanos adoptan las mismas reglas y aplican medidas con entusiasmo digno de mejor causa. Sin juzgar las motivaciones o resultados de las medidas

[19] El sistema de banda o franjas de precios que existe en Chile y otros países de la región aplica un arancel específico a las importaciones que varía según el precio internacional prevaleciente. En Chile la banda de precio se fija con referencia a el promedio histórico de precios internacionales y no sobre la base de un precio interno que se procura sostener; dicho sistema se aplica a azúcar, trigo y harina de trigo, y aceites comestibles.

[20] Tómese, por ejemplo, el primer acuerdo firmado entre Chile y México (1991). El comercio se ha multiplicado por cuatro, pero es difícil calcular el impacto del acuerdo, dado que México tuvo una seria crisis financiera que modificó la tasa de cambio y disminuyó fuertemente el nivel de compras al extranjero. Hay evidencia, además, de desviación de comercio hacia México de las compras hechas por Chile, particularmente en sectores como el automotriz (Nissan, Volkswagen), televisores, computadoras y unidades de refrigeración.

[21] Chile y Canadá acordaron una exención mutua de toda investigación por *dumping* y aplicación de derechos anti-*dumping* para cualquier producto cuyo comercio está libre de aranceles en ambos mercados; cabe recordar que a la entrada en vigor más del 80% del comercio recíproco quedó liberado del pago de derechos de aduana.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

aplicadas, es notable que en los últimos años Argentina y México han escalado hacia los primeros lugares entre los usuarios de medidas anti-*dumping* en el mundo. Asimismo, en pocos casos los acuerdos han elevado el nivel de las disciplinas en materia de subsidios, particularmente las subvenciones a las exportaciones agrícolas.[22] Este es un tema particularmente importante pues los mecanismos anti-*dumping* han reemplazado el uso de salvaguardias y se han convertido en el proteccionismo de la peor especie: selectivo y discriminatorio.

"Se lista o se pierde" *(list or lose)*

En las negociaciones sobre servicios e inversiones prima el enfoque de "lista negativa", es decir, deben listarse en un anexo las reservas de las medidas existentes que son incompatibles con el tratado. Si por cualquier razón no se lista una medida incompatible con el tratado, al entrar en vigor esa medida debe derogarse al no estar amparada por una reserva. En consecuencia, debe hacerse un completo y exhaustivo análisis de las leyes y reglamentos (incluyendo a nivel subfederal para países no unitarios) a fin de identificar todas las medidas disconformes. Lograr un conocimiento completo del marco regulatorio de todos los servicios e inversiones en una economía determinada, es una tarea de gran magnitud. Sin embargo, tal esfuerzo se realiza una sola vez, y luego el esfuerzo se puede volcar hacia la apertura o consolidación de otros mercados. Para negociaciones como las del ALCA, la preparación en esta esfera es una cuestión prioritaria que, además, involucra estrechas consultas con entidades públicas y privadas.

El pudor para resolver conflictos

Salvo excepciones,[23] los acuerdos disponen de completos mecanismos de solución de controversias para proteger los derechos pactados. Pese a verificarse algunos incumplimientos de obligaciones, no hay registro de que se haya recurrido a los mecanismos de solución de controversias de los acuerdos; inclusive en casos los incumplimientos se han mantenido sin solución. Esto revela que aún existe una suerte de pudor de resolver conflictos mediante la solución controversias. En la medida en que persisten los conflictos, los acuerdos se desvalorizan a los ojos de la opinión pública y, particularmente, de los empresarios. Con todo, es previsible que los mecanismos de solución de controversias comenzarán a emplearse con mayor frecuencia en el futuro, generando jurisprudencia y el hábito de resolver conflictos por la vía arbitral.

[22] Mientras Chile y Canadá acuerdan ir más allá de las obligaciones de la OMC al abolir todo subsidio a la exportación de productos agrícolas a partir de 2003, se constata que lo mismo no se encuentra en otros acuerdos aun entre miembros del Grupo de Cairns como es el caso de Chile-MERCOSUR.

[23] Esto no siempre es el caso, como lo demuestra el Tratado entre Chile y MERCOSUR que por insistencia de esta agrupación se difirió el establecimiento de un sistema de solución de controversias entre ambas partes.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo IX

ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ECONOMICOS EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE CHILE

Parte II: Aspectos económicos

*Sebastián Sáez**

INTRODUCCION

Chile ha impulsado una activa política de acuerdos regionales en el decenio de 1990. Esta disposición se ha fundamentado en consideraciones de política exterior, en la medida que coincide y se nutre de la reinserción política de Chile entre la comunidad internacional de naciones democráticas. Asimismo, desde el punto de vista de política económica es un reconocimiento que por medio de la suscripción de acuerdos comerciales se puede estimular el proceso de desarrollo hacia afuera adoptado en el decenio de 1970.

Este no es el primer episodio en que Chile adopta una activa política de acuerdos económicos, pero se diferencia de los casos anteriores en al menos tres aspectos: a) se basa en la suscripción de acuerdos de libre comercio de carácter amplio en el marco de una política de desarrollo "hacia afuera"; b) los acuerdos han estimulado, con diverso grado de éxito, la inclusión de las distintas dimensiones del comercio, reflejando la mayor complejidad de las relaciones económicas internacionales de hoy; y c) la búsqueda de acuerdos no se limita, aunque sí prioriza a los países de la región —especialmente miembros de ALADI— sino que se ha procurado avanzar en la integración con Estados Unidos y Canadá, con las economías de Asia-Pacífico, y con la Unión Europea. Ello es un reconocimiento de la diversificación geográfica de los vínculos económicos de Chile.

Esta política ha estado sometida a críticas que consideran que se ha "perforado" la política de arancel uniforme, consistente en una tarifa similar para todo el universo arancelario,[1] que mantuvo el país hasta antes de 1990 creando una diferenciación arancelaria e introduciendo distorsiones en la asignación de recursos. Por otra parte, se argumenta que

---

Este estudio se basa en Sáez, S. y J. G. Valdés. "Chile y su política comercial lateral", en *Revista de la Cepal*, N° 67. Santiago de Chile. Abril, 1999; y Sáez, S. Estrategia y Negociación en el Sistema Multilateral de Comercio: Economía Internacional Aplicada. Dolmen Ediciones, Santiago de Chile. 1999. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones en las que se ha desempañado.

[1] En estricto rigor esta política contaba con excepciones producto de negociaciones comerciales en el marco del GATT realizadas antes de 1979 y de las preferencias negociadas en el marco de la ALADI.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

la estrategia dominante en materia de política comercial para Chile debe ser una apertura unilateral, independiente del escenario que se enfrente. Este estudio se referirá al segundo aspecto, fundamentando las opciones de política impulsadas desde el advenimiento de la democracia en Chile.[2]

PRINCIPALES FUNDAMENTOS ECONOMICOS DE LOS ACUERDOS COMERCIALES

Las principales conclusiones que la "teoría" económica entrega respecto a la política comercial señalan que, para un país pequeño como Chile, la apertura unilateral es el mejor método, ya que expande las posibilidades de consumo y contribuye a una asignación de recursos más adecuada y, en consecuencia, maximiza el bienestar de la comunidad en su conjunto. Los responsables de la conducción económica desde el retorno a la democracia en 1990 han compartido este enfoque que valora el papel que desempeña una apertura unilateral. En efecto, en 1991 —en plenas negociaciones de la Ronda Uruguay y del primer acuerdo de libre comercio suscrito— se promovió una reducción de aranceles desde un 15% a un 11%. En 1998 fue aprobado por el Congreso una propuesta de reducción de 5 puntos adicionales en un período de 5 años. De esta manera, el nivel del arancel nación más favorecida (NMF) aplicable a las importaciones provenientes de países con los cuales Chile no ha suscrito acuerdos de libre comercio será el año 2003 de sólo un 6%.[3]

Adicionalmente, se ha profundizado la apertura de otras actividades económicas, en particular, en telecomunicaciones se promovió una amplia desregulación y competencia, en el sector financiero se amplió el ámbito de negocios, mejorando la supervisión bancaria, de seguros y valores en general, en materia de infraestructura pública se ha incorporado la participación de inversionistas privados en su provisión y el proceso de privatizaciones de empresas públicas ha continuado cuidando en particular la transparencia e interés del Estado en este proceso.

Es síntesis, el proceso de apertura impulsado desde 1990 no puede ser evaluado exclusivamente a través de los parámetros "tradicionales" del comercio (reducción de aranceles y eliminación de medidas no arancelarias), sino que debe entenderse dentro del conjunto de elementos que conforman las nuevas dimensiones de la política comercial.

El comercio internacional tiene lugar dentro de un conjunto de reglas, que condicionan los beneficios de la apertura unilateral que pasan a ser una función de las políticas internas que adopten los países con los cuales tienen lugar los intercambios. En este marco los acuerdos económicos internacionales, multilaterales, plurilaterales y bilaterales, han complementado y completado la apertura unilateral.

Los acuerdos internacionales buscan corregir fallas de mercado que se originan en la existencia de "costos de transacción" que enfrentan los agentes privados que toman decisiones

[2] En efecto, a juicio del autor no es la diferenciación arancelaria en sí misma un aspecto necesariamente negativo, sino que la falta de uniformidad implícita en la existencia de acuerdos con distintos programas de desgravación que introducen distorsiones no deseadas en la asignación de recursos, muchas veces como resultado de las defensas de intereses que se ven amenazados, lo que podría producir un efecto temporal no deseado, pero fundamentalmente en el período de transición hasta alcanzar la total liberalización.

[3] Se debe agregar que el régimen comercial chileno se caracteriza por la inexistencia de barreras no arancelarias y otros tipos de mecanismos adicionales de protección (excepto para un número muy puntual de productos agrícolas).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de inversión y que actúan en el comercio internacional. En efecto, las relaciones económicas internacionales se caracterizan por problemas de asimetrías de información, sistema legales inadecuados, y existencia de incertidumbres (por ejemplo, carencia de conocimiento acerca de condiciones de mercado y de legislaciones que afectan el comercio[4] y estabilidad de los intercambios), falta de transparencia y la existencia de incentivos permanentes para desviarse de ciertos patrones de comportamiento (por ejemplo, a través de la proliferación de presiones proteccionistas), entre otros aspectos. Todos ellos tienen como resultado incrementar los costos de operar en los mercados internacionales.

En consecuencia los acuerdos cumplen dos funciones esenciales: *a)* contribuyen a una apertura comercial reciproca que permite aprovechar las ganancias del comercio, y *b)* tienen como función reducir los costos de transacción de las relaciones económicas internacionales, especialmente en la actualidad dada la complejidad que han alcanzado, ya que proveen un conjunto de reglas aplicables a sus miembros que entregan estabilidad, estimulan la transparencia a través de obligaciones específicas y aseguran su cumplimiento a través de instrumentos vinculantes que reducen los incentivos de desviarse de las reglas al aumentar los costos de las desviaciones respecto de las prácticas acordadas.[5]

EL PAPEL DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

El sistema multilateral de comercio representado por la Organización Mundial de Comercio (OMC) es, desde el punto de vista de Chile, el foro de negociaciones económicas internacionales por excelencia, pues participan en él los principales países con los que Chile comercia. Una negociación en este foro representa la mejor opción, ya que reporta los mayores beneficios por tener carácter multilateral, no involucrar desviación de comercio e implicar menores costos de transacción: Chile se beneficia de las concesiones económicas que se intercambian entre sus miembros independientemente del tamaño y peso relativo y del nivel de desarrollo que ostenta. Sin embargo, ésta también es una institución con limitaciones e imperfecta, lo que explica la necesidad de ampliar la estrategia comercial de Chile.

Los resultados de la Ronda Uruguay fueron muy significativos, al reforzar y clarificar los derechos y obligaciones en un número significativo de aspectos. Sin embargo, la velocidad y profundidad de la apertura comercial que se puede lograr en el plano multilateral es limitada, aunque su fortalecimiento y profundización debe seguir siendo una prioridad para Chile.

El contexto mundial de principios del decenio de 1990, en el que por una parte existía una posibilidad cierta de entrar en un período de "desorden" económico internacional, caracterizado por conflictos entre las potencias económicas, y la formación de bloques económicos excluyentes (TLCAN, UE, Asia-Pacífico, MERCOSUR, etc.), implicaba una amenaza potencial a los países que quedarán fuera. Por ello Chile buscó una forma de "proteger" y profundizar el

[4] Por ejemplo, el desarrollo de ciertas industrias pasa a depender del éxito que tengan las presiones proteccionistas que impulsan grupos de interés para ser protegidos por medio de los mecanismos de derechos anti-*dumping* y no por la adecuada asignación de recursos que promueve una política comercial pro-comercio.

[5] Algunos especialistas anotan las ventajas que reportan los acuerdos comerciales en términos de limitar los grados de libertad de las políticas económicas que están permanentemente bajo presión de parte de grupos de interés. Sin embargo, puede que ello no necesariamente sea un beneficio por el impacto que puede tener sobre la opinión pública y el apoyo hacia los procesos de integración.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

esquema de desarrollo adoptado durante las dos últimas décadas, caracterizado por su apertura económica y por un crecimiento estimulado por su comercio exterior.

ARQUITECTURA Y CONTENIDO DE LOS ACUERDOS SUSCRITOS POR CHILE

Existen tres tipos de acuerdos negociados por Chile, en primer término los llamados Acuerdos de Complementación Económica (ACE) que se han negociado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cubren fundamentalmente el comercio de bienes aun cuando contemplan negociaciones futuras de otras materias. Tienen reglas comerciales generales, no muy elaboradas y disposiciones frágiles de solución de controversias. En segundo término, los llamados Tratados de Libre Comercio *à la NAFTA* como el vigente con Canadá y el nuevo suscrito con México, incluyen un número mayor de reglas en materia de comercio de bienes, cubren áreas tales como servicios, inversiones y propiedad intelectual, y contienen un elaborado sistema de solución de controversias *à la OMC*.[6] Por último, el acuerdo suscrito con MERCOSUR que va más allá que los ACE en cuanto contiene una ambiciosa agenda de integración bilateral cubriendo más materias que éstos, pero cuyas disposiciones normativas no alcanzan el nivel de complejidad de un acuerdo *à la NAFTA*.

Contenido de los acuerdos

Los llamados Acuerdos de Complementación Económica (ACE) que se han negociado en el marco de la ALADI fueron el primer modelo seguido por Chile en sus negociaciones con los países miembros de la ALADI. Su arquitectura es simple pues el objetivo de las negociaciones era evitar los problemas enfrentados en los procesos anteriores de integración que se basaron en esquemas extremadamente ambiciosos, por ejemplo, en el marco del Acuerdo de Cartagena, que al no poder ser implementados perdieron impulso y no lograron sus objetivos iniciales.

En consecuencia, los ACE buscaron avanzar en la liberalización comercial adoptando un conjunto de reglas muy generales, limitando las materias de negociación al sector de bienes, y estableciendo una agenda incorporada de temas de negociación posterior, especialmente en materia de servicios e inversión.

Una vez negociado el acuerdo con México se buscó replicar este modelo de manera de facilitar la administración de los mismos. Se establecieron "criterios" respecto de la conformación de las listas de desgravación y la forma en que podrían incorporarse productos a las listas de excepciones.

Así el acuerdo con México incluyó dos listas de desgravación, de 4 y 6 años respectivamente (Cuadro 1) y una lista de excepciones integrada por los productos que los países consideraban sensibles, o que se regían por disposiciones diferentes al régimen comercial general (petróleo, productos sujetos a bandas de precios y otros productos agrícolas). En todo caso, en este primer ejercicio la lista recíproca (aplicable al comercio en ambas direcciones) estaba integrada por sólo 100 líneas arancelarias.

[6] El capítulo de inversiones de estos tratados contemplan disposiciones sobre solución de controversias entre inversionistas y Estado, además de Estado a Estado.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1

Acuerdos bilaterales suscritos por Chile y su situación

ACUERDO	PROGRAMAS DE DESGRAVACION REGLAS DE ORIGEN	COBERTURA y SITUACION
Canadá Vigencia: 05/07/97	18 programas de desgravación por parte de Chile que contemplan plazos inmediatos de apertura hasta el año 2013. Reglas de Origen: Tipo TLCAN pero menos exigentes.	Comercio de bienes, servicios, e inversione basados en el modelo del TLCAN. Programas de desgravación en marcha según previsto; quedará concluido el año 2014. Se prevé el inicio de negociaciones de servicios financieros en 1999.
Mexico (ACE N° 17) Vigencia: 01/01/92	2 programas de desgravación lineal de 4 y 6 años, respectivamente. Reglas de Origen Basadas en ALADI y TLCAN modificado.	Primer acuerdo disciplinas sencillas en el marco ALADI. Acuerdo nuevo *à la NAFTA*. Comercio de Bienes: programa de desgravación completado; Nuevo Tratado: servicios e inversiones. Incluye disciplinas en propiedad intelectual obstáculos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias modeladas en TLCAN y OMC. Transporte Aéreo. Se prevé que en 1999 se iniciarán negociaciones de servicios financieros, medidas anti-*dumping* y compras de gobierno.
Venezuela (ACE N° 23) Vigencia: 01/07/93	2 programas de desgravación de 4 y 6 años, respectivamente. Reglas de Origen: Basadas en Resolución 78 de ALADI.	Disciplinas generales en el marco de la ALADI. Comercio de Bienes: Programa de desgravación quedará concluido el 1 de enero de 1999. Contempla compromiso ampliación a comercio de servicios.
Colombia (ACE N° 24) Vigencia: 01/01/94	2 programas de desgravación de 4 y 5 años, respectivamente. Reglas de Origen: Basadas en Resolución 78 de ALADI.	Disciplinas generales en el marco de la ALADI. Comercio de Bienes: Programa de desgravación quedará concluido el 1 de enero de 1999. Se inició negociación para incorporar comercio de servicios e inversión.
Ecuador (ACE N° 32) Vigencia: 01/01/95	2 programas de desgravación de 3 y 5 años, respectivamente. Reglas de Origen: Basadas en Resolución 78 de ALADI.	Disciplinas generales en el marco de la ALADI. Comercio de Bienes: programa de desgravación quedará concluido el 1 de enero del año 2000. Contempla compromiso ampliación comercio de servicios, situación se encuentra en estudio.
Perú (ACE N° 38) Vigencia: 01/07/98	4 programas de desgravación de 5, 10, 15 y 18 años, respectivamente. 5 programas especiales de desgravación para sector textil, de 3, 6 y 8 años respectivamente.	Disciplinas generales en el marco de la ALADI. Comercio de Bienes: programa de desgravación en marcha, quedará concluido el 1 enero del año 2012. Contempla compromiso ampliación comercio de servicios.
MERCOSUR (ACE N° 35) Vigencia: 01/10/96	2 programas de desgravación que se extienden desde el primer año de entrada en vigor en 1997 hasta el año 2013.	Conjunto de disciplinas de carácter general menos elaboradas que en los modelos *à la NAFTA*, pero que incluyen otras dimensiones de integración. Comercio de Bienes: programa de desgravació en marcha, quedará concluido el 1 de enero del año 2014. Participación en estructura institucional del MERCOSUR. Integración Física. Compromiso negociación comercio de servicios.

Fuente: Elaborado con base en antecedentes de DIRECON, Ministerio de Relaciones Exteriores.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Sin embargo, en la medida que se avanzó en otras negociaciones, se fueron creando nuevas listas que incluían distintas categorías de productos que procuraban recoger las sensibilidades sectoriales que emergían en función de las características productivas de los países con que se negociaba. En el caso de las negociaciones con MERCOSUR el número de programas de desgravación alcanzó a 12 listas. Aun cuando el Tratado con Canadá no entra en este grupo de acuerdos es pertinente señalar que éste ha incluido el mayor número de programas de desgravación: 18 listas. Junto con el número de programas, se incrementaron los plazos de desmantelamiento de las barreras arancelarias, alcanzando en algunos casos más de 10 años, aunque en términos de comercio representan un porcentaje muy pequeño dentro del total. Finalmente, el incremento en programas y plazos redundó en una paulatina eliminación de las listas de excepciones, aunque en un momento la nómina de productos que las integraban se había incrementado sustancialmente, incorporando de esta manera el universo arancelario a los acuerdos de libre comercio.

Lo que reflejan los desarrollos descritos es una creciente preocupación de la industria sustituidora de importaciones por sustraerse a la mayor competencia que significaban estos acuerdos y su mayor capacidad de influir en la toma de decisiones del gobierno.[7] Con todo el objetivo de este último por crear nuevas oportunidades a las exportaciones e incorporar al conjunto del universo arancelario en los acuerdos ha sido alcanzado.

El segundo modelo de acuerdo seguido por el Gobierno de Chile es el adoptado en la negociación de los Tratados de Libre Comercio *à la NAFTA* como el vigente con Canadá y que luego fue replicado con México. Como se sugiere estos acuerdos incorporan el grueso de la arquitectura del TLCAN y replican prácticamente de manera textual muchas de sus disposiciones, especialmente, en materia de inversiones, servicios y solución de controversias.[8]

El acuerdo tipo Canadá contiene un extenso programa de desgravación y un elaborado sistema de reglas de origen que, aun cuando no son idénticas a las del TLCAN, excepto en el caso textil, se alejan de las normas de carácter general de la Resolución 78 de la ALADI y de esa manera adquieren mayor rigidez y certeza. El acuerdo negociado con México incorpora nuevas normas de origen distintas de las que fueron negociadas en el acuerdo original de 1991, pero muchas de ellas distintas a las del acuerdo con Canadá.

Estos tratados incorporan disposiciones en materia de procedimientos aduaneros y de certificación de origen similares a los que contempla el TLCAN, lo que le otorga una mayor agilidad desde el momento en que son los operadores privados los que tienen mayor responsabilidad en la operación del sistema.

A partir del Tratado suscrito con Canadá cambia completamente la lógica de negociación seguida por Chile. Se busca replicar el nuevo modelo adoptado negociando con aquellos países de la región con los cuales existe un ACE, un acuerdo similar al existente con Canadá y México. Ello refleja el interés de incorporarles las materias relacionadas con inversiones y servicios, debido a que el proceso chileno de inversiones en el exterior se ha concentrado en países de América Latina y las exportaciones de servicios están muy vinculadas a este fenómeno. Asimismo, se busca agregar mayor predectibilidad por medio de una institucionalidad más robusta sustentada por un sistema de solución de controversias creíble.

Finalmente, el acuerdo suscrito con MERCOSUR es una categoría en si mismo dado que va más allá que los ACE negociados anteriormente, en cuanto contiene una ambiciosa

[7] Lo que no deja de llamar la atención es el interés que expresa la industria en rebajas unilaterales de aranceles como herramienta preferida a los acuerdos de libre comercio impulsados por el Gobierno.

[8] Aun cuando el acuerdo con Canadá no incorpora aspectos relativos a la propiedad intelectual, obstáculos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, éstos sí fueron incorporados en el acuerdo con México.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

agenda de integración bilateral cubriendo materias relacionadas con integración fronteriza, física y de infraestructura, lo que refleja la especial relación de Chile con sus miembros. Sin embargo, sus disposiciones normativas no alcanzan el nivel de complejidad de un acuerdo *à la NAFTA*.

¿Qué, con quién y para qué?

Desgraciadamente la teoría económica no responde satisfactoriamente y de manera no ambigua esta pregunta, sino que ha elaborado criterios respecto a lo que no deben hacer los acuerdos comerciales: *a)* no deben desviar comercio (criterio expuesto ya por Jacob Viner en 1950), y *b)* deben mantener el volumen de comercio de sus miembros respecto del resto del mundo y aumentar el volumen de comercio entre sus miembros (Teorema de Kemp y Wan). Es decir, no deben crear barreras comerciales adicionales respecto de terceros países: esta regla asegura que los acuerdos garanticen un aumento del bienestar social.

Un segundo aspecto es cuál debe ser el contenido de la negociación. En el contexto actual, la agenda de negociaciones es mucho más amplia: surge la necesidad de negociar "todos los aspectos que afectan el comercio". El interés de Chile ha sido reconocer esta multidimensionalidad promoviendo la incorporación de la mayor parte de los aspectos relacionados con el comercio en nuestra relación bilateral, pero siguiendo una buena dosis de realismo, incorporando los más altos derechos y obligaciones existentes hasta hoy en acuerdos de libre comercio. El realismo con que se ha enfocado esta estrategia también reconoce que no todos los países están interesados en avanzar más allá de lo logrado en la OMC en la incorporación de todas las dimensiones del comercio o simplemente no están en condiciones, por debilidades institucionales o de otra naturaleza, de avanzar significativamente en ellos.

La teoría económica no entrega una regla o recomendación simple o única en términos de bienestar social respecto de qué países en particular se deben escoger como socios para un acuerdo bilateral. Por ejemplo, se considera que el socio principal de un país es un candidato natural: pero Chile cuenta con varios "socios principales" dependiendo de la agregación que se haga. También se señala que un país debe negociar con países que tienen igual patrón de exportaciones o importaciones como una manera de modificar los términos de intercambio en su favor, pero para Chile, y cualquier país de iguales características eso es muy poco factible de lograr. La geografía juega un papel muy importante en la elección de un socio comercial: la evidencia empírica reciente indica que dos países que mantienen una frontera común comercian un 82% más que dos países similares que no comparten límites. Asimismo, estas estimaciones indican que un 1% de aumento en la distancia reduce en un 0,6% el comercio (obviamente todo lo demás constante).

La dimensión política es reconocida por la literatura económica como muy pertinente para explicar la formación de acuerdos regionales. En el caso de Chile esta dimensión no ha estado ausente, estas consideraciones están respaldadas por la evidencia empírica que estudia las "externalidades de la seguridad" y que señala que existen mayores niveles de comercio entre países que son aliados estratégicos que entre aquellos que se consideran o son adversarios.

La composición del comercio con América Latina, que favorece la exportación de bienes con menor dependencia en recursos naturales, los servicios y la inversión de Chile en esos países, los vínculos culturales e históricos que existen (reconocidos por lo demás en la literatura económica como determinantes del comercio) y la dimensión política anotada explican la prioridad, pero no exclusividad, asignada a la región latinoamericana en la política comercial seguida.

La negociación de acuerdos bilaterales ha querido alcanzar un número importante de objetivos. La política de negociación de acuerdos económicos internacionales ha buscado, en primer lugar, abrir los mercados externos para asegurar el mejor desarrollo de las

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

exportaciones de Chile. La apertura unilateral obviamente no tiene como contrapartida necesariamente una apertura de los mercados de los socios comerciales de Chile. Por ejemplo, no tiene consecuencias respecto de las prácticas aduaneras de sus socios comerciales, la forma en que se adoptan y administran las barreras técnicas y no eliminan las prácticas restrictivas que aplican los países mediante la adopción de medidas anti-*dumping*. En virtud de los acuerdos se puede lograr una apertura preferencial, segura y predecible que facilita el desarrollo de proyectos en el campo exportador.

A través de los acuerdos bilaterales se han podido resguardar las condiciones de acceso. Tres ejemplos ilustran el punto: Brasil, a raíz de sus dificultades financieras externas, ha venido aplicando medidas restrictivas a sus importaciones las cuales se han extendido a Chile, Bolivia y al resto de sus socios del MERCOSUR. Dos de estas medidas —la restricción de los créditos para el financiamiento de importaciones y la aplicación de licencias no automáticas para el ingreso de importaciones— se han aplicado a Chile, Bolivia y el resto de los socios de MERCOSUR, con esquemas de operación excepcionales que, sin derogar las medidas, permiten una mantención parcial de las corrientes de comercio. México, por su parte, aumentó sus aranceles para los socios de la OMC después de 1993, pero no para Chile. Existen algunos casos, por ejemplo respecto del MERCOSUR, que aún no se han podido resolver satisfactoriamente: pero existe el marco de trabajo para hacerlo.

El sistema multilateral de comercio tiene ciertas reglas de negociación que pueden inhibir la capacidad de negociación de un país pequeño como Chile. En efecto, la cláusula de nación más favorecida, que es un pilar del sistema, por medio del cual Chile se ha beneficiado de aperturas negociadas por otros países, es también una limitante en cierta medida: al no ser un productor relevante a nivel mundial de un determinado bien existen limitados espacios de negociación (regla del principal abastecedor e interés sustancial). Chile negoció con México, bilateralmente, la apertura de las exportaciones de vehículos hacia ese mercado en condiciones muy favorables, al margen de las disposiciones de su legislación automotriz: las reglas de origen son mucho más sencillas que las del TLCAN y, desde 1996, el comercio está completamente liberado. Es así como las exportaciones chilenas de vehículos a México aumentaron de US$ 21.480 en 1996, a US$ 22 millones en 1997, alcanzando los US$ 41 millones en 1998. La eliminación de estas barreras no habría sido posible para Chile en una negociación multilateral puesto que no es un productor relevante en el mercado mundial. La negociación bilateral estimuló una exportación que la apertura unilateral no había podido producir.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay procuraron incorporar un número significativo de nuevas dimensiones a las reglas multilaterales vigentes desde la creación del GATT en 1947. Aun cuando los resultados fueron muy notables, se visualizan diversas debilidades. La complejidad que se agrega a las negociaciones comerciales al incorporar más y sensibles dimensiones, refuerza la idea de que existen mejores perspectivas de resolver satisfactoriamente este tipo de aspectos bilateralmente. Un primer objetivo es, en consecuencia, promover y proteger las inversiones de Chile en el exterior, las exportaciones de servicios que normalmente se asocian a éstas y las que no están asociadas a nuestras inversiones. Así, por ejemplo, en el marco de estos acuerdos se ha podido avanzar y consolidar medidas para asegurar que los armadores chilenos accedan a las cargas bilaterales, así como desde y hacia terceros países en materia de transporte marítimo sin restricciones. Recientemente, en el marco de las negociaciones del nuevo Tratado con México se eliminó la restricción indirecta que pesaba sobre el transporte de vehículos que beneficiaba el transporte en buques mexicanos. Esta controversia se había prolongado desde 1991. Además, se incluyó un capítulo sobre transporte aéreo que avanza en la dirección de lograr la libertad en el tráfico bilateral y sujeta las diferencias que surjan al mecanismo general de solución de controversias del tratado comercial.

Otro tema importante para Chile es la posibilidad de eliminar la aplicación de derechos anti-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 2

Comercio e inversión de Chile

(en millones de US$)

Año	CA	MERCOSUR	México	Canadá	EE.UU.	AC	Asia-Pacífico	UE	Total General
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
X's									
1990	304,6	652,0	57,7	56,2	1.469,2	12,9	2.159,8	3.279,8	8.580,3
1993	566,8	1.089,2	130,8	61,1	1.655,2	54,4	2.839,7	2.544,5	9.416,2
1998	1.185,0	1.633,7	488,5	143,5	2.603,7	99,9	3.692,8	4.148,2	14.757,1
Manufacturas									
1998	747,2	776,7		727,9*			212,9	229,5	2.970,3
M's									
1990	506,3	1.124,0	100,8	224,3	1.373,4	4,4	915,4	1.882,4	7.023,4
1993	454,7	1.761,0	209,7	203,1	2.477,4	19,4	1.853,8	2.312,3	10.629,6
1998	720,7	3.130,3	849,9	494,5	4.025,8	45,5	2.822,5	3.850,3	17.265,4
IED									
1990	1,5	6,1	—	252,9	270,9	—	56,7	328,7	1.320,4
1993	7,5	59,3	0,4	480,5	623,7	—	97,6	193,2	1.729,8
1998	2,1	136,9	16,3	949,9	1.339,2	—	335,6	1.971,5	5.997,7
1974-1998	102,3	796,2	55,5	5.201,1	10.876,6	—	1.288,3	8.510,1	31.786,5
IchD									
1990	—	13,9	—	—	—	—	—	—	15,9
1993	55,3	616,1	2,5	—	—	—	—	—	2.795,1
1998	555,3	1.440,2	—	—	45,0	—	—	—	2.244,2
1990-1998	5.545,1	15.469,6	86,2	—	150,0	—	30,0	—	21.916,3

Notas: (1) Comunidad Andina; (2) Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; (6) América Central, incluye cifras de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua; (7) Incluye economías de APEC excepto Estados Unidos, Canadá y México; y (8) Unión Europea. X's: Exportaciones de bienes; M's: importaciones de bienes; IED: Inversión Extranjera Directa materializada a través de D.L.600. No incluye cifras de Cap. XIV mecanismo muy usado por países de la región latinoamericana; IchD: se refiere a las cifras de inversión chilena directa detectada. Las exportaciones de manufacturas para 1998 provienen del Mercurio 8 de julio de 1999. * Corresponde a las exportaciones de manufacturas con destino a los tres miembros del TLCAN.

Fuente: Elaborado con base en estadísticas de la Dirección de Estudios de DIRECON.

dumping. Esta es una tarea muy difícil de lograr en el plano multilateral: en la negociación con Canadá se logró y se espera poder alcanzarlo con México próximamente. Estos avances constituyen de hecho medidas ejemplares para las negociaciones comerciales hemisféricas en curso.

La existencia de programas de preferencias unilaterales que discriminan contra algunas exportaciones; la implementación del TLCAN (o negociación de acuerdos bilaterales por parte de EE.UU.) con países que tienen exportaciones que compiten con las de Chile en el mercado estadounidense; la negociación de acuerdos entre la Unión Europea con el MERCOSUR o con Sudáfrica; la formación misma del MERCOSUR; pueden tener efectos muy negativos para las exportaciones de Chile por los efectos de desviación de comercio y la pérdida de competitividad en esos mercados. Chile busca prevenir estos efectos resguardando, al menos, las mismas

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 3

Una estimación de las ganancias de bienestar

Cobertura de productos	Tipos de acuerdos					
	MERCOSUR	TLCAN	TLCAN y MERCOSUR	TLCAN, MERCOSUR y UE	TLCAN, MERCOSUR, UE y SA	Canadá y México, MERCOSUR, UE y SA
Sin excepciones	-0,43	1,04	1,48	5,24	8,4	8,16
Con excepciones	-0,43	1,04	1,48	2,02	2,48	0,44
Con excepciones y arancel de 6%	0,35	1,70	2,01	2,29	2,66	0,87
Sólo exclusión Agri. UE	-0,43	1,04	1,48	2,02	5,48	3,90
Sólo exclusión Agri. UE y 6% de arancel	0,35	1,70	2,01	2,29	5,71	4,44

Fuente: Harrison, G. W.; Rutherford, T. F. y Tarr, D. G. NAFTA, MERCOSUR, and Additive Regionalism in Chile: A Quantitative Evaluation, mimeo. 1997.

condiciones de acceso de las que gozan sus competidores.

La composición de nuestro comercio con la región latinoamericana es distinta a la del resto del mundo (Cuadro 2). Las exportaciones de productos con menor dependencia de recursos naturales que tienen mayor estabilidad de precios representan un porcentaje relativamente mayor. Los acuerdos bilaterales permiten sacar provecho de las economías de escala que reporta un mercado más ampliado, incorporan más empleo, tecnología e innovación, ambos elementos centrales del desarrollo económico. En este sentido, se ha querido resguardar el logro de este objetivo por medio de la negociación de reglas de origen simples y orientadas a la creación y no desviación de comercio, aunque las diferencias existentes entre mercado podría estar inhibiendo el cumplimiento de este objetivo. Otra de las características de los vínculos de Chile con la región son las exportaciones de servicios. La complejidad de las negociaciones en este sector se reduce significativamente en un medio en el que participan un menor número de países.

Las evaluaciones de las acuerdos vigentes con MERCOSUR, México, Colombia y Venezuela, permiten ser optimistas. Si se evalúan los efectos de desviación y creación de comercio, criterio utilizado para medir su impacto sobre el bienestar, respecto de los primeros los números indican que resultan muy pequeños, siendo los segundos en algunos sectores muy significativos. Se señaló anteriormente que este criterio resultaba limitado, pues se concentra en los efectos de la eliminación de las barreras arancelarias y no toma en cuenta otras dimensiones del comercio que forman parte de estos acuerdos. En particular, no pueden medir los efectos en la reducción de los costos de transacción que se derivan de contar con mayor certeza y transparencia respecto de los regímenes comerciales vigentes en esos mercados, ni la expansión del comercio vinculada al proceso de "inversión hacia fuera", ni la existencia de economías de escala.

Otro criterio utilizado por la teoría económica para evaluar los acuerdos comerciales establece que cuando el comercio entre los miembros de un acuerdo se expande y el de éstos con el resto del mundo se mantiene constante o se incrementa (no se crean obstáculos al comercio de terceros), resulta en un aumento de bienestar no ambiguo tanto para los miembros del acuerdo como para los no miembros. Si uno mira lo que ocurría, antes de la crisis asiática con el comercio de Chile y sus socios comerciales y el resto del mundo, se observa que

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

en términos globales el comercio de Chile con aquellos países con los que ha suscrito acuerdos y el resto del mundo ha seguido expandiéndose.[9]

En términos de composición de exportaciones, los estudios indican que los acuerdos han promovido, o bien resguardado, las exportaciones de bienes con menor dependencia en recursos naturales. Pero el incremento de las exportaciones con menor dependencia en recursos naturales también ha estado acompañado del aumento de exportaciones tradicionales chilenas y de productos agrícolas que, en algunos casos, no se exportaban por diversas trabas que afectaban sus posibilidades de acceso a los mercados externos (por ejemplo, fitosanitarias), por ello la composición por mercados de destino se mantiene relativamente estable.

El Cuadro 3 evalúa las distintas opciones de política comercial disponibles para Chile y su impacto en el bienestar social medidos en términos de porcentaje anual del PIB. Las alternativas se refieren a una estrategia "aditiva", es decir, como se afecta el bienestar social a medida que la estrategia va incorporando nuevos acuerdos. Las posibilidades que se examinan son: acuerdo con MERCOSUR, acuerdo con TLCAN, MERCOSUR más TLCAN, MERCOSUR, más TLCAN y Unión Europea (UE), TLCAN, MERCOSUR, UE y resto de Sudamérica (SA). Adicionalmente, se examina el impacto que tienen estas opciones de política si se excluyen productos (por ejemplo, agrícolas sensibles) y si se rebaja el arancel NMF desde un 11% a 6%.

Las principales conclusiones que se pueden extraer del Cuadro 3 pueden ser resumidas de la siguiente manera: *a)* la mejor opción es integrar en los acuerdos todos los productos, es decir que no existan exclusiones, política que se ha estado implementando por Chile; *b)* la mejor estrategia es suscribir acuerdos con el mayor número de socios de manera de evitar los costos provocados por desviación de comercio. En este sentido, se puede decir que es un respaldo a la estrategia de *"regionalismo abierto"* defendida por el Gobierno de Chile; *c)* adicionalmente, si se excluye a Estados Unidos, en un escenario como el descrito no tiene un impacto significativo en el bienestar. Sin embargo, si se considera la posibilidad de excluir productos la presencia o ausencia de Estados Unidos es muy significativa, y *d)* finalmente, el cuadro indica que si sólo el acuerdo con la Unión Europea excluye productos agrícolas el efecto en el bienestar es mayor a la opción en que todos los acuerdos excluyan este tipo de productos, aunque el efecto en el bienestar es menor a la opción de acuerdos sin excepciones. Ello por la importancia que en un acuerdo bilateral con Estados Unidos tienen para Chile los productos agrícolas no cereales.

EL CAMINO POR DELANTE: CONCLUSIONES [10]

En este estudio se han examinado los fundamentos, los objetivos y los resultados de la política comercial adoptada por Chile en la década de 1990. En este sentido, este trabajo, argumenta que es importante ampliar los conceptos económicos para evaluar la estrategia, reconociendo la complementariedad que existen entre las opciones disponibles, incorporando el análisis de teoría de juegos, la existencia de economías de escala, los costos de transacción existentes en el

[9] Es importante señalar que ésta es una conclusión respecto del conjunto del comercio, y no pretende ser una generalización a nivel de sectores en que la situación puede ser distinta.

[10] Esta Sección se basa en Sáez, S. Estrategia y Negociación en el Sistema Multilateral de Comercio: Economía Internacional Aplicada. Dolmen Ediciones, Santiago de Chile. En imprenta. 1999.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

funcionamiento de los mercados internacionales, y elementos de política exterior para evaluar su racionalidad económica y política.

En cuanto a los objetivos, la estrategia multidimensional ha procurado superar los problemas anotados anteriormente, especialmente en materia de acceso y eliminación de obstáculos encubiertos al comercio, y estimular las actividades económicas más dinámicas que han caracterizado a la economía chilena durante esta década: exportaciones con menor dependencia en recursos naturales, de servicios y como impulsor del proceso de inversión extranjera directa chilena en países de la región.

Los resultados medidos en términos de los parámetros tradicionales de evaluación, creación y desviación de comercio, no indican que se hayan producido efectos negativos y existen efectos positivos desde el punto de vista de los resultados obtenidos.

Es importante reflexionar acerca de la dirección futura de la política de acuerdos regionales. Los acuerdos de última generación *à la NAFTA* parecen no establecer límites a las materias sujetas a negociación. Nuestra preocupación se refiere a si es razonable y deseable que en este tipo de acuerdos se involucren políticas, que no son comerciales, y cuya orientación no es alcanzar una ventaja comercial sino que un legítimo objetivo de desarrollo nacional. Parece necesario hacer una reflexión que reconozca la necesidad de definir límites a las materias que forman parte de los acuerdos comerciales. Ello garantizará en el futuro un mayor apoyo de la sociedad en su conjunto a la liberalización comercial pues reducirá la percepción amenazadora actual.

La estrategia de inserción debe ser analizada con un enfoque de largo plazo. No todas las direcciones de política son compatibles: la suscripción de un acuerdo de libre comercio es incoherente con una estrategia que apunte, en el largo plazo, a formar parte de una unión aduanera. En ese sentido, es importante definir cuál es la dirección que se va a privilegiar pues ésta es incompatible con una red activa de acuerdos, éstos deberán adaptarse al modelo que dicha unión aduanera allá adoptado que no necesariamente podrá tener el mismo alcance que las opciones que haya seguido Chile. De ahí que estas definiciones deben ser adoptadas a nivel nacional en forma clara y temprana.

Interesa dejar planteada una reflexión respecto de cuál es la contribución que hacen las reglas de origen a la competitividad de las exportaciones y en la efectiva promoción de exportaciones menos dependientes de productos naturales. Cuál es el efecto de "protección" y desviación de comercio que pueden estar generando las reglas de origen también debe ser analizado con mayor precisión. Sobre estos aspectos es necesario realizar una muy exhaustiva investigación a nivel sectorial para poder determinar con precisión el papel que desempeñan.

El Area de Libre Comercio de las Américas es una oportunidad para ir definiendo, junto a otros socios comerciales, los alcances que deben tener los acuerdos de integración. Asimismo, es un foro en el que se puede diseñar el proceso de convergencia de los distintos acuerdos vigentes bajo un modelo único que esté sujeto a un conjunto idéntico de derechos y obligaciones, especialmente en materia de origen, que permita aprovechar mejor la ampliación de los mercados. Sin embargo, es importante establecer *a priori* cuál es el papel que desempeña el actual proceso de negociaciones paralelo que está impulsando Chile junto a otros países de la región ya que ello puede significar que esto no se logre finalmente y se mantenga una superposición de acuerdos que menoscabe los beneficios que reportan estos instrumentos para el desarrollo de la estrategia exportadora de Chile.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo X

LAS NEGOCIACIONES DE ACCESO A LOS MERCADOS EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO DE MEXICO CON BOLIVIA Y COSTA RICA

Ernesto López Córdova

INTRODUCCION

De 1990 a la fecha México ha suscrito acuerdos de libre comercio con seis países latinoamericanos. Al Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México vigente desde 1992, se añadieron, en 1995, tratados de libre comercio con Bolivia, Costa Rica, y con Colombia y Venezuela en el marco del Grupo de los Tres. Además, recientemente se suscribió un tratado adicional con Nicaragua, que entrará en vigor el 1° de julio de 1998, y se sostienen discusiones con Ecuador, con Perú y con los países que conforman el Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) para establecer acuerdos similares. La suscripción de estos tratados se inscribe en un contexto de negociaciones con el resto del mundo y es complementaria a las efectuadas por México con los países de América del Norte y a las que se contempla llevar a cabo próximamente con la Unión Europea.

Esta estrategia de negociaciones cobra importancia cuando se la analiza a la luz de la iniciativa lanzada por los jefes de estado del continente en diciembre de 1994 para conformar un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ya que un recuento de la experiencia mexicana en la materia, al igual que las de otros países del hemisferio, ayudaría a la consecución de un mejor acuerdo. Por ende, el objetivo de este estudio es analizar en detalle el proceso de negociación que condujo a la firma de los tratados negociados por México con Bolivia y Costa Rica y presentar un balance, con el propósito de extraer algunas lecciones útiles para la negociación del ALCA. Es importante señalar desde el inicio que el enfoque de este análisis se limita a los aspectos concernientes al acceso de bienes al mercado, sin abundar en otras áreas cubiertas por los acuerdos. No obstante, el contexto general que motivó la suscripción de los acuerdos y bajo el cual se condujeron las negociaciones, así como algunas de las lecciones aprendidas, son relevantes al conjunto de temas que conforman los tratados.

El estudio destaca la importancia de contar con un marco económico y político adecuado que propicie la formación de consensos en favor de la negociación. Se señala, además, que se deben cuidar los aspectos organizativos y de coordinación, facilitando la participación de los

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

agentes económicos en la formulación de las posiciones negociadoras. Por otra parte, el análisis resalta la importancia de establecer normas para el comercio de bienes lo menos onerosas posibles, aunque se indica que en ocasiones este objetivo se contrapone a la conveniencia de mantener la autonomía en el manejo de la política comercial. Además, el estudio concluye que a fin de lograr la concordancia con las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio y lograr la liberalización total del comercio de bienes será necesario continuar con la eliminación de las distorsiones que afectan a algunos sectores de las economías del continente. Por último, se enfatiza que la negociación de acuerdos preferenciales de comercio no debe constituirse en un fin último, sino en un paso más hacia la liberalización del comercio mundial.

El estudio se estructuró de la siguiente forma: En primera instancia se describen los antecedentes que dieron origen a la negociación y se enfatizan las coincidencias en los procesos de liberalización unilateral de los tres países. Enseguida se analizan las características principales del proceso de negociación y se identifican algunos de los problemas surgidos durante dicho proceso. Posteriormente se describen los resultados de las negociaciones en materia de acceso a mercados y se presenta una evaluación preliminar. Finalmente, el trabajo concluye con la presentación de las lecciones derivadas del proceso de negociación.

MARCO ECONOMICO Y POLITICO

Desde los años ochenta hasta 1995, el acceso preferencial en el comercio bilateral de México con otros países de la región se efectuó en el marco de los mecanismos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Sin embargo, las coincidencias en los procesos de transformación estructural y de apertura al comercio internacional llevados a cabo por los tres países propiciaron el lanzamiento de iniciativas tendientes a profundizar los esquemas preferenciales iniciales y a establecer acuerdos comerciales de *nueva generación* que fueran más allá del simple intercambio de preferencias arancelarias. En esta sección se presentan brevemente los antecedentes que dieron origen a la negociación de los tratados de libre comercio y se describen las medidas de liberalización unilateral adoptadas previamente por cada país.

Antecedentes

El Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia estuvo precedido de diversos instrumentos arancelarios preferenciales establecidos en el marco de la ALADI. Entre dichos instrumentos figuraban el Acuerdo de Alcance *Parcial* número 31, suscrito en abril de 1983; la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), a través de la cual se concedía una preferencia arancelaria de 48% a las exportaciones bolivianas a México y de 8% a los productos mexicanos exportados a Bolivia; y el Programa para la Recuperación y Expansión del Comercio (PREC), mediante el cual México otorgaba acceso preferencial a las importaciones procedentes de Bolivia en 2.296 fracciones (o ítems) arancelarias. No obstante, la insuficiencia de estos esquemas como promotores del comercio bilateral resultaba a todas luces evidente. Así, por ejemplo, el monto del comercio total efectuado por México y Bolivia en 1994 fue de apenas US$ 32,5 millones, equivalentes a menos del 0,1% del comercio total de México con los países de la ALADI.[1]

[1] Datos basados en estadísticas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) de México.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En este contexto, en octubre de 1990 los presidentes de ambos países emitieron una declaración conjunta en la que expresaban su voluntad por promover mecanismos que facilitaran la complementación comercial bilateral. Posteriormente, en diciembre de 1991, los presidentes de México y Bolivia sentaron las bases para la negociación de un acuerdo de complementación económica y el establecimiento de una zona de libre comercio (Blanco Mendoza [1994] p. 135). Esta decisión se tomó en ocasión de la invitación extendida por los países del Grupo Andino a México para negociar conjuntamente un acuerdo comercial a partir de los avances alcanzados hasta esa fecha por el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela). Dicha invitación, contenida en el Acta de Barahona del Grupo Andino, establecía además la posibilidad de sostener negociaciones de carácter bilateral. Las negociaciones entre México y Bolivia se efectuaron entre febrero de 1992 y agosto de 1994, culminando con la suscripción de un tratado de libre comercio el 10 de septiembre de 1994 con entrada en vigor el 1 de enero de 1995.

Por otra parte, la negociación entre Costa Rica y México se llevó a cabo en el marco de la iniciativa lanzada en enero de 1991 por los presidentes de los países centroamericanos y su homólogo mexicano en Tuxtla Gutiérrez, México, para liberalizar el comercio regional. Con la firma del Acta y Bases para un Acuerdo de Complementación Económica entre México y Centroamérica, conocida como Acta de Tuxtla Gutiérrez, se sentaron las bases para un Acuerdo de Complementación Económica entre México, Costa Rica y los demás países centroamericanos (a excepción de Belice y Panamá). De acuerdo al Acta de Tuxtla Gutiérrez, el objetivo del Programa de Liberalización Comercial sería alcanzar una zona de libre comercio entre los países signatarios a más tardar el 31 de diciembre de 1996. Posteriormente, en agosto de 1992, México y los países centroamericanos suscribieron el Acuerdo Marco Multilateral para la Liberalización Comercial, en el cual se estableció el marco de referencia que regiría las negociaciones permitiéndose explícitamente la posibilidad de celebrar negociaciones bilaterales, y se definieron los temas que abarcaría el futuro acuerdo comercial: comercio de bienes, prácticas desleales de comercio, cláusulas de salvaguardia, normas técnicas, tratamiento en materia de tributos internos, solución de controversias, cooperación financiera, fomento de las inversiones, desarrollo de la oferta exportable de Centroamérica, cooperación en el sector primario, abastecimiento energético y capacitación y cooperación técnica. En este contexto, las negociaciones entre Costa Rica y México se efectuaron entre agosto de 1991 y marzo de 1994, llevando a la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica el 5 de abril de 1994. El TLC entre Costa Rica y México entró en vigor el 1 de enero de 1995.

Entorno económico [2]

Al igual que en otros países latinoamericanos, la política comercial de Bolivia, Costa Rica y México experimentó un drástico viraje a mediados de los años ochenta: la anterior estrategia de industrialización por sustitución de importaciones fue abandonada y se procedió a la apertura unilateral del comercio con el mundo. Este cambio estuvo íntimamente ligado a los programas de ajuste estructural adoptados por cada país para hacer frente a la crisis financiera desatada en 1982. Los desequilibrios en las finanzas públicas, las presiones inflacionarias, el

[2] Esta sección se basa en la información contenida en la revisión de la política comercial efectuada periódicamente por la Organización Mundial de Comercio (GATT [1993a,b]; WTO [1995]), así como en el trabajo de Blanco Mendoza [1994].

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

sobreendeudamiento externo y el estancamiento económico, llevaron, en primera instancia, a la adopción de estrictas medidas de austeridad fiscal y monetaria y, posteriormente, a la liberalización comercial.[3]

En Bolivia, el programa de estabilización macroeconómica adoptado en 1985 inició la eliminación de las barreras comerciales aplicadas por este país (prohibiciones a la importación, restricciones cuantitativas, permisos de importación y exportación, subsidios a la exportación, entre otras). Ese mismo año se eliminaron las restricciones cuantitativas sobre las importaciones y en 1986 se reemplazaron los derechos arancelarios existentes —los cuales fluctuaban entre cero y 70%— por un arancel uniforme de 20%; dicho arancel se redujo paulatinamente a un nivel de 10% en 1990 (5% para bienes de capital). De igual forma, la utilización de los permisos de importación se limitó a la protección de la salud pública y de la seguridad nacional y en 1992 se eliminó la última prohibición sobre las importaciones (azúcar). La eliminación de las barreras a la importación fue complementada con medidas de promoción de las exportaciones. El giro en la política comercial boliviana estuvo acompañado de la inserción del país sudamericano en los organismos de comercio internacionales. En septiembre de 1990 Bolivia ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y suscribió, en 1993, los acuerdos sobre valoración aduanera y sobre procedimientos de permisos de importación de la Ronda de Tokio.

Por su parte, desde principios de los años ochenta, Costa Rica adoptó una política de estímulo al sector exportador con miras a reactivar el crecimiento económico basada en la utilización de subsidios a las exportaciones y en reformas al sistema arancelario tendientes a revertir la estrategia de sustitución de importaciones por bienes producidos en Centroamérica, seguida desde los años sesenta. Estas reformas redujeron los aranceles promedio de alrededor de 40%, en 1986, a cerca de 20% en 1989. La apertura unilateral se consolidó con el ingreso de Costa Rica al GATT en 1990, lo que favoreció que el descenso en los aranceles promedio continuara hasta alcanzar 10,7% en 1994. Además, a partir de 1990 las reducciones arancelarias han sido complementadas por una serie de medidas encaminadas a reducir el sesgo antiexportador de la economía, entre las que sobresalen la eliminación y consolidación de otros impuestos y depósitos a la importación; la gradual eliminación de los subsidios a la exportación; la supresión de subsidios a la producción; la eliminación de la mayoría de los impuestos a la exportación; y la adopción de leyes encaminadas a facilitar la inversión externa y promover la competencia.

En México, la liberalización comercial comenzó con la eliminación gradual de los permisos de importación y exportación y con la simplificación de los aranceles entre enero de 1983 y julio de 1985. Durante este período se redujo el porcentaje de las importaciones sujetas a permisos previos de 100% en 1982, a 36% en 1985. Con el ingreso de México al GATT, en 1986, el proceso de eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias adquirió nuevos ímpetus. En su Protocolo de Adhesión, México consolidó la totalidad de sus aranceles de importación a un nivel de 50%, aunque algunos aranceles se consolidaron a niveles aún menores. Asimismo, México se comprometió a eliminar los precios oficiales de referencia, a reducir el número de permisos de importación y a adoptar cuatro códigos de la Ronda de Tokio. En diciembre de 1987, en el marco del programa de ajuste y estabilización (Pacto de Solidaridad Económica), el número de niveles arancelarios se redujo a cinco: 0, 5, 10, 15 y 20% *ad valorem*. Durante los siguientes 5 años la eliminación de permisos previos de importación continuó y se ajustaron los aranceles a fin de reducir la dispersión arancelaria y de uniformar la protección efectiva entre

[3] Rajapatirana et al [1997] presentan un análisis de los factores que han influido en la decisión de los países latinoamericanos en liberalizar su comercio con el mundo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

sectores, de tal forma que, en 1993, únicamente se aplicaban permisos de importación a 192 fracciones y el arancel *ad valorem* promedio era de apenas 11,4%.

EL PROCESO DE NEGOCIACION

Dado el contexto político y económico descrito, el establecimiento de los tratados bilaterales de libre comercio fue una extensión natural de los procesos de apertura unilateral. Sin embargo, además de servir como instrumentos para complementar sus respectivos procesos de apertura, los tres países vieron en la negociación de los tratados comerciales una estrategia para la consecución de diversos objetivos nacionales. Algunos de estos objetivos se desprendían directamente de las motivaciones que dieron origen a la liberalización comercial —por ejemplo, el fomento a las exportaciones no tradicionales y la reciprocidad en la apertura unilateral— en tanto que otros estaban circunscritos a la relación bilateral entre las partes y a consideraciones de carácter geopolítico. En esta sección se describen las estrategias y objetivos, de carácter explícito o implícito, que motivaron el inicio de las negociaciones, y los principios y orientaciones que deberían regir la negociación del acceso de bienes al mercado. Asimismo, se discuten algunos aspectos relacionados con la dinámica y coordinación de las negociaciones y se concluye con un análisis de los problemas surgidos en ellas.

Estrategias

En primera instancia, Bolivia, Costa Rica y México vieron en la suscripción de los TLC una oportunidad para fortalecer sus estrategias de promoción de las exportaciones no tradicionales y de diversificación comercial. Como es sabido, los controles al comercio internacional crean distorsiones en la economía que inhiben la producción destinada al mercado externo, lo que ocasiona una excesiva dependencia en la exportación de un número limitado de productos para la obtención de divisas, tales como el estaño en el caso de Bolivia, los hidrocarburos en México durante los años setenta, o el café y el plátano en Costa Rica. La liberalización comercial, en la medida en que elimina el sesgo antiexportador de las economías, favorece la exportación de productos no tradicionales. En este sentido, la negociación de acuerdos comerciales bilaterales complementa los esfuerzos de orden unilateral ya que permite el acceso a otros mercados, en condiciones preferenciales, a los bienes no tradicionales, situación que beneficia en forma particular a los países con mercados nacionales de menor escala (Bolivia y Costa Rica) o a regiones próximas a los nuevos socios comerciales (los estados del sudeste de México). De manera paralela, el incremento en los niveles de intercambio comercial que surgiría del acceso preferencial a otros mercados favorecería la estrategia de diversificación comercial de los tres países.

Por otra parte, la suscripción de acuerdos bilaterales de comercio refuerza la política de apertura unilateral ya que las distintas ramas productivas de un país, a la vez que enfrentan una mayor competencia en sus mercados internos, simultáneamente obtienen acceso a los mercados de otros países, facilitando la construcción de consensos en favor de la liberalización.[4] Esta ha

[4] Cabe señalar que no existe un consenso sobre el efecto de los acuerdos preferenciales de comercio sobre los incentivos para continuar con la liberalización unilateral. Frankel [1997], pp. 207-27, presenta un resumen de los diferentes puntos de vista en relación a este tema.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

sido sin duda una consideración importante en la estrategia de negociación de México y seguirá guiando la política de negociaciones de ese país (Poder Ejecutivo Federal [1996] p. 161). México ha buscado la reciprocidad a la apertura de su mercado interno mediante la negociación de acuerdos de cobertura amplia que contengan reglas claras de comercio y que liberen el comercio de la mayoría de los bienes. En este sentido, la estrategia de México para el establecimiento de acuerdos comerciales con los países latinoamericanos, y con Bolivia y Costa Rica en particular, tomó como base una propuesta de 10 puntos presentada en el seno de la ALADI en 1990 (Blanco Mendoza [1994] pp. 124-25). El objetivo de esta propuesta era acelerar el proceso de integración latinoamericana, para lo cual se proponía la negociación de acuerdos que abarcaran un amplio número de bienes; que establecieran niveles arancelarios máximos y calendarios para su eliminación; que eliminaran las restricciones no arancelarias, los subsidios a las exportaciones y las barreras al transporte; y que ofrecieran certidumbre mediante un marco normativo claro y transparente en materia de reglas de origen, mecanismos de salvaguardia y de solución de controversias y para la promoción del comercio y la inversión.

Los elementos de la propuesta mexicana son visibles en los acuerdos comerciales que han sido negociados con posterioridad. Sin embargo, es importante resaltar que la similitud entre los acuerdos negociados por México es incluso más profunda. La propuesta presentada por México a sus contrapartes ha tomado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como modelo, por lo que los acuerdos negociados por México presentan un alto grado de uniformidad.[5] Dado el alto volumen de su comercio exterior realizado con los países norteamericanos, para México resultaba lógico normar sus relaciones comerciales con el resto del mundo a través de esquemas compatibles con los que utiliza en su comercio con Canadá y Estados Unidos. Así, la uniformidad de los acuerdos negociados se inscribe dentro de una estrategia por establecer esquemas preferenciales coherentes y con disposiciones similares a fin de evitar distorsiones y costos administrativos excesivos que diluyan los beneficios potenciales de los tratados. Como es sabido, la existencia de uniones aduaneras y zonas de libre comercio es deseable en la medida en que el nuevo comercio que resulte de su establecimiento exceda la *desviación* de comercio ocasionada por la exclusión de otras regiones o países.[6] Esta preocupación se refleja, por ejemplo, en la prohibición establecida en el Artículo XXIV del GATT de que la creación de zonas de libre comercio esté acompañada de incrementos en los aranceles de nación más favorecida. Como señala un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD [1996], pp. 79-80), el riesgo de que los acuerdos comerciales resulten en una mayor desviación del comercio se ve magnificado cuando varios acuerdos subsisten simultáneamente, en particular cuando las reglas establecidas en cada uno de ellos presentan grandes diferencias, ya que la complejidad en la administración de normativas disímiles se constituiría en una barrera que dificultaría el comercio entre las partes y propiciaría que los costos de la desviación del comercio con otras regiones del mundo excediera los beneficios potenciales de los acuerdos. Ante estas consideraciones, la estrategia seguida por México sugiere que el peligro de que los TLC con Bolivia, Costa Rica y otros países del hemisferio resulten en desviaciones de comercio en perjuicio de otras naciones, se ha visto reducido.

Esta última conclusión se ve reforzada si consideramos que las negociaciones de México con Bolivia y Costa Rica estuvieron inmersas en procesos de negociación más amplios, favoreciéndose así la incorporación de otras naciones a los acuerdos comerciales (Blanco Mendoza

[5] El ACE negociado con Chile antecedió al resto de los TLC pactados por México. En marzo de 1998, los dos países ampliaron el ACE original tomando como modelo los tratados negociados posteriormente, en particular al TLCAN.

[6] La referencia clásica sobre el tema es Viner [1950]. Bhagwati y Panagariya [1996] analizan el tema.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

[1994] pp. 135-37). Como se señaló anteriormente, el Acta de Barahona de 1991 propugnaba la creación de un acuerdo de libre comercio entre México y los países andinos. Las negociaciones con Bolivia y con Colombia y Venezuela, en primera instancia, y las actuales conversaciones comerciales de México con Ecuador y Perú representan un importante avance en esta dirección. De igual forma, la negociación con Costa Rica se enmarca en la iniciativa para establecer una zona de libre comercio entre México y Centroamérica, plasmada en el Acta de Tuxtla Gutiérrez. El TLC Costa Rica-México ha sido el precursor en este proceso y ha servido de base para la negociación del TLC recientemente firmado entre México y Nicaragua y a las negociaciones con el resto de los países del istmo. En vista de tales avances, es posible concluir que las desviaciones de comercio, al menos en relación al intercambio de México con el Grupo Andino y con Centroamérica, serán mínimas.[7]

Desde las perspectivas de las contrapartes mexicanas, hay que recordar que la aprobación e implementación del TLCAN despertó el interés de varios países latinoamericanos por adherirse al acuerdo o por establecer acuerdos similares.[8] Para Bolivia y Costa Rica, la afinidad entre los acuerdos que se negociaban con México y el TLCAN resultaba atractiva, ya que las negociaciones servirían como un ejercicio de familiarización con las disciplinas adoptadas por México en el TLCAN que podría ser de suma utilidad ante la eventualidad de la adhesión de estos países al acuerdo comercial norteamericano o de una negociación hemisférica.[9]

La proximidad geográfica entre México y Costa Rica fue otro factor con ramificaciones estratégicas que influyó en la negociación. El establecimiento de un acuerdo comercial con México no sólo le permitiría a Costa Rica abrir nuevos mercados a sus productos, sino que serviría además como un aliciente al ingreso de capitales mexicanos a su territorio. Por su parte, un acuerdo comercial con Costa Rica le permitiría a México fomentar el desarrollo de los estados del sudeste de la república, próximos a Centroamérica, los cuales presentan un menor dinamismo exportador en relación a otras regiones del país.

Objetivos, principios y orientaciones

Las estrategias descritas anteriormente definieron los objetivos de la negociación. Entre estos objetivos sobresale el impulso y revitalización de los esquemas de integración hemisféricos; el alcanzar un equilibrio en las relaciones comerciales bilaterales, tomando en cuenta los niveles de desarrollo económico de los países contratantes; el estimular la expansión del comercio bilateral; la eliminación de las barreras al comercio de bienes y servicios; el incremento de las oportunidades de inversión en los territorios de los países contratantes; la promoción de la competencia leal en el comercio bilateral; la protección de la propiedad intelectual; y la formulación de procedimientos eficaces para la solución de controversias.

La negociación estuvo acotada por principios recogidos en las actas que dieron origen a la negociación o, bien, estuvieron implícitos en las directrices asignadas a los grupos de nego-

[7] No obstante, subsiste la posibilidad de que la desviación de comercio con otras regiones se incremente.

[8] Por ejemplo, Gonzalo Sánchez de Lozada, presidente boliviano, se comunicó con el vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore, al día siguiente de la aprobación del TLCAN a fin de comunicarle el interés de Bolivia por participar en la integración comercial de los países del continente (Barrios et al [1995] p. 94).

[9] Esta aseveración se ve confirmada por un reporte presentado por el gobierno de Costa Rica a la OMC en donde se señala que la negociación del acuerdo con México proporcionó a Costa Rica una importante experiencia ante la posible participación en esquemas de integración más amplios. Véase World Trade Organization [1995] p. 180.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

ciación. Tales principios incluyeron la reciprocidad en la apertura, el reconocimiento a las asimetrías en los grados de desarrollo económico y la conformidad con los compromisos multilaterales contraídos por cada país. El principio de reciprocidad se reflejó en las instrucciones recibidas por las delegaciones del grupo de acceso a mercados en el sentido de buscar la eliminación de las barreras al comercio bilateral existentes en ambas partes, a fin de lograr la apertura recíproca de los mercados respectivos.

El reconocimiento a las diferencias en el grado de desarrollo de las partes fue una consideración importante durante los trabajos del grupo de acceso a mercados, por lo que se instruyó a las delegaciones de cada país a que diseñaran mecanismos que reflejaran tales diferencias y que a la vez fueran compatibles con los demás principios de la negociación. No obstante, a pesar de que en ambas negociaciones existía el acuerdo sobre el reconocimiento a las asimetrías, la forma específica en que tal reconocimiento debería reflejarse fue un tema de discusión durante los trabajos del grupo de acceso a mercados, en particular en lo referente al establecimiento de las tasas base para la desgravación arancelaria y de las categorías de desgravación, así como en el tratamiento de las preferencias arancelarias preexistentes.

Por otra parte, se encomendó a los grupos de trabajo a que buscaran la compatibilidad de los tratados con los compromisos contraidos por las partes en el marco del GATT y de la ALADI. En particular, la conformidad con los principios del GATT se conseguiría mediante la desgravación de la mayoría de las fracciones arancelarias en un período no mayor a 10 años, salvo para un número limitado de productos sensibles para los cuales se establecerían períodos de desgravación no superiores a 15 años. Asimismo, se deberían limitar al mínimo las excepciones a la desgravación arancelaria y siempre como resultado de la negociación, por lo cual no hubo productos excluidos de la negociación *a priori*. Por último, no se considerarían incrementos a los aranceles de nación más favorecida de las partes.

Estructura de las negociaciones

La negociación se estructuró en forma jerárquica con base en tres niveles de responsabilidad. En un primer plano se encontraban los ministros responsables de la negociación en cada país,[10] quienes tenían a su cargo la definición del marco de referencia bajo el cual deberían conducirse las negociaciones. Los jefes de negociación de cada delegación ocupaban el segundo nivel y su función era supervisar el trabajo técnico de los grupos de trabajo. Por último, se crearon doce grupos de trabajo encargados de la discusión de las propuestas técnicas y de la redacción de los capítulos del tratado en relación con los siguientes temas: aranceles y barreras no arancelarias, reglas de origen, agricultura, salvaguardias, normas técnicas, medidas zoo y fitosanitarias, prácticas desleales de comercio, solución de controversias, inversión, compras del sector público, servicios y propiedad intelectual. Durante las rondas de negociación estos grupos trabajaron en forma paralela e independiente y no se establecieron órganos paralelos para el análisis de temas específicos o con el propósito de apoyar a las mesas de negociación. En las delegaciones de los grupos de trabajo participaron representantes de las entidades del gobierno de cada país encargadas de las carteras de comercio, hacienda, relaciones exteriores, agricultura, salud y comunicaciones, entre otras. Asimismo, representantes del sector privado participaron en el proceso de negociaciones.

[10] En Bolivia, el ministro de Relaciones Exteriores y Culto; en Costa Rica, el ministro de Comercio Exterior; y, en México, el secretario de Comercio y Fomento Industrial.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Coordinación con otros procesos de negociación

Como se mencionó anteriormente, las negociaciones de México con Bolivia y Costa Rica se llevaron a cabo en el contexto de procesos de integración comercial más amplios entre México y los países del Grupo Andino y de Centroamérica. Este hecho fue necesariamente un factor de peso durante las negociaciones puesto que las delegaciones participantes estaban conscientes de que el acuerdo bilateral que se obtuviera eventualmente convergiría con los acuerdos alcanzados por México con otros países de los bloques regionales respectivos. Esta consideración se vio reflejada, por ejemplo, en el texto del Acta de Barahona, el cual establece que las negociaciones de México con los países andinos tomarían como base los acuerdos alcanzados en las negociaciones del Grupo de los Tres, mismos que a su vez incorporaban las disposiciones establecidas en el TLCAN (*v. supra*). En apego a esta disposición, los textos de negociación originalmente propuestos por México a Bolivia eran muy similares a los acordados con Colombia y Venezuela a esa fecha. Más aún, los acuerdos alcanzados con Costa Rica han servido de modelo al resto de las negociaciones con Centroamérica.

Es importante señalar, sin embargo, que las negociaciones sostenidas con Bolivia y Costa Rica se efectuaron paralela e independientemente de las conversaciones efectuadas por México con otros países. Aún y cuando las reglas para el comercio de bienes y los mecanismos para el acceso al mercado que se discutían eran similares a las establecidas en otros acuerdos, los aspectos específicos de la liberalización comercial —tasas base, calendarios de desgravación arancelaria, exclusiones, tratamiento de las preferencias arancelarias preexistentes, etc.— se negociaron tomando en consideración únicamente los intereses de acceso de cada país y la relación comercial bilateral, y no se buscó coordinar conjuntamente las disciplinas acordadas de común acuerdo con las alcanzadas por México en otras negociaciones. Indiscutiblemente, los compromisos adoptados en otros acuerdos comerciales acotaron las estrategias de negociación de las partes. Por ejemplo, los calendarios de desgravación arancelaria establecidos en el TLCAN, conocidos por las delegaciones de Bolivia y Costa Rica durante las negociaciones con México, servían de indicador de las debilidades y fortalezas comerciales de la industria mexicana y permitía a los equipos de negociación preparar con anticipación sus posturas de negociación. Más aún, si se consideran los diversos procesos de negociación llevados a cabo simultáneamente —comúnmente por los mismos equipos de negociación— no resulta sorprendente que los avances e innovaciones que se utilizan en el marco de un acuerdo específico se incorporen a la postre en otros contextos. Tal fue el caso, por ejemplo, del llamado Comité de Integración Regional de Insumos (ver Apéndice B). Sin embargo, la congruencia entre los compromisos adoptados por cada parte en la negociación bilateral y las obligaciones contraidas en otras negociaciones regionales seguía siendo responsabilidad única de cada país. Por ejemplo, la delegación mexicana era responsable de que los acuerdos de desgravación adoptados con Bolivia o Costa Rica fueran compatibles —por ejemplo, en el sentido de evitar distorsiones en las cadenas productivas— con aquellos en proceso de negociación por el Grupo de los Tres o con los alcanzados con los países norteamericanos.

En cuanto a la coordinación entre la negociación bilateral y los trabajos de la Ronda Uruguay, el principio de compatibilidad con las disciplinas del GATT que habría de regir las discusiones sobre acceso a mercados se reflejó en el esfuerzo por incorporar en los TLC los avances alcanzados en la ronda multilateral. Por ejemplo, en relación al comercio de bienes agropecuarios, las partes acordaron la arancelización de los permisos previos de importación, compromiso que eventualmente fue adoptado al constituirse la OMC. De nueva cuenta, sin

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

embargo, las negociaciones bilaterales en materia de acceso a mercados procedieron en forma paralela e independiente a la postura de cada país ante la Ronda Uruguay.

La posibilidad de celebrar negociaciones paralelas en otros foros sin necesidad de coordinar las posturas de negociación con el socio comercial es viable dado que, a diferencia de lo que sucede bajo una unión aduanera, la conformación de una zona de libre comercio no supedita la política comercial al consenso de las contrapartes. Esta situación le permite a un país interesado en profundizar su liberalización negociar nuevos acuerdos comerciales o reducir unilateralmente sus aranceles. Asimismo, se evita que el forcejeo entre los grupos de interés que determina la política comercial de un país afecte directamente a sus socios comerciales, situación que resulta especialmente atractiva para las economías de menor escala. Sin embargo, una desventaja de los acuerdos de libre comercio respecto a las uniones aduaneras es que estas últimas pueden fortalecer la postura de negociación de sus miembros en procesos de negociación más amplios.

Por otra parte, dado que las negociaciones con diferentes grupos de países se efectuaron en forma paralela y que, al menos en teoría, se espera una convergencia de los distintos acuerdos regionales, surge la pregunta de como se administraría un acuerdo único que englobara a los acuerdos originales. Por ejemplo, si México establece una serie de acuerdos con los países centroamericanos y eventualmente estos acuerdos se sintetizan en uno solo, un trato preferencial diferenciado a los productos de los distintos países de la región crearía incentivos para que un producto se exporte a través del país que goza de las mayores preferencias.[11] Las reglas de origen no son una solución a este problema ya que éstas definen únicamente los requisitos que un bien debe cumplir para ser considerado como producido en la zona de libre comercio. Una posible solución sería homologar las preferencias otorgadas a cada país cuando se opte por la convergencia de los diferentes acuerdos, pero ello daría lugar a una nueva negociación e implicaría costos políticos ante la oposición de aquellas industrias perjudicadas por un aumento o eliminación de los aranceles acordados anteriormente. Otra solución sería establecer *reglas de mercado* similares a las adoptadas en el TLCAN, aunque esto impondría mayores costos administrativos a las empresas y a los gobiernos involucrados, diluyendo las ventajas de los acuerdos preferenciales. A pesar de que en el caso de México y Centroamérica, dado el alto porcentaje del comercio bilateral sujeto a desgravación inmediata con Costa Rica y con Nicaragua, los problemas de esta índole serían menores, éstos podrían tener serias consecuencias para el funcionamiento de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). ¿Cómo se distinguiría, por ejemplo, un producto chileno libre de arancel en México de uno procedente de Argentina gravado con un mayor arancel preferencial en el marco del ALCA?

Problemas en la conducción de las negociaciones

Los problemas de orden institucional que afectaron la conducción de las negociaciones pueden agruparse en tres categorías: (i) problemas al interior de las delegaciones de cada país; (ii) diferencias entre los representantes de los sectores público y privado y (iii) diferencias al interior del sector privado.

Primero, la coordinación al interior de cada delegación tuvo que hacer frente a varios retos. El primero de ellos fue el absorber y comprender plenamente una serie de temas y disposiciones hasta cierto punto novedosas para los cuales no se contaba con experiencia de

[11] Obviamente, esta situación es relevante únicamente durante el período de transición al libre comercio.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

negociación previa. En este sentido, la delegación mexicana gozó de una relativa ventaja gracias a su participación directa en la negociación del TLCAN. No obstante, el conocimiento previo de los acuerdos alcanzados por los países norteamericanos y de los avances en las discusiones del Grupo de los Tres brindó a las delegaciones boliviana y costarricense un margen de tiempo considerable para discernir sobre las implicaciones de cada tema en sus respectivas economías y así poder plantear una estrategia de negociación acorde. Indudablemente, las características específicas de cada economía hicieron necesario adaptar las disciplinas del TLCAN para satisfacer los intereses de las partes. En el grupo de acceso a mercados, por ejemplo, a pesar de que las disposiciones en materia de devolución de aranceles sobre productos exportados (conocida como *drawback*) tuvieron que modificarse, las delegaciones de los tres países mostraron la capacidad suficiente para llegar a acuerdos mutuamente satisfactorios. Un segundo reto fue el delimitar claramente la jurisdicción de las diferentes dependencias de la administración pública que participaron en cada delegación con el fin de acordar una estrategia de negociación consistente. Nuevamente, la experiencia de México en otras negociaciones le permitió a ese país coordinar sin mayores contratiempos los trabajos de las dependencias involucradas. En contraste, algunas fallas en la delimitación de responsabilidades en las contrapartes se hicieron patentes durante la recta final de las negociaciones. Por ejemplo, de acuerdo a un informe preparado por la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP [1995]), las fallas en la especificación de responsabilidades en la delegación costarricense desembocaron en conflictos entre los intereses sectoriales de cada dependencia que afectaron las negociaciones de la mesa de agricultura. No obstante, la conducción centralizada de las negociaciones por los ministros responsables de las mismas en cada país ayudó a evitar que las diferencias entre las distintas dependencias participantes frenaran los avances de las negociaciones. La coordinación de los avances de todos los grupos de trabajo durante las rondas de negociación representó un tercer reto que las delegaciones hubieron de enfrentar. La estrategia boliviana y mexicana fue contar con un jefe de negociación único por cada delegación, en tanto que Costa Rica nombró dos jefes de negociación, uno encargado de los temas de acceso de bienes y otro de los relacionados con el comercio de servicios, la inversión y la propiedad intelectual. A pesar de que la estructura costarricense podría haber favorecido un monitoreo más detallado de los avances en cada tema, en la práctica pudo haber entorpecido la formulación de una visión global de las discusiones comerciales y la adopción de estrategias de negociación más amplias.

La interacción entre los sectores público y privado de cada país constituyen un segundo ámbito susceptible al surgimiento de problemas en la conducción de las negociaciones. La inclusión de temas no tradicionales en los tratados obliga a los representantes gubernamentales a explicar la importancia y las repercusiones de dichos temas ante el sector privado a fin de lograr consensos en favor de la negociación. Por otra parte, el involucramiento del sector privado en las negociaciones es crucial para establecer posturas de negociación consistentes y para evitar desbalances en los acuerdos alcanzados. Además, en vista de que la efectividad de los tratados está determinada por la utilización de las preferencias por parte de los agentes económicos y de la construcción de una base de apoyo político a las iniciativas comerciales, la participación del sector privado en las negociaciones garantiza el éxito de los futuros acuerdos comerciales. Así, durante las discusiones comerciales de México con Bolivia y Costa Rica participaron representantes de los sectores privados de los tres países, ya sea en forma directa como miembros de las delegaciones ante cada grupo de trabajo (en el caso de Bolivia) o indirectamente como asesores de las delegaciones durante las rondas de negociación. El sector privado mexicano participó en las negociaciones comerciales a través de la Coordinadora de Orga-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

nismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE). Creada originalmente durante las negociaciones del TLCAN, la COECE desempeñó una indispensable labor de vinculación entre el equipo negociador y los empresarios mexicanos durante las negociaciones con Bolivia y Costa Rica, así como en el resto de las negociaciones que se han llevado a cabo o que se realizan actualmente. En contraste, la participación de los sectores privados de Bolivia y Costa Rica en las negociaciones comerciales fue relativamente novedosa y no estuvo exenta de obstáculos. En el caso particular de Bolivia, la comunicación entre el sector público y privado se vio temporalmente interrumpida durante la etapa previa a las elecciones presidenciales de 1993, derivando en cuestionamientos a la negociación del TLC con México. Esta situación fue superada una vez concluido el proceso electoral gracias a una mayor transparencia en la conducción de las negociaciones y a la labor de divulgación emprendida por el gobierno, restableciéndose el consenso en favor de la negociación.

Por último, las discrepancias entre las diferentes industrias del sector privado constituyen un tercer factor que puede obstaculizar el desarrollo de las negociaciones. Las dimensiones de la economía mexicana en relación a las economías de Bolivia y Costa Rica redujo al mínimo las diferencias de opinión entre los empresarios mexicanos ante las discusiones comerciales. Esto no implica, sin embargo, que no existiera interés por parte de las empresas mexicanas en las negociaciones efectuadas con estos dos países, ya que debe recordarse que ambos procesos constituían piezas importantes en la construcción de áreas de libre comercio de mayores dimensiones. Consecuentemente, el sector privado manifestó una actitud favorable ante los nuevos tratados a lo largo de todo el proceso de negociación. En cambio, los sectores privados de Bolivia y Costa Rica mostraron mayores divergencias respecto a la negociación con México, sobresaliendo las posturas enfrentadas entre los sectores productivos y comerciales de ambos países. En el caso de Bolivia, de acuerdo a fuentes bolivianas que participaron en la negociación, la lejanía geográfica con México, los bajos niveles de intercambio y la concentración del comercio bilateral en un reducido número de productos, limitó el interés y la participación del sector privado boliviano. Aún así, la perspectiva de futuras negociaciones con otros bloques comerciales sirvió de aliciente para que el sector privado participara en las negociaciones, incluso mediante la participación de sus representantes en el equipo negociador.

De la discusión anterior se desprende que la experiencia es un activo importante en la conducción de negociaciones comerciales. En este sentido, el activismo comercial de México pudo haber proporcionado a este país una relativa ventaja en la conclusión de los tratados. Sin embargo, como se señaló, el conocimiento previo de los avances alcanzados por México en otros contextos permitió a Bolivia y Costa Rica participar en las negociaciones en forma efectiva. La extensión de esta conclusión a la negociación de un acuerdo de libre comercio hemisférico sugiere que la labor de difusión llevada a cabo por algunos organismos internacionales —como los organismos del Comité Tripartito (BID/OEA/CEPAL), por ejemplo— permitirá a los países con una mínima experiencia negociadora afrontar las nuevas iniciativas comerciales en mejores condiciones.

RESULTADOS DEL PROCESO DE NEGOCIACION EN MATERIA DE ACCESO A MERCADOS

En esta sección se describen las propuestas en materia de acceso a mercados y los mecanismos acordados para la eliminación de las medidas arancelarias y no arancelarias que afectan el comercio de bienes. También se discuten algunas disposiciones necesarias para regular el acceso de bienes al mercado y se presenta un balance del impacto de los acuerdos en el comercio bilateral.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Medidas arancelarias

Mecanismos para las reducciones arancelarias

Al inicio de las negociaciones, México solicitó analizar las propuestas de desgravación de cada país producto por producto, con base en solicitudes de desgravación "simétricas". Esto es, la solicitud de desgravación presentada a la contraparte debería acompañarse de un ofrecimiento de eliminación de los aranceles propios en un plazo igual al solicitado. Bolivia no objetó a esta propuesta. En contraste, en un principio Costa Rica propuso considerar propuestas de desgravación asimétricas en las que se considerara la desgravación acelerada de un producto por parte de México, ofreciéndose a cambio una desgravación más lenta de dicho producto en Costa Rica. Esta solicitud era reforzada por la idea de que el reconocimiento de las diferencias en los grados de desarrollo de los dos países, uno de los principios rectores de la negociación, debería reflejarse en un tratamiento asimétrico en la desgravación. Ante este planteamiento, México justificó su propuesta arguyendo que las propuestas de desgravación simétricas facilitarían la formulación de una posición nacional en la que el sector privado respectivo tomara en consideración tanto sus intereses de acceso al mercado de la contraparte como la apertura de su propio mercado. De otra forma se correría el riesgo de que simplemente se solicitara el acceso a los mercados externos en el menor tiempo posible, posponiendo la desgravación de los aranceles domésticos. No obstante, México reconoció que los acuerdos finales que se acordaran en el grupo de acceso a mercados deberían reflejar las diferencias en los grados de desarrollo y que para ello se contaban con diversos instrumentos —desgravación de productos de mayor interés exportador, consolidación de preferencias, tasas base de desgravación, etc.— que deberían analizarse en conjunto.

Ante estas posiciones, se acordó que la desgravación procedería con base en propuestas de desgravación simétricas y se reservó la discusión de la asimetría a las etapas finales de la negociación, una vez que se hubieran analizado la posición de desgravación en cada producto, los niveles base para la desgravación y las preferencias arancelarias anteriores a la negociación. Habiéndose llevado a cabo dicho análisis, en ambos tratados se acordó la eliminación de aranceles en plazos asimétricos para un número reducido de productos.

Nivel arancelario inicial o base para el programa de desgravación arancelaria

Al inicio de las negociaciones Bolivia aplicaba aranceles de nación más favorecida de 10%, con algunas excepciones, en tanto que México y Costa Rica utilizaban diferentes niveles arancelarios (por ejemplo 0, 5, 10, 15 y 20% *ad valorem* en el caso de México). Consecuentemente, se negoció que la desgravación arancelaria iniciara a partir de niveles comparables a los aplicados en sus territorios.

Bolivia y Costa Rica iniciaron la desgravación a partir de los niveles existentes en sus territorios al momento de intercambiar sus propuestas de desgravación arancelaria con México. Por su parte, México inició la desgravación arancelaria de productos no agropecuarios a partir de una tasa base similar a la aplicada por sus contrapartes. Las excepciones a esta regla general incluyen algunos productos que anteriormente se beneficiaban de preferencias arancelarias y que por ende estaban gravados con tasas inferiores a las existentes en Bolivia y Costa Rica; productos a los que México aplicaba de antemano tasas de nación más favorecida inferiores a las bolivianas o costarricenses; y, en el caso Costa Rica-México, productos en los cuales Costa Rica aplicaba un arancel superior a 10% (por ejemplo, tanto México como Costa Rica aplicaban un arancel de 20% en el sector automotor, por lo cual ambos países iniciaron la

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

desgravación a partir de ese nivel). En lo que respecta a los productos agropecuarios, México inició la desgravación a partir de los aranceles vigentes al momento de intercambiar su propuesta de desgravación, o en el caso de productos previamente sujetos a permisos de importación, a partir de la tasa resultante de un ejercicio de arancelización efectuado por México.

Cronogramas de desgravación arancelaria

Las negociaciones se efectuaron bajo el principio de reciprocidad en la desgravación arancelaria considerando tres categorías básicas para la eliminación de aranceles: inmediata, intermedia (entre 4 y 6 años) y lenta (alrededor de 10 años). Asimismo, se consideraron velocidades de desgravación especiales para un número limitado de productos, especialmente en el sector agropecuario. La eliminación de aranceles se efectuaría mediante reducciones anuales de la tasa base a partir del primer día en vigor del TLC y beneficiaría únicamente a los productos que cumplieran con las reglas de origen del Tratado, salvo algunas excepciones.

Los acuerdos sobre la eliminación de aranceles se consignaron en el Programa de Desgravación Arancelaria anexo a cada Tratado. En dicho anexo se incluye una lista de desgravación de cada país contratante en la que aparecen todas las fracciones arancelarias existentes en ese país codificadas con base en el Sistema Armonizado; la descripción de los bienes incluidos en dicha fracción; la tasa base para la desgravación de dichos bienes; y la categoría de desgravación pactada. En el TLC Costa Rica-México se establecieron 13 categorías de desgravación diferentes, mientras que en el TLC Bolivia-México se establecieron 12, y en ambos casos se contempla un período máximo de desgravación de 15 años (ver Apéndice A). No obstante, el porcentaje del comercio que se liberó por completo a la entrada en vigor de los tratados es muy elevado y sólo unos cuantos productos se desgravarán por completo en un período superior a 10 años. Por ejemplo, a partir del 1 de enero de 1995, México eliminó los aranceles aplicables al 99% de las importaciones de bienes no agropecuarios procedentes de Bolivia y al 75% de las procedentes de Costa Rica, en tanto que el primero de estos países otorgó una desgravación inmediata al 97% de los productos mexicanos no agropecuarios y Costa Rica al 70% de ellos (SECOFI [1994 a,b]).

Tratamiento especial a sectores o productos

Los tratados contienen disposiciones especiales para el comercio de ciertos productos textiles y de los bienes agropecuarios. En relación al comercio de bienes textiles, se establecieron "niveles de flexibilidad temporal" para algunos productos que no cumplan con las reglas de origen a fin de otorgar el tratamiento preferencial acordado en el programa de desgravación arancelaria a un monto anual de importaciones. En cuanto a los bienes agropecuarios, los tratados señalan explícitamente los productos excluidos de los programas de desgravación arancelaria y de los compromisos de eliminación de prohibiciones o restricciones no arancelarias. Además, en el TLC Costa Rica-México se incluyeron disposiciones especiales para el comercio de azúcar.

Modificaciones arancelarias y aceleración de la desgravación

Los tratados establecen que ninguna de las Partes puede incrementar el arancel aduanero, ni adoptar un arancel nuevo, sobre producto originario alguno, disposición que se ha cumplido plenamente. Asimismo, prevén la posibilidad de llevar a cabo consultas para acelerar la eliminación de los aranceles aduaneros prevista en el Programa de Desgravación Arancelaria. Esta cláusula resulta importante ya que permite a las partes avanzar hacia el libre comercio bilateral más rápidamente, en la medida en que las sensibilidades y el interés exportador en alguno de los países se modifiquen.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Preferencias arancelarias

La mayoría de las preferencias arancelarias otorgadas por México a Costa Rica y a Bolivia antes de las negociaciones quedaron superadas por la decisión de México de iniciar la desgravación arancelaria desde niveles similares a los aplicados por estos dos países, o bien, por el amplio número de fracciones arancelarias para las que se acordó una desgravación inmediata. En aquellos casos en los que las preferencias arancelarias no fueron del todo superadas y en las que Costa Rica o Bolivia, según sea el caso, tuvieran especial interés de acceso al mercado mexicano, se discutió la consolidación de dicha preferencia y el inicio de la desgravación, por parte de México, de los niveles arancelarios preferenciales. Así, las preferencias negociadas previamente quedaron incorporadas a los programas de desgravación arancelaria de los TLC y se estipuló que los acuerdos preferenciales anteriores quedarían sin efecto entre las partes.

Por otro lado, las preferencias arancelarias preexistentes otorgadas por alguna de las partes a un tercer país se mantuvieron inalteradas y no fueron objeto de discusión durante las negociaciones de acceso a mercados. Las partes pueden determinar libremente el tratamiento que reciban dichas preferencias en el futuro o establecer nuevas preferencias con terceros países, sin que sus decisiones se vean afectadas por las disposiciones acordadas en los tratados.

Cobertura de productos y excepciones

Las propuestas iniciales para la negociación de la desgravación arancelaria no contemplaron listas de excepciones, por lo que en un principio ningún producto estuvo excluido de la negociación. Sin embargo, una vez que se discutió en detalle la propuesta de cada parte, los países acordaron la exclusión de un número limitado de productos del Programa de Desgravación Arancelaria. Las exclusiones se establecieron con reciprocidad y en consideración de las sensibilidades internas de una o ambas partes a la apertura comercial. A cambio, las partes lograron concentrar sus esfuerzos en otras áreas de negociación para así lograr un acuerdo que liberalizara el grueso del comercio recíproco.

Concretamente, los países contratantes acordaron la eliminación de los impuestos de importación aplicables a todos los productos no agropecuarios (excepto la ropa usada y los autos usados en el TLC Costa Rica-México). En contraste, a pesar de que se acordó la desgravación para la mayoría de los productos del sector agropecuario, varios de ellos fueron excluidos de este compromiso. Los productos excluidos entre Costa Rica y México incluyen el café, el plátano, algunos productos lácteos, los embutidos y carnes de ave y el tabaco. Entre los productos excluidos por Bolivia y México se encuentran la carne bovina, la carne de porcino en canal, los productos avícolas, la leche en polvo, el azúcar, y los aceites vegetales. La exclusión de estos productos responde a las características específicas del sector agropecuario en los tres países, el cual, al igual que en otras regiones, se ha visto distorsionado por controles y restricciones que lo hacen más vulnerable a la apertura comercial. Por este motivo, las partes acordaron desde un principio dividir el análisis del acceso a mercados en dos grupos de trabajo, "Acceso a mercados" y "Agricultura", encomendándose a este último negociar la desgravación arancelaria de los primeros 24 capítulos del Sistema Armonizado[12] y discutir aquellas disciplinas de carácter específico que se aplicarían a los bienes agropecuarios.

En vista de que los productos excluidos representan un porcentaje muy reducido del

[12] La definición del sector agropecuario incluye además a los cueros y pieles, la seda cruda, el algodón en rama, el lino en bruto y otras fibras similares. Ver Art. 4-01 de ambos TLC.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

comercio bilateral, las partes consideraron que no existía incompatibilidad con el Artículo XXIV del GATT y que el acuerdo en esta materia no afectaría la operación de los tratados. Aunque las exclusiones son por tiempo indefinido y, por ende, exista un riesgo real de que no se acuerde la eliminación de aranceles en un futuro previsible, cabe señalar que las disposiciones en materia de aceleración de la desgravación arancelaria del tratado permiten a las partes realizar consultas para analizar la inclusión de los productos en cuestión en el Programa de Desgravación Arancelaria.

Gravámenes por servicios aduaneros

Los derechos por concepto de los servicios prestados por las aduanas durante la importación de bienes originarios se mantendrán sin incrementos por un período de 5-8 años, para posteriormente ser eliminados por completo.

Medidas no arancelarias

Las partes acordaron la incorporación de los Artículos XI y XX del GATT a los TLC y su aplicación a la entrada en vigor de los mismos. Ello hizo innecesaria la identificación explícita de las medidas no arancelarias existentes en cada país antes de la entrada en vigor de los acuerdos, ya que la aplicación de alguna medida no arancelaria que contraviniera estos artículos podría ser imputada por la contraparte. No obstante, en cada tratado se incluyeron anexos de excepciones en los cuales se identificaron explícitamente, en base a su clasificación en el Sistema Armonizado, los productos que podrían sujetarse a restricciones no arancelarias.[13] En lo que respecta a los bienes no agropecuarios, las partes intercambiaron listas de productos para las cuales se solicitaba la exención de las disciplinas del TLC. En vista de que estas listas incluían bienes cuyo comercio se encuentra altamente regulado (por ejemplo, hidrocarburos) o con un limitado interés de acceso (por ejemplo, maquinaria usada), las excepciones fueron fácilmente aceptadas. Por otra parte, se acordó la exclusión de algunos bienes agropecuarios de las disciplinas de eliminación de restricciones no arancelarias en consideración de las sensibilidades internas de una o ambas partes. Estos bienes agropecuarios también quedaron excluidos del Programa de Desgravación Arancelaria. Algunas de las excepciones acordadas son de carácter temporal (por ejemplo, México eliminará las restricciones no arancelarias sobre automóviles nuevos a más tardar el 1 de enero de 2006), en tanto que otras son de carácter permanente, por lo que los países podrán utilizar medidas no arancelarias indefinidamente en tales casos (por ejemplo, al comercio de hidrocarburos).

Normas para el comercio de bienes

Además de los compromisos específicos para la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias, las partes acordaron una serie de disposiciones que normarán el comercio bilateral o que son necesarias para la aplicación del Programa de Desgravación Arancelaria. Estas disposiciones, descritas brevemente en el Apéndice B, incluyen, entre otras, disciplinas en

[13] Las medidas no arancelarias resultantes de la aplicación de normas técnicas y de medidas fito y zoosanitarias se analizaron en grupos de trabajo específicos y no en el grupo de acceso a mercados.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

relación a trato nacional, reglas de origen, valoración aduanera, importaciones temporales, devolución de impuestos a las exportaciones o *drawback*, medidas sanitarias y fitozoosanitarias, comercio desleal y medidas de salvaguardia.[14] A continuación se describe brevemente la importancia de incluir disciplinas en materia de reglas de origen, medidas de salvaguardia y comercio desleal, en los acuerdos comerciales.

Las reglas de origen determinan qué productos podrán beneficiarse del tratamiento arancelario preferencial pactado en un acuerdo comercial. A este respecto, es importante distinguir entre dos tipos alternativos de acuerdo previstos por el Artículo XXIV del GATT: una *unión aduanera* y una *zona de libre comercio*. En una zona de libre comercio —como las que surgirán de la aplicación de los TLC de México con Bolivia y Costa Rica, del TLCAN y del TLC del Grupo de los Tres— los países integrantes conservan la facultad de adoptar aranceles de nación más favorecida diferentes a los de sus socios comerciales, lo que podría conducir a que los países redujeran los gravámenes sobre productos intermedios del resto del mundo con el propósito de favorecer las operaciones de ensamblado de bienes finales que serían posteriormente exportados a los socios comerciales. Aunque los bienes ensamblados también se podrían comercializar en el mercado doméstico, la situación descrita se agudizaría mediante la utilización de mecanismos de *drawback* que crearían un incentivo adicional a la producción para la exportación. En contraste, en una unión aduanera los países integrantes acceden a establecer un arancel externo común sobre las importaciones de bienes —incluidos los bienes intermedios— provenientes de terceros países. Esto hace innecesaria la adopción de reglas de origen puesto que el arancel externo común evita que las preferencias bilaterales acordadas creen distorsiones que favorezcan la producción para la exportación hacia el resto de la unión aduanera.

Las diferencias descritas son especialmente importantes cuando los distintos grupos de interés en un país se oponen a una apertura comercial que beneficie, incluso indirectamente, a otras regiones del mundo o cuando existe el temor de que el socio comercial se consolide como una plataforma de exportación de productos ensamblados. Aunado a esto, es necesario considerar las implicaciones sobre la política comercial interna de cada tipo de acuerdo. Como se señaló anteriormente, en una unión aduanera los países contratantes acceden a subordinar su política comercial a las decisiones de una entidad supranacional o al consenso con las contrapartes. Tal cesión de autonomía en la formulación de la política comercial expone a un país a los grupos de interés específicos de los socios comerciales, lo cual afecta particularmente a los países de menor tamaño y podría frenar una política de mayor liberalización unilateral ante el resto del mundo. En contraste, en una zona de libre comercio los países pueden adoptar una política comercial acorde con sus intereses nacionales. Estas consideraciones deben sopesarse contra las desventajas inherentes a la adopción de reglas de origen requerida en una zona de libre comercio. Primero, los costos administrativos incurridos en la aplicación de las reglas de origen pueden ser sumamente elevados, reduciendo así los beneficios potenciales de los acuerdos comerciales (Baldwin y Venables [1995]). Segundo, tales costos inducirían a que las empresas utilizaran al país con el mayor mercado nacional como base para la exportación a los socios comerciales y a que se optara por no utilizar las preferencias de los tratados (Wonnacott [1996]). Tercero, y como consecuencia de lo anterior, las reglas de origen podrían servir como una política industrial encubierta que favoreciera la producción de bienes interme-

[14] Es importante aclarar que varios de estos temas fueron analizados por grupos de trabajo distintos al grupo de acceso a mercados sin que necesariamente existiera una coordinación directa con este último durante las rondas de negociación.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

dios. Cuarto, como señala Wonnacott [1996], cuando dos o más acuerdos comerciales con un miembro común existen simultáneamente, las reglas de origen pueden favorecer la utilización del miembro común como base de exportación a los otros mercados y desincentivar el comercio de bienes intermedios entre los otros miembros.

Los aspectos negativos relacionados con la utilización de reglas de origen han llevado a algunos analistas a discutir qué tipo de acuerdo comercial conlleva mayores beneficios netos (Frankel [1997] pp. 213-14 y Wonnacott [1996]). Wonaccott [1996], inspirado en parte por los acuerdos del TLCAN en relación a la industria de la computación, propone una combinación de las dos alternativas en la cual se adoptaría un arancel externo común en ciertas industrias, pero se conservaría la autonomía de la política arancelaria en otras. Otra posibilidad podría ser relajar las reglas de origen acordadas cuando no exista un suministro adecuado de insumos en alguna industria. Esta fue la estrategia adoptada por Costa Rica y México a través de un Comité de Integración Regional de Insumos (CIRI). Sin embargo, la instalación del CIRI podría dar lugar a costos administrativos adicionales y la relevancia de un comité similar es cuestionable en un bloque comercial más amplio debido a la mayor disponibilidad de bienes intermedios.[15]

En lo tocante a las medidas de salvaguardia, como señala Dixit [1996], pp. 129-131, cabe tener presente que las fluctuaciones en los ciclos productivos de las economías y en la productividad relativa de las industrias nacionales pueden conducir a cambios abruptos en los volúmenes de importación de un país que, en consecuencia, darían lugar a que las industrias afectadas presionaran a sus gobiernos a adoptar medidas proteccionistas. Lo anterior podría derivar en una guerra comercial en la medida en que los socios comerciales respondieran adoptando medidas proteccionistas; en el límite, esta situación podría conducir a un colapso del sistema de comercio mundial (Dixit [1996], p. 78). En reconocimiento a esta situación, el GATT permite el aumento temporal de aranceles con el fin de diluir las presiones proteccionistas descritas (Staiger [1995]). Desafortunadamente, como señala Staiger [1995], la laxitud de las reglas del GATT en la materia dio lugar a la adopción de medidas restrictivas del comercio (por ejemplo, restricciones voluntarias a las exportaciones) que sobresalen por la alta frecuencia con que se utilizan, por su larga duración y por su carácter no arancelario.[16]

El establecimiento de un acuerdo preferencial de comercio, en la medida en que elimina los aranceles entre dos o más países, aumenta la probabilidad de que la liberalización bilateral ocurra en forma brusca y afecte adversamente a las industrias de los países contratantes. En vista de que el riesgo latente de la penetración inusual de importaciones reduciría el interés de los actores económicos por negociar los acuerdos comerciales, los TLC de México con Bolivia y Costa Rica permiten la adopción de salvaguardias en el comercio bilateral. Estas medidas son de carácter arancelario, contemplan una compensación al país afectado y podrán utilizarse por un período máximo de dos años, lo cual corregirá algunos de los defectos de las medidas similares que se adoptan al amparo del GATT.

Por último, en lo que respecta a las prácticas desleales de comercio, los TLC señalan que las partes podrán aplicar su legislación interna en materia de derechos anti-*dumping* y compensatorios de conformidad con sus compromisos ante la OMC y establecen, además, reglas para evitar la discrecionalidad en su aplicación (ver Apéndice B). Staiger [1995] señala que la aplicación de medidas de este tipo en el contexto multilateral presentan tres deficiencias. Primero, existe un sesgo en la medición de los márgenes de los supuestos subsidios

[15] De hecho, durante los primeros tres años de operación del TLC, el CIRI no ha sido utilizado.

[16] Sin embargo, el carácter no arancelario no es necesariamente negativo (ver Staiger [1995]).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

aplicados por un determinado país. Segundo, la utilización mutua de medidas anti-*dumping* en industrias que gozan de economías de escala dinámicas[17] reduce los volúmenes de producción en ambos países y redunda en precios más altos. Y, por último, puede llevarse a un abuso de la aplicación, o solicitud de la aplicación, de este tipo de medidas.[18] Estas consideraciones deberán tenerse en cuenta en una futura evaluación de la efectividad de los TLC en este rubro y en las discusiones sobre el tema en el marco de otras iniciativas de integración regional.

Valoración del impacto económico y comercial de los tratados

Una evaluación adecuada de los efectos de los tratados de libre comercio sobre las economías de los tres países necesita partir de las siguientes consideraciones. En primer término, es necesario analizar la efectividad de los tratados en la creación de nuevas oportunidades de comercio y no como un simple instrumento que favorezca la desviación de los intercambios que actualmente se realizan con terceros países. En segundo lugar, es necesario reconocer que los efectos de los TLC serán plenamente visibles en el mediano o largo plazo, una vez que la base industrial de cada país se haya ajustado para aprovechar sus ventajas comparativas, por lo que resulta prematuro emitir un juicio sobre la efectividad de los acuerdos con base en la escasa información recabada durante sus primeros tres años de operación. Por último, las estadísticas del comercio entre las partes se ven distorsionadas por los vaivenes de los tipos de cambio, especialmente por la devaluación del peso mexicano durante 1994 y su drástica devaluación en diciembre del mismo año. En consecuencia, en esta sección se presentan algunas observaciones de carácter preliminar en relación al impacto comercial de los acuerdos con base en la información disponible a la fecha,[19] sin que de ellas puedan extraerse conclusiones definitivas sobre la efectividad de los TLC.

La devaluación del peso y la consecuente contracción de la economía mexicana durante 1995 propició una caída de las importaciones mexicanas cercana al 9%[20] (Cuadro 1). El impacto sobre las importaciones de productos bolivianos y costarricenses a México fue a simple vista más severo, ya que éstas se redujeron en 73 y 43%, respectivamente, en relación a 1994. No obstante, la pronunciada caída de las importaciones provenientes de Bolivia y Costa Rica debe compararse con el comportamiento de las importaciones que provienen de países con una base industrial similar; asimismo, no debe perderse de vista que la concentración de la oferta exportable boliviana y costarricense en un menor número de productos magnifica el impacto de cambios específicos en la demanda mexicana de productos importados. Con estas consideraciones en mente, la caída en las importaciones mexicanas de bienes costarricenses fue ligeramente inferior a la que sufrieron el resto de los productos centroamericanos, cuya importación cayó en 44%). Más aún, en tanto que en 1994 los productos costarricenses representaban menos del 16% de las importaciones mexicanas de Centroamérica, durante 1997 Costa Rica exportó a México el 35% de todos los productos centroamericanos (véase Cuadro

[17] Es decir, cuyos costos se reducen con el tiempo a medida que su escala de producción aumenta.

[18] En relación a este tema, véase Adams [1998].

[19] La información disponible, proporcionada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México, cubre el comercio bilateral efectuado de 1994 a 1997.

[20] Si se excluye el comercio de México con América del Norte, la reducción de las importaciones mexicanas fue de 25%.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1

Comercio de México con Bolivia y Costa Rica, 1994-1997

(millones de US$)

País o región	1994	1995	1996	1997
Con Bolivia:				
Exportaciones	13,4	24,1	30,4	31,6
% ALADI[1]	0,8	0,8	0,9	0,8
Crec. anual (%)	—	79,8	25,8	4,0
Crec. acumulado desde 1994 (%)	—	79,8	126,2	135,3
Importaciones	19,1	5,1	8,0	10,3
% ALADI[1]	0,7	0,4	0,5	0,5
Crec. anual (%)	—	-73,1	55,9	29,0
Crec. acumulado desde 1994 (%)	—	-73,1	-58,1	-45,9
Balanza Comercial	-5,7	19,0	22,4	21,3
Con Costa Rica:				
Exportaciones	94,6	141,9	188,1	221,2
% Centroamérica[2]	13,8	15,0	16,1	14,9
Crec. anual (%)	—	49,9	32,6	17,6
Crec. acumulado desde 1994 (%)	—	49,9	98,8	133,8
Importaciones	27,6	15,6	57,7	77,4
% Centroamérica[2]	15,8	16,0	32,2	35,0
Crec. anual (%)	—	-43,4	269,8	34,2
Crec. acumulado desde 1994 (%)	—	-43,4	109,2	180,7
Balanza Comercial	67,1	126,3	130,5	143,9
Totales (excepto América del Norte):				
Exportaciones	7.689,2	11.280,5	13.257,7	13.896,0
Crec. anual (%)	—	46,7	17,5	4,8
Crec. acumulado desde 1994 (%)	—	46,7	72,4	80,7
Importaciones	22.934,7	17.250,3	20.189,1	25.838,0
Crec. anual (%)	—	-24,8	17,0	28,0
Crec. acumulado desde 1994 (%)	—	-24,8	-12,0	12,7
Balanza Comercial	-15.245,5	-5.969,9	-6.931,4	-11.942,0
Totales:				
Exportaciones	60.817,1	79.540,6	96.003,8	110.236,9
Crec. anual (%)	—	30,8	20,7	14,8
Crec. acumulado desde 1994 (%)	—	30,8	57,9	81,3
Importaciones	79.345,9	72.453,1	89.468,8	109.808,2
Crec. anual (%)	—	-8,7	23,5	22,7
Crec. acumulado desde 1994 (%)	—	-8,7	12,8	38,4
Balanza Comercial	-18.528,8	7.087,5	6.535,0	428,6

Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), México.

Notas: [1] Porcentaje del total de México con la ALADI.[2] Porcentaje del total de México con Centroamérica.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 2

Importaciones de México provenientes de Bolivia y Costa Rica, por sectores, 1994-1997

(en US$)

Sector[1]	1994	1995	1996	1997	Crecimiento 1994-1997 Valor	%
Bolivia:						
Agropecuarias	70.117	11.508	119.265	874	-69.243	-98,8
No agropecuarias	19.007.263	5.114.088	7.885.257	10.318.462	-8.688.801	-45,7
Minerales	90.909	614.946	5.203.312	4.151.246	4.060.337	4.466,4
Cuero y sus manufacturas	376.967	500	203.318	417.472	40.505	10,7
Madera aserrada	17.643.824	3.750.978	1.908.476	2.785.950	-14.857.874	-84,2
Textiles	59	2.960	669	1.405	1.346	2.281,4
Prendas de vestir	146.795	89.145	78.895	170.874	24.079	16,4
Totales	19.077.380	5.125.596	8.004.522	10.319.336	-8.758.044	-45,9
Excepto madera	1.433.556	1.374.618	6.096.046	7.533.386	6.099.830	425,5
Costa Rica:						
Agropecuarias	13.273.138	7.139.615	38.045.056	45.935.417	32.662.279	246,1
Aceites y grasas	10.897.752	6.029.121	29.773.220	38.582.309	27.684.557	254,0
Azúcar	54.942	20.779	4.440.143	2.018.881	1.963.939	3.574,6
No agropecuarias	14.284.586	8.447.287	19.600.139	31.429.972	17.145.386	120,0
Cuero y sus manufacturas	313.060	531.098	583.403	884.523	571.463	182,5
Textiles	3.526.492	1.920.401	3.040.230	3.505.807	-20.685	-0,6
Prendas de vestir	1.650.286	303.708	624.719	1.319.780	-330.506	-20,0
Calzado	16.598	2.370	0	289.292	272.694	1.642,9
Maquinaria y sus partes	3.063.510	1.804.337	10.191.852	15.858.399	12.794.889	417,7
Totales	27.557.724	15.586.902	57.645.195	77.365.389	49.807.665	180,7
Excepto aceites y grasas	16.659.972	9.557.781	27.871.975	38.783.080	22.123.108	132,8

Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), México.

Notas: [1] La definición de los sectores, basada en la nomenclatura del Sistema Armonizado, es la siguiente: Agropecuario: capítulos 1-24; Aceites y grasas: capítulo 15; Azúcar: capítulo 17; Minerales: capítulo 25; Cuero y sus manufacturas: capítulos 41-42; Madera: subpartida 44.07; Textiles: capítulos. 50-60; Prendas de vestir: capítulos 61-63; Maquinaria y sus partes: capítulos 84-85.

1). Estas cifras sugieren que, en lo que respecta a Costa Rica y México, el TLC ha servido como un instrumento para amortiguar los cambios bruscos en la demanda mexicana de bienes costarricenses.

Por otra parte, una mirada más detallada a las cifras del comercio entre Bolivia y México muestra, por ejemplo, que la caída de US$ 13,9 millones en la importación de madera aserrada procedente de Bolivia (Cuadro 2) explica en buena medida la disminución de las importaciones totales provenientes de ese país durante 1995. Si se excluye este producto, la reducción

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 3

Exportaciones de México a Bolivia y Costa Rica, por sectores, 1994-1997

(en US$)

Sector[1]	1994	1995	1996	1997	Crecimiento 1994-1997 Valor	%
Bolivia:						
Agropecuarias	138.852	457.407	264.648	724.135	585.283	421,5
No agropecuarias	13.282.911	23.668.997	30.098.240	30.854.847	17.571.936	132,3
Ind. Química	1.674.508	3.049.212	5.642.580	7.204.419	5.529.911	330,2
Textiles	5.819.124	7.524.685	7.176.175	7.177.349	1.358.225	23,3
Prendas de vestir	166.758	76.151	391.548	443.697	276.939	166,1
Ind. siderúrgica	17.867	463.129	1.424.979	5.139.959	5.122.092	28.667,9
Maquinaria y sus partes	1.579.815	2.755.496	8.222.353	5.030.490	3.450.675	218,4
Ind. automotriz	2.917.291	3.877.298	3.203.608	1.222.481	-1.694.810	-58,1
Totales	13.421.763	24.126.404	30.362.888	31.578.982	18.157.219	135,3
Costa Rica:						
Agropecuarias	7.754.787	11.203.319	17.100.620	19.386.944	11.632.157	150,0
No agropecuarias	86.889.089	130.646.740	171.006.605	201.843.206	114.954.117	132,3
Petroquímica e hidrocarburos	13.866.594	14.673.377	4.105.290	1.240.537	-12.626.057	-91,1
Ind. química	26.704.021	39.213.909	55.916.857	54.820.260	28.116.239	105,3
Textiles	3.632.886	9.204.711	8.213.975	10.397.427	6.764.541	186,2
Prendas de vestir	1.244.080	7.382.000	9.427.728	11.233.449	9.989.369	803,0
Ind. siderúrgica	1.786.545	8.176.244	18.792.702	22.238.938	20.452.393	1.144,8
Maquinaria y sus partes	18.976.458	22.739.108	24.042.612	33.960.308	14.983.850	79,0
Ind. automotriz	4.523.729	3.211.713	7.330.237	12.735.419	8.211.690	181,5
Totales	94.643.876	141.850.059	188.107.225	221.230.150	126.586.274	133,8

Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), México.

Notas: [1] La definición de los sectores, basada en la nomenclatura del Sistema Armonizado, es la siguiente: Agropecuario: capítulos 1-24; Petroquímica e hidrocarburos: capítulo 27; Ind. Química: capítulos 28-39; Textiles: capítulos 50-60; Prendas de vestir: capítulos 61-63; Ind. siderúrgica: capítulos 72-73; Maquinaria y sus partes: capítulos 84-85; Ind. automotriz: capítulo 87.

en las importaciones provenientes de Bolivia fue de sólo 4%, la cual se compara favorablemente con la reducción de 51% en las importaciones provenientes de otros países de la ALADI con los cuales México no ha suscrito acuerdos comerciales.[21]

La recuperación de la economía mexicana durante 1996 y 1997 ha estado acompañada de un mayor dinamismo de las exportaciones bolivianas y costarricenses a México en relación a las exportaciones del resto del mundo. Así, en tanto que de 1995 a 1997 las exportaciones de Bolivia a México se duplicaron y las costarricenses se quintuplicaron, las exportaciones de países no norteamericanos crecieron en conjunto en 50% (véase Cuadro 1). Este dinamismo,

[21] De igual forma, el mayor crecimiento de las exportaciones costarricenses a México en relación al resto de Centroamérica puede deberse al éxito exportador de un número limitado de productos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

sin embargo, es desigual en los distintos sectores y, como se mencionó, tiende a concentrarse en un número limitado de productos, como el estaño en el caso de Bolivia y las grasas y aceites y el azúcar en el caso de Costa Rica. Por otro lado, las exportaciones mexicanas recibieron un fuerte impulso a raíz de la devaluación del peso. De 1994 a 1997, las ventas a Bolivia y Costa Rica crecieron a una tasa cercana al 135%, superior al crecimiento de las exportaciones totales de sólo 81% (véase Cuadro 1), destacando las ventas de las industrias química, textil y de la confección y siderúrgica (Cuadro 3). En el Apéndice C se presenta una lista de los productos con mayores flujos comerciales para cada grupo de países.

A pesar del comportamiento mixto en la dinámica exportadora de Bolivia y Costa Rica, un aspecto sobresaliente en la relación con México es el surgimiento de oportunidades de exportación que anteriormente no existían o no eran explotadas. En 1997, por ejemplo, Costa Rica exportó a México US$ 10,3 millones —equivalentes al 13% del total— en productos clasificados en 306 subpartidas del sistema armonizado que en 1994 no registraron flujos de comercio. De igual forma, durante 1997, el 14% de las importaciones mexicanas provenientes de Bolivia se efectuó en subpartidas sin registros de comercio durante 1994.[22] Las ventas de nuevos productos en el mercado mexicano son significativas ya que podrían ser un primer indicio de que los acuerdos comerciales han propiciado la diversificación del comercio a través del estímulo a las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, no se debe descartar la posibilidad de que los nuevos flujos comerciales se han dado a costa de otros países.

LECCIONES

El análisis del proceso de negociación de disciplinas de acceso de bienes al mercado en los tratados de libre comercio de México con Bolivia y Costa Rica aporta algunas lecciones de interés para el futuro establecimiento de acuerdos comerciales preferenciales y, en particular, para la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En primera instancia, las negociaciones bilaterales de México con Bolivia y Costa Rica demostraron que la existencia de un marco económico y político propicio es un requisito *sine qua non* para la materialización de los tratados de libre comercio. Por un lado, es necesario contar con la voluntad política necesaria para crear consensos entre los distintos sectores de la sociedad, en el seno del sector privado y al interior de las dependencias gubernamentales. Sin el apoyo decidido de los gobiernos y de los actores económicos, las negociaciones hubieran cedido fácilmente ante la presión de intereses particulares y ante las divergencias que naturalmente surgieron durante las discusiones comerciales. Por otra parte, el éxito de la negociación depende de la adopción previa de medidas de liberalización unilateral y de transformación estructural. Ante la ausencia de tales transformaciones, las negociaciones posiblemente hubieran derivado en esquemas preferenciales parciales similares a los que se pactaron durante los años ochenta. De hecho, podría argumentarse que la liberalización unilateral, en la medida en que ha fortalecido las industrias de exportación, creó las condiciones políticas necesarias para la posterior negociación de los TLC. Aunado a esto, el establecimiento de acuerdos comerciales con otros países y regiones del continente fue un catalizador de los procesos de negociación bilaterales. Además, los procesos paralelos de negociación con otros países y la noción de que

[22] No obstante, los registros de comercio en muchas de estas subpartidas fueron reducidos. En los cuadros C.1.2 y C.2.2 del Apéndice C se presentan las principales subpartidas donde las nuevas exportaciones han ocurrido.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

con el tiempo los acuerdos resultantes probablemente convergirían en uno solo permitieron guardar la uniformidad y compatibilidad de las disciplinas adoptadas en los tratados. En el corto plazo este hecho evitará que se incurra en costos excesivos en la administración de los acuerdos y con el tiempo facilitará la creación de zonas de libre comercio más amplias e inclusivas.

En segundo lugar, el análisis previo pone de manifiesto la necesidad de cuidar los aspectos organizativos de las negociaciones y de coordinación interna de cada delegación. La amplitud de los temas analizados en acuerdos comerciales de esta naturaleza hace necesaria la participación de expertos adscritos a diferentes dependencias del sector público —cada una con sus propios intereses y áreas de responsabilidad— en los equipos de negociación de cada país, por lo que la falta de una definición clara de responsabilidades redundaría en un debilitamiento de las posiciones de negociación. Asimismo, las experiencias descritas muestran que la participación de los agentes económicos es fundamental para la concreción exitosa de los acuerdos comerciales y que es imprescindible mantener una estrecha comunicación entre el sector público y el sector privado durante todas las etapas de la negociación, tanto en la formulación de propuestas iniciales de desgravación arancelaria que mantuvieran un balance en la apertura de las distintas cadenas productivas, como en la participación en las rondas de negociación que permitiera desahogar rápidamente los diferendos surgidos con las contrapartes. Además, en vista de que el éxito de los tratados depende de la utilización de las preferencias acordadas y de la creación de nuevas oportunidades de comercio, la participación del sector privado, en la medida en que estrecha los contactos empresariales de los países involucrados y disemina información sobre nuevas oportunidades de comercio, favorece la efectividad de los acuerdos. Por último, la inclusión de temas poco tradicionales en la agenda de negociaciones hace necesario enfatizar las labores de capacitación y formación técnica de los representantes del sector público y privado.

Del análisis de las negociaciones bilaterales surgen algunos interrogantes en torno a las implicaciones para la negociación de acuerdos preferenciales más amplios en el continente. ¿De qué manera influyen las diferencias de los esquemas de integración existentes hoy día en la forma y contenido de un futuro ALCA? ¿Cómo se administrarían las preferencias arancelarias de los actuales acuerdos subregionales durante la transición al libre comercio hemisférico? ¿Qué principios regirían las negociaciones hemisféricas y cómo se garantizaría su cumplimiento? En relación a la primera pregunta, la red de tratados de libre comercio negociados por México, que abarca hoy en día a nueve países,[23] así como la baja probabilidad de que las principales economías del continente estén dispuestas a ceder la autonomía de su política comercial, han ampliado las posibilidades de que un ALCA dé lugar a la conformación de una zona de libre comercio con disciplinas similares a las del TLCAN. Este hecho obligaría a las partes contratantes a establecer reglas de origen para el otorgamiento de preferencias arancelarias. Según se desprende del presente análisis, el reto para las negociaciones del ALCA estribaría en reducir los costos administrativos inherentes a las reglas de origen, evitando simultáneamente las distorsiones a las decisiones de producción e inversión.

La coexistencia de varios acuerdos comerciales con disciplinas disímiles inhibe el surgimiento de nuevas oportunidades de comercio en respuesta al acceso preferencial a los mercados. La fusión de estos acuerdos en un tratado continental disminuiría tal riesgo, aunque previsiblemente habrían de surgir problemas administrativos durante la transición al libre comercio continental. Por ejemplo, debido a que algunos grupos de países ya han liberalizado

[23] Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Nicaragua y Venezuela, además de México.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

el grueso de su comercio recíproco (por ejemplo, Chile y México) y a que, en contraste, la desgravación con otras naciones se lograría en el largo plazo, habrían de pactarse mecanismos para evitar el uso indebido de las preferencias arancelarias que pudieran poner en riesgo la viabilidad política del nuevo acuerdo.

En lo que toca a los principios para la negociación hemisférica, sería de esperar que el nuevo acuerdo buscara reconocer las asimetrías en los grados de desarrollo de los países y lograr la conformidad con las disposiciones de la Organización Mundial de Comercio. Respecto al primero de estos principios, debería indicarse desde un inicio qué mecanismos se considerarían para tal efecto, para así evitar que las negociaciones se vieran entorpecidas por diferencias de interpretación. Respecto al segundo, uno de los mayores retos será acordar la liberalización comercial en todo el universo arancelario y evitar la exclusión de productos —como en el caso de los TLC de México con Bolivia y Costa Rica— o, inclusive, la totalidad de una industria —como en el caso del sector automotor en el TLC del Grupo de los Tres. Esto se logrará en la medida en que las naciones del continente continúen con la eliminación de políticas que distorsionen sus economías.

Para finalizar, es necesario recordar que el establecimiento de acuerdos preferenciales es benéfico en la medida en que se creen nuevas oportunidades de intercambio y en que se reduzcan las oportunidades de desviación del comercio de terceros países. En este sentido, los acuerdos no deben percibirse como un fin en sí mismos, ni como un mecanismo para convertir al continente en una fortaleza comercial, sino como parte de una estrategia general de liberalización al comercio mundial.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

APENDICE A

Categorías para la eliminación de aranceles establecidas en los Programas de Desgravación Arancelaria de los Tratados

A.1 TLC México-Bolivia

En el Anexo al Artículo 3-03, Programa de Desgravación Arancelaria, se definen las siguientes categorías para la eliminación de aranceles aduaneros. A menos que se indique lo contrario, la desgravación se inició el 1 de enero de 1995.

Categoría	Desgravación
A	Inmediata. Libre comercio: 1 de enero de 1995.
B4	Cuatro etapas anuales iguales. Libre comercio: 1 de enero de 1998.
B5	Cinco etapas anuales iguales. Libre comercio: 1 de enero de 1999.
B6	Seis etapas anuales iguales. Libre comercio: 1 de enero de 2000.
B7	Siete etapas anuales iguales. Libre comercio: 1 de enero de 2001.
C8	Ocho etapas anuales iguales. Libre comercio: 1 de enero de 2002.
C10	Diez etapas anuales iguales. Libre comercio: 1 de enero de 2004.
C12	Doce etapas anuales iguales. Libre comercio: 1 de enero de 2006.
C15	Quince etapas anuales iguales. Libre comercio: 1 de enero de 2009.
CA	Diez etapas anuales. Libre comercio: 1 de enero de 2004.
CX	Quince etapas anuales. Libre comercio: 1 de enero de 2009.
C*	Nueve etapas a partir del 1 enero de 1997. Libre comercio: 1 de enero de 2006.
D	Los bienes en esta categoría continuarán recibiendo trato libre de arancel aduanero.

A.2 TLC México-Costa Rica

En el Anexo al Artículo 3-04, Programa de Desgravación Arancelaria, se definen las siguientes categorías para la eliminación de aranceles aduaneros. A menos que se indique lo contrario, la desgravación se inició el 1 de enero de 1995.

Categoría	Desgravación
A	Inmediata.
B	Cinco etapas anuales iguales. Libre comercio: 1 de enero de 1999.
C	Diez etapas anuales iguales. Libre comercio: 1 de enero de 2004.
D	Los bienes en esta categoría continuarán recibiendo trato libre de arancel aduanero.
E	Quince etapas anuales iguales. Libre comercio: 1 de enero de 2009.
C-2	Seis etapas anuales iguales a partir del 1 de enero de 1997. Libre comercio: 1 de enero de 2002.
Bp	Desgravación por completo, en una sola etapa, el 1 de enero de 1999.
C1	Diez etapas anuales. Libre comercio: 1 de enero de 2004.
E1	Quince etapas anuales. Libre comercio: 1 de enero de 2009.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

AE	Libres de arancel de conformidad con las disposiciones en materia de comercio de azúcar.
E3	Tres etapas anuales a partir del 1 de enero de 2006. Libre comercio: 1 de enero de 2009.
C2	Diez etapas anuales iguales, sujetas a un arancel cuota. Libre comercio: 1 de enero de 2004.
E2	Diez etapas anuales a partir del 1 de enero del 2000. Libre comercio: 1 de enero de 2009.

APENDICE B

Normas para el comercio de bienes

A continuación se describen algunas normas que regirán el comercio de bienes de México con Bolivia y Costa Rica.

(a) *Trato de nación más favorecida:* Las obligaciones adquiridas por las partes en esta materia ante la Organización Mundial del Comercio no se ven disminuidas por los tratados bilaterales. En contraste, no existe una cláusula similar en los TLC, por lo que los países pueden aplicar un arancel preferencial a un tercer país —por ejemplo, en el marco de otro TLC— sin tener que hacer extensiva tal preferencia a su contraparte.

(b) *Trato nacional:* El capítulo de Acceso a Mercados incorpora el Artículo III del GATT a los TLC a fin de garantizar el trato nacional a los bienes del socio comercial, incluso a aquellos que no cumplan con los requisitos de origen. Además, el principio de trato nacional se hace extensivo a las disposiciones que una subentidad nacional (por ejemplo, municipalidades, estados, provincias, etc.) pueda adoptar en detrimento de los productos importados.

(c) *Reglas de origen y procedimientos aduaneros:* Los TLC incluyen un capítulo de Reglas de Origen y un capítulo de Procedimientos Aduaneros. Tales capítulos se negociaron en forma paralela a los trabajos del grupo de Acceso a Mercados. Los bienes producidos en su totalidad en el territorio de una o ambas partes se consideran "originarios", al igual que aquellos que cumplan con un requisito de valor de contenido regional. En el caso de los productos que incorporen insumos de un tercer país, los TLC prevén reglas de "salto arancelario", es decir, reglas que definen los cambios en la clasificación arancelaria del bien final, en relación a la clasificación de sus insumos, necesarios para obtener la calidad de bien originario.

En el TLC entre Costa Rica y México se estableció un Comité de Integración Regional de Insumos (CIRI). El CIRI, integrado por representantes de los sectores público y privado de los dos países, tiene como función evaluar las condiciones de abasto de insumos en los dos países. De existir abasto insuficiente de algún insumo, las reglas de origen del tratado podrán relajarse por un período de un año, renovable hasta que se demuestre que existe abasto suficiente.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Los procedimientos necesarios para la certificación de origen están contenidos en el capítulo de Procedimientos Aduaneros. Este capítulo contiene, además, las disposiciones relacionadas con la verificación de que los bienes originarios cumplan en efecto con las reglas de origen de los TLC.

(d) *Valoración aduanera:* En el TLC Bolivia-México se señala que el valor en aduana se determinará de conformidad con el Código de Valoración Aduanera del GATT y que la base gravable no será el valor de un bien producido en el país importador, ni valores arbitrarios o ficticios. El TLC Costa Rica-México no contiene disposiciones en la materia.

(e) *Importaciones temporales:* Se incluyeron disposiciones que garantizan que las partes permitirán la importación temporal de muestras comerciales y material de promoción comercial, así como de equipo profesional y de prensa, provenientes del territorio de la contraparte. Se señalaron, además, una serie de requisitos máximos a los que se podrán sujetar tales importaciones, sin que pueda exigirse el cumplimiento de requisitos adicionales. Asimismo, se garantiza la importación libre de arancel aduanero a muestras sin valor comercial.

(f) *Impuestos a las exportaciones:* Se incluyeron disposiciones que limitan la aplicación de impuestos de exportación a aquellos casos en los que se apliquen simultáneamente impuestos equivalentes al consumo interno. En el caso del TLC Bolivia-México, se permite, además, la aplicación de impuestos de exportación a ciertos productos alimenticios básicos (definidos en el Tratado) como parte de un programa de asistencia alimentaria o de estabilización, siempre y cuando no se aumente la protección otorgada a la industria nacional.

(g) *Devolución de impuestos a las exportaciones:* El capítulo de acceso a mercados establece las restricciones a las que se sujetará la devolución de aranceles aduaneros sobre bienes exportados (*drawback*). En primer término, desde su entrada en vigor, los TLC prohíben el reembolso de los aranceles pagados, o la exención de su pago, sobre insumos importados utilizados en la producción de un bien exportado a otro país contratante, en un monto que exceda el valor de dicho insumo que haya sido materialmente incorporado al bien final. Asimismo, se prohíbe el reembolso, reducción o exención de pago de las cuotas compensatorias y de las primas resultantes de la licitación de cupos de importación. Restricciones similares se aplican a los productos importados que sean sustituidos por bienes idénticos o similares que se utilicen como insumos o sean exportados en su forma original.

A partir del octavo año en vigor de los TLC, un país al cual se exporte un bien originario podrá solicitar al país exportador que cese el reembolso, exención o reducción de aranceles sobre insumos importados utilizados en la elaboración de dicho bien, y que se determine y se proceda al cobro de los aranceles aplicables a dichos insumos como si el bien exportado hubiese sido destinado al consumo interno. Para ello, se deberá demostrar que el reembolso, exención o reducción de aranceles aduaneros crea una distorsión arancelaria significativa en favor de la exportación del bien originario y que se causa daño a la producción de dicho producto en el país importador del bien final. (Se considerará que existe una distorsión arancelaria significativa cuando el monto de los aranceles reembolsados, eximidos o reducidos exceda 5% del valor total de las importaciones de bienes originarios).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Por último, Bolivia y Costa Rica acceden a eliminar los reembolsos, exenciones o reducciones arancelarias sobre insumos incorporados a bienes originarios exportados a México en el momento en que acuerden su eliminación con algún país que no sea parte del TLC respectivo (México ya ha adoptado disposiciones de esta índole en el marco del TLCAN, por lo que este apartado sólo se aplica a las futuras negociaciones que realicen Costa Rica y Bolivia).

(h) *Regímenes de excepción:* En el capítulo de Acceso a mercados del TLC Costa Rica-México se incluyó un artículo que regula las exenciones de aranceles aduaneros otorgadas por estos dos países. Este artículo establece que no podrán otorgarse nuevas exenciones cuando estas se condicionen al cumplimiento de un "requisito de desempeño" y que las exenciones existentes en estos países se eliminarán antes del 1 de enero de 2002. De acuerdo a la definición del capítulo, los requisitos de desempeño incluyen, entre otros, exportar determinado volumen o porcentaje de bienes o servicios y relacionar las exenciones con el monto de entrada de divisas o porcentajes de contenido nacional.

(i) *Zonas francas:* Las disposiciones relativas a las exenciones aduaneras (regímenes de excepción) y las relativas a la devolución de impuestos a las exportaciones se aplican al régimen arancelario existente en las zonas francas que existan o puedan existir en el territorio de las partes.

(j) *Barreras técnicas:* Se incluyó un capítulo en el cual se establecieron principios y disciplinas para la elaboración, adopción y aplicación de normas técnicas, con el propósito de evitar que éstas se constituyan en obstáculos al comercio de bienes y servicios.

(k) *Medidas sanitarias y fitosanitarias:* En ambos Tratados, el capítulo IV contiene las disposiciones en materia de comercio agropecuario y las medidas fitosanitarias y zoosanitarias. En lo que respecta a estas últimas, el capítulo establece disciplinas que garantizan que la protección a la salud humana, animal y vegetal sea compatible con el libre comercio de productos agropecuarios. Asimismo, se facilitará el reconocimiento de regiones libres de plagas o enfermedades; se prevé la notificación anticipada de nuevas medidas sanitarias; se agilizarán las consultas entre las partes y se promoverá la cooperación técnica.

(l) *Subvenciones y derechos anti-*dumping *y compensatorios:* Se acordó que las partes aplicarán su legislación interna en la materia de conformidad con el GATT y se adoptaron normas tendientes a reducir la discrecionalidad en las investigaciones anti-*dumping*. Entre estas últimas se incluyen el requisito de notificación directa e inmediata a los exportadores afectados; el otorgamiento de plazos e información adecuada para que los exportadores afectados preparen su defensa; y la posibilidad de asistir a las audiencias públicas que se celebren durante las investigaciones. Por otra parte, se acordó no establecer nuevas subvenciones a las exportaciones.

(m) *Salvaguardias:* Además de la posibilidad de adoptar medidas de emergencia al amparo del Artículo XIX del GATT, los TLC permiten aplicar salvaguardias bilaterales de carácter arancelario durante un año, prorrogables por un año adicional, a fin de limitar un aumento inusitado en las importaciones que cause daño a una industria.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

APENDICE C

Comercio Bilateral de México con Bolivia y Costa Rica: Productos seleccionados

En este apéndice se presentan los productos con mayor dinamismo en el comercio bilateral México-Bolivia y México-Costa Rica. Además, se presentan algunas de las subpartidas del Sistema Armonizado en las que antes de la entrada en vigor del TLC (1994) no existían registros de exportaciones a México, pero que en 1997 presentaron flujos de comercio.

C.1. México-Bolivia

Cuadro C.1.1

Exportaciones de Bolivia a México Productos con mayor crecimiento absoluto, 1994-1997

(en US$)

S.A.[1]	Descripción	1994	1997	Crecimiento 1994-1997
260900	Minerales de estaño y sus concentrados.	90.909	3.947.024	3.856.115
800110	Estaño sin alear.	44.155	1.592.260	1.548.105
800300	Barras, perfiles y alambre, de estaño.	___	747.604	747.604
261710	Minerales de antimonio y sus concentrados.	___	204.222	204.222
410900	Cueros y pieles barnizados, revestidos o metalizados.	___	135.925	135.925
410519	Los demás (cueros y pieles curtidos de ovino).	___	111.033	111.033
720221	Ferroaleaciones.	___	90.344	90.344
611010	Suéteres de lana o pelo fino.	87.974	164.364	76.390
870110	Tractores motocultores.	___	52.117	52.117
920992	Partes y accesorios de instrumentos musicales.	___	18.289	18.289
711319	Joyería de los demás metales preciosos (excluye plata).	___	12.875	12.875
740400	Desperdicios y desechos, de cobre.	___	12.789	12.789
650200	Cascos para sombreros.	___	11.383	11.383
400940	Tubos de caucho.	___	9.454	9.454
440791	Madera aserrada de robles (Quercus spp.), incluida la encina.	___	6.215	6.215

Fuente: Elaborado con base en información de la Secretaría de Comercio Industrial (SECOFI), México.
Notas: [1] Clasificación en el Sistema Armonizado.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro C.1.2

Nuevas exportaciones de Bolivia a México. Principales productos[1]

(en US$)

S.A.[2]	Descripción	Valor 1997
800300	Barras, perfiles y alambre, de estaño.	747.604
261710	Minerales de antimonio y sus concentrados.	204.222
410900	Cueros y pieles barnizados (charolados) o revestidos; cueros y pieles metalizados.	135.925
410519	Los demás (cueros y pieles curtidos de ovino).	111.033
720221	Ferroaleaciones.	90.344
870110	Motocultores.	52.117
920992	Partes y accesorios de instrumentos musicales.	18.289
711319	Joyería de los demás metales preciosos (excluye plata).	12.875
740400	Desperdicios y desechos, de cobre.	12.789
650200	Cascos para sombreros.	11.383
400940	Tubos de caucho	9.454
440791	Madera aserrada de robles (Quercus spp.), incluida la encina.	6.215
650300	Sombreros y demás tocados de fieltro.	6.092
720449	Los demás (desperdicios de chatarra).	4.405
846799	Las demás (herramientas neumáticas).	2.762

Fuente: Elaborado con base en información de la Secretaría de Comercio Industrial (SECOFI), México.
Notas: [1] Se refiere a las exportaciones bolivianas, en 1997, en subpartidas sin registros de comercio en 1994. [2] Clasificación en el Sistema Armonizado.

Cuadro C.1.3

Exportaciones de México a Bolivia
Productos con mayor crecimiento absoluto, 1994-1997

(en US$)

S.A.[1]	Descripción	1994	1997	Crecimiento 1994-1997
730610	Tubos de acero del tipo de los utilizados en oleoductos o gasoductos.	—	1.991.072	1.991.072
392330	Bombonas (damajuanas), botellas, frascos y artículos similares.	191.190	1.573.671	1.382.481
8471	Computadoras.	1.035.608	2.216.106	1.180.498
390311	Polímeros de estireno expansible.	—	832.873	832.873
550130	Cables de filamentos acrílicos o modacrílicos.	440.746	1.250.470	809.724
520932	Tejidos de algodón de ligamento sarga, incluido el cruzado.	—	751.967	751.967
7210	Productos laminados de hierro o acero.	—	880.712	880.712
731100	Recipientes para gas comprimido de fundición, hierro o acero.	—	658.259	658.259
950390	Los demás (juguetes).	310.403	925.729	615.326
721420	Barras de hierro.	—	594.504	594.504
730630	Los demás (tubos de acero).	—	510.654	510.654
392390	Los demás (envases de plástico).	4	484.363	484.359
521132	Tejidos de algodón de ligamento sarga, incluido el cruzado.	—	463.892	463.892
390720	Los demás poliéteres.	5.988	455.875	449.887
7616	Las demás (manufacturas de aluminio).	1.619	389.537	387.918

Fuente: Elaborado con base en información de la Secretaría de Comercio Industrial (SECOFI), México.
Notas: [1] Clasificación en el Sistema Armonizado.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro C.2.1

Exportaciones de Costa Rica a México
Productos con mayor crecimiento absoluto, 1994-1997
(en US$)

S.A.[1]	Descripción	1994	1997	Crecimiento 1994-1997
151110	Aceite en bruto.	10.255.483	3.4.114.307	23.858.824
8528	Televisores en colores.	600	6.618.285	6.617.685
151321	Aceites en bruto.	642.239	4.468.002	3.825.763
090111	Café sin descafeinar.	161	2.573.110	2.572.949
8506	Pilas y baterías de dióxido de manganeso.	639.918	3.018.159	2.378.241
170111	Azúcar de caña.	___	1.777.899	1.777.899
120710	Nuez y almendra de palma.	10.783	1.450.463	1.439.680
760711	Hojas de aluminio.	265.861	1.352.083	1.086.222
841821	Refrigeradores de compresión.	___	941.331	941.331
901850	Los demás instrumentos y aparatos de oftalmología.	___	780.620	780.620
401693	Juntas de caucho y demás elementos con función similar.	168.231	861.648	693.417
940560	Anuncios, letreros y placas indicadoras luminosos.	496	646.514	646.018
540242	Hilados de poliésteres parcialmente orientados.	___	593.767	593.767
560749	Los demás (cordeles, cuerdas y cordajes).	208.157	737.674	529.517
330790	Los demás (productos de perfumería y para el aseo personal).	___	473.924	473.924

Fuente: Elaborado con base en información de la Secretaría de Comercio Industrial (SECOFI), México.
Notas: [1] Clasificación en el Sistema Armonizado.

Cuadro C.2.2

Nuevas exportaciones de Costa Rica a México
Principales productos[1]
(en US$)

S.A.[2]	Descripción	Valor 1997
170111	Azúcar de caña.	1.777.899
841821	Refrigeradores de compresión.	941.331
901850	Los demás instrumentos y aparatos de oftalmología.	780.620
540242	Hilados de poliésteres parcialmente orientados.	593.767
330790	Los demás (productos de perfumería y para el aseo personal).	473.924
843810	Máquinas y aparatos para panadería, galletería o la fabricación de pastas alimenticias.	425.000
540243	Hilados de los demás poliésteres.	324.896
340510	Betunes, cremas y preparaciones similares para el calzado o para cueros y pieles.	306.603
551421	Tejidos de fibras discontinuas de poliéster, de ligamento tafetán.	306.576
392190	Los demás (hojas, tiras, películas de plástico).	281.044
621510	Corbatas de seda o desperdicios de seda.	241.598
410439	Los demás (cueros y pieles de bovino o de equino).	232.971
640391	Calzado que cubra el tobillo.	215.592
030613	Camarones, langostinos y demás Decápodos natantia.	208.404
340590	Las demás (betunes, cremas y lustres).	174.619

Fuente: Elaborado con base en información de la Secretaría de Comercio Industrial (SECOFI), México.
Notas: [1] Se refiere a las exportaciones costarricenses, en 1997, en subpartidas sin registros de comercio en 1994.
[2] Clasificación en el Sistema Armonizado.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro C.2.3

Exportaciones de México a Costa Rica
Productos con mayor crecimiento absoluto, 1994-1997
(en US$)

S.A.[1]	Descripción	1994	1997	Crecimiento 1994-1997
860900	Contenedores (incluidos los contenedores cisterna y los contenedores depósito)para varios medios de transporte.	___	8.913.915	8.913.915
390760	Polítereftalato de etileno.	111.600	4.591.031	4.479.431
300490	Los demás (medicamentos).	2.050.458	6.106.872	4.056.414
481840	Compresas y tampones higiénicos, pañales, etc.	540.487	3.945.968	3.405.481
7209	Laminados planos de hierro o acero.	2.054	3.107.881	3.105.827
870422	Vehículos para el transporte de mercancías.	___	2.739.195	2.739.195
730890	Los demás construcciones de acero y sus partes.	17.833	2.723.785	2.705.952
080440	Aguacates (paltas).	170.336	2.600.059	2.429.723
210690	Las demás (preparaciones alimenticias).	397.334	2.304.873	1.907.539
730630	Tubos de acero.	___	1.805.511	1.805.511
845011	Máquinas para lavar ropa totalmente automáticas.	43.600	1.768.829	1.725.229
8524	Discos, cintas y demás soportes para grabar.	15.049	1.722.432	1.707.383
790112	Cinc sin alear.	___	1.697.451	1.697.451
851790	Partes para aparatos de telefonía.	179.700	1.849.029	1.669.329
721070	Productos laminados de acero.	___	1.666.988	1.666.988

Fuente: Elaborado con base en información de la Secretaría de Comercio Industrial (SECOFI), México.
Notas: [1] Clasificación en el Sistema Armonizado.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

BIBLIOGRAFIA

ADAMS, CHRIS. "U.S. steelmakers win even when they lose an unfair-trade case". *The Wall Street Journal*, p. A1, 27 de marzo de 1998.

BALDWIN, RICHARD E. Y ANTHONY J. VENABLES. "Regional Economic Integration". En: Grossman, G. y K. Rogoff (eds.), *Handbook of International Economics*, Vol. III, Capítulo 31. Amsterdam: Elsevier Science B.V. 1995.

BARRIOS, RAUL ET AL. *Política Exterior Boliviana: Tendencias y Desafíos*. La Paz: UDAPEX ILDIS. 1995.

BHAGWATI, JAGDISH, Y ARVIND PANAGARIYA. "Preferential Trading Areas and Multilateralism-Strangers, Friends, or Foes". En: Bhagwati y Panagariya (eds.), *The Economics of Preferential Trading Areas*. Washington, D.C.: The AEI Press. 1996.

BLANCO MENDOZA, HERMINIO. *Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo*. México: Fondo de Cultura Económica. 1994.

DIXIT, AVINASH. *The Making of Economic Policy*. Cambridge: The MIT Press. 1996.

FRANKEL, JEFFREY A. *Regional Trading Blocs in the World Economic System*. Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1997.

FEDERACION DE ENTIDADES PRIVADAS DE CENTROAMERICA Y PANAMA (FEDEPRICAP). "Experiencia de la Negociación del Tratado de Libre Comercio Costa Rica-México: Informe". San José, Costa Rica: Mimeo. 1995.

GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE (GATT). *Trade Policy Review: Bolivia 1993*, Volúmenes I y II. Ginebra: General Agreement on Tariffs and Trade. 1993a.

_____ . *Trade Policy Review: Mexico 1993*, Volúmenes I y II. Ginebra: General Agreement on Tariffs and Trade. 1993b.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Trade Liberalization Policies in Mexico*. París: Organization for Economic Cooperation and Development. 1996.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior*. México: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. 1996.

RAJAPATIRANA, SARATH; LUZ MARIA DE LA MORA Y RAVINDRA A. YATAWARA. "Political Economy of Trade Reforms, 1965-1994: Latin American Style". *The World Economy*, Vol. 20, N° 3. Mayo de 1997.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (SECOFI). "Tratado de Libre Comercio México-Bolivia". México: Resumen preparado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. 1994a.

_____ . *Resumen del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México*. México: Miguel Angel Porrúa, librero-editor. 1994b.

STAIGER, ROBERT W. "International Rules and Institutions for Trade". En: Grossman, G. y K. Rogoff (eds.), *Handbook of International Economics*, Vol. III, Capítulo 29. Amsterdam: Elsevier Science B.V. 1995.

VINER, JACOB. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace. 1950.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

WONNACOTT, PAUL. "Beyond NAFTA - The Design of a Free Trade Agreement of the Americas". En: Bhagwati y Panagariya (eds.), *The Economics of Preferential Trading Areas*. Washington, D.C.: The AEI Press. 1996.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). *Trade Policy Review: Costa Rica 1995*, Volúmenes I y II. Ginebra, 1995.

_____ . "Report by the Government of Costa Rica". En: *Trade Policy Review: Costa Rica 1995*, Volumen II. Ginebra, 1995.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo XI

CARICOM: UN ANALISIS DE TRES NEGOCIACIONES COMERCIALES

Henry S. Gill

INTRODUCCION

Este estudio se centra en los procesos de tres negociaciones que conciernen a la Comunidad del Caribe, una de las cuales fue regional y las otras dos se entablaron con partes externas a la Comunidad. Esta asociación de integración económica se remonta a la formación del Area de Libre Comercio del Caribe (*Caribbean Free Trade Area*, CARIFTA), llevada a cabo en 1968 por países de habla inglesa, secundando una iniciativa propuesta por tres países, en 1965, en un renovado esfuerzo para promover la unidad económica regional tras el lamentable fracaso del intento de alcanzar la integración política a través de la Federación de las Indias Occidentales (*West Indian Federation*) (1958-1962). En julio de 1973, la integración económica caribeña se intensificó con la firma del Tratado de Chaguaramas, por el que se establece el Mercado Común y la Comunidad del Caribe (*Caribbean Community and Common Market*, CARICOM) con el triple objetivo de promover la integración económica, la coordinación de las políticas exteriores y la cooperación funcional de los Estados miembros.

La primera de las negociaciones examinadas tiene su origen en una decisión de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad (en adelante, "la Conferencia"), de 1992, adoptada para establecer un arancel externo común (AEC) revisado. Ya se habían eliminado los aranceles del comercio interno de la Comunidad y quedaban pocos obstáculos no arancelarios, de manera que se concedió prioridad a la aplicación de un AEC armonizado en cumplimiento de la política común de protección del Mercado Común. En segundo lugar, examinamos las negociaciones bilaterales que se entablaron por separado con Venezuela y con Colombia para procurar ampliar el acceso al mercado, y que llevaron a la conclusión, en octubre de 1992 y junio de 1994, respectivamente, de dos acuerdos cuyo núcleo esencial era el comercio.[1]

[1] Oficialmente, llevan el título de Acuerdo entre la CARICOM y el Gobierno de la República de Venezuela sobre Comercio e Inversión, y Acuerdo sobre Comercio y Cooperación Económica y Técnica entre la CARICOM y el Gobierno de la República de Colombia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Aunque las negociaciones mencionadas son independientes, se tratan en conjunto por consideraciones subyacentes en el Tratado de Chaguaramas. Asimismo, todas ellas estuvieron influenciadas por los cambios que se operaron en la filosofía de la CARICOM a medida que la asociación se fue desplazando desde su tradicional postura proteccionista hacia una aproximación internacional más competitiva y abierta. Es preciso explicar determinadas características de este proyecto integrador que guardan relación con los procesos aquí examinados.

En primer lugar, la condición de miembro de la Comunidad y la de miembro del Mercado Común no son idénticas y no todos los Estados que son miembros en la actualidad participaron en los procesos mencionados. Hasta fechas recientes, la Comunidad estaba formada por 13 Miembros: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago. Las Bahamas, sin embargo, no se han integrado en el Mercado Común. La asociación se amplió en julio de 1995, con la adhesión de Suriname a la Comunidad y al Mercado Común y, en julio de 1996, la Conferencia aprobó la adhesión de Haití a la Comunidad bajo unos términos y condiciones aún por desarrollar.

En segundo lugar, pese a que los países de la CARICOM son, con diferencia, los de menor tamaño del Hemisferio, tanto individual como colectivamente, el Tratado distingue entre Miembros que son "Países Más Desarrollados" (PMD) y "Países Menos Adelantados" (PMA). Esta distinción es resultado de las importantes diferencias de dimensión y capacidad existentes entre los Miembros, que han influido en los objetivos del Tratado de promover el desarrollo armónico y equilibrado y asegurar que los beneficios de la integración sean compartidos equitativamente, teniendo en cuenta que hace falta proporcionar oportunidades especiales a los PMA. A estos efectos, en el Anexo al Tratado del Mercado Común se incluye un Régimen Especial para los PMA (*Special Regime for the Less Developed Countries*), por el que se les otorgan concesiones en la esfera del comercio y en otras áreas específicas. En el Artículo 3 del Tratado se designa como PMD a Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Suriname se adhirió como PMD. Los demás son PMA, extremadamente pequeños en términos geográficos, demográficos y económicos, aunque no necesariamente tienen los menores indicadores per cápita o los índices más bajos de crecimiento del PIB.[2] En el Cuadro 1 se muestran esas diferencias. Obsérvese que todos los PMA, a excepción de Belice, también son Miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO) (*Organization of Eastern Caribbean States*, OECS).

ESTRUCTURA, ESTRATEGIA Y REPERCUSIONES DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES: EL AEC

Marco político y económico de las negociaciones

Las negociaciones del AEC se iniciaron con la decisión de la Conferencia, en julio de 1992, de crear un grupo de trabajo de funcionarios y expertos de las instituciones nacionales y regionales para examinar la estructura y los niveles del AEC, y formular recomendaciones. Tan sólo ocho países cumplieron una decisión anterior, adoptada en julio de 1991, de

[2] La dimensión geográfica de Belice, relativamente grande, es la única excepción.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1

Datos comparativos básicos de los países de la CARICOM

Países	Superficie (km²)	Población (miles)	PIB 1997		Producto real anual Indice de crecimiento (porcentajes)	
			Total	Per cápita		
		1997	(millones US$)	(US$)	1980-1996	1990-1997
Bahamas	13.935	284	3.317	11.680	1,8	0,8
PMD						
Barbados	430	264	1.881	7.125	1,4	1,4
Guyana	214.970	854	634	742	1,0	8,0
Jamaica	10.991	2.483	4.215	1.698	1,7	0,3
Suriname	163.265	433	286	661	-1,0	-0,6
Trinidad y Tobago	5.128	1.335	5.730	4.292	-1,2	2,0
PMA						
Antigua y Barbuda	440	67	388	5.791	5,0	2,5
Belice	22.965	227	513	2.260	4,6	3,5
Dominica	750	71	191	2.690	3,8	2,3
Granada	340	93	243	2.613	3,5	1,6
Montserrat	100	11	—	—	—	—
Saint Kitts y Nevis	360	41	162	3.951	4,8	3,3
Santa Lucía	620	146	481	3.295	4,5	2,9
San Vicente y las Granadinas	390	114	237	2.079	5,3	3,4
CARICOM (14)	434.684	6.423	18.278	2.846	0,8	1,5

Fuente: BID.

instituir un AEC armonizado para el 1 de enero de 1991, con el cual se quiso unificar los tres distintos regímenes arancelarios mantenidos por los PMD, los países de la OECO y Belice, respectivamente. El techo arancelario se había fijado en 45%, excepto para los productos agropecuarios, y suponía un considerable descenso del nivel de los derechos efectivamente aplicados, que oscilaba entre 0 y 70%. No todos los Estados miembros del Mercado Común habían aplicado dicho AEC y, en todo caso, por entonces se le consideraba excesivamente proteccionista.

La revisión de este AEC se emprendió mientras crecía la sensación regional de que era urgente introducir reajustes en un entorno económico global cada vez más competitivo, y prever los retos que planteaba al hemisferio la Iniciativa para las Américas (*Enterprise for the Americas Initiative*), lanzada por el presidente Bush en junio de 1990. También se apercibió nítidamente que el contexto geopolítico se había desplazado significativamente en la etapa posterior a la Guerra Fría, anunciando claramente una merma de la influencia de los países del Caribe y, por consiguiente, una amenaza para sus economías, tradicionalmente dependientes de los flujos de la ayuda internacional y de un acceso preferencial a los mercados.

La respuesta regional consistió, parcialmente, en tratar de acelerar el proceso de la integración alcanzando la meta de un solo mercado y una sola economía (*Single Market and Economy,* SME) de la CARICOM, que se acordó por primera vez en la Declaración de Grand Anse (*Grand Anse Declaration*), de 1989. En dicha ocasión, la Conferencia estableció calendarios para la eliminación de los restantes obstáculos al comercio intracomunitario y para la

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

revisión de tres instrumentos del Mercado Común: el AEC, las normas de origen y el esquema armonizado de incentivos fiscales (*Harmonized Scheme of Fiscal Incentives*). También se determinaron otras metas a alcanzar, como la libre circulación de capitales y personas cualificadas, la intensificación de la cooperación aduanera y el refuerzo de las administraciones aduaneras.

Pero la actividad regional era lenta, aun cuando las economías nacionales habían emprendido reformas estructurales; la región mantenía techos arancelarios del 45%, sin incluir los recargos y otros gravámenes al comercio. Como resultado, la región estaba siendo objeto de las presiones externas del Banco Mundial y de otros organismos financieros internacionales —a medida que la liberalización del comercio iba constituyendo una parte importante de las condiciones impuestas— y también de Estados Unidos de América y otros Gobiernos en el contexto de las negociaciones de la Ronda Uruguay,[3] teniendo como telón de fondo una mayor reactivación de los procesos de integración en América Latina.[4] También la prensa internacional venía criticando la lentitud de la CARICOM para adoptar las reformas comerciales.

En este contexto, la aplicación de un AEC revisado se consideró indicio de la voluntad política de profundizar en la integración por medio del SME y también de afrontar los retos competitivos. Aunque el AEC revisado tenía el propósito de lograr un equilibrio entre las exigencias de la competencia internacional y la protección, existía una considerable oposición interna del sector agropecuario y el manufacturero, habituados a la protección desde largo tiempo atrás, y también de las organizaciones sindicales, que temían los efectos que produjese la reducción arancelaria sobre el empleo. Había igualmente una preocupación muy generalizada por las repercusiones que tuviera la reducción arancelaria sobre el ingreso fiscal, en unas economías sumamente dependientes de los gravámenes sobre el comercio para la generación de ingresos, como se muestra en el Cuadro 2 en relación con los PMA.

Las estrategias nacionales en el proceso de negociación

Los aranceles existentes en los PMD eran más elevados que los de los PMA porque el sector manufacturero de los primeros tenía una importancia relativamente mayor y se pensó que necesitaba elevados niveles de protección, mientras que las economías de los últimos eran más dependientes de las importaciones y estaban más orientadas a la industria del turismo (que necesita precios de importación más bajos) y exportaban, sobre todo, productos agropecuarios básicos. Por consiguiente, el reto principal consistía en conjugar ambos grupos de intereses, lo cual suponía que el AEC armonizado daría como resultado, por lo general, una reducción global de los aranceles en los PMD y un aumento de los niveles en los PMA.

---

[3] En 1990, tres de los Estados miembros (Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago) habían recibido, en el contexto de las negociaciones de la Ronda Uruguay, las peticiones de Canadá y Estados Unidos de reducir y consolidar los aranceles y eliminar los obstáculos no arancelarios para una serie de mercancías.

[4] Pocos meses antes, en la primera reunión del Consejo de Comercio e Inversión de la CARICOM y Estados Unidos (*First Meeting of the CARICOM/United States Trade and Investment Council*), en abril de 1992, la parte estadounidense expresó su preocupación por los niveles arancelarios de la CARICOM, especialmente sobre los productos acabados, y dijo que tales niveles no prepararían a las empresas regionales para competir en una situación de libre comercio. Asimismo, Estados Unidos expresó la opinión de que la liberalización del comercio de la CARICOM con terceros países parecía más lenta que la de otros muchos países del Hemisferio.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 2

Países de la OECO: desglose de los impuestos sobre el comercio internacional según el valor y distribución 1996

	Antigua y Barbuda	Dominica	Granada	Montserrat	Saint Kitts y Nevis	Santa Lucía	San Vicente y las Granadinas
Valor (en millones de US$ del Caribe Oriental)							
Ingresos fiscales	265,67	149,41	180,82	29,69	110,68	365,60	175,32
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales, de los cuales:	178,80	78,22	110,95	14,31	60,63	203,17	86,30
Derechos de importación	52,75	21,05	25,49	2,61	27,87	65,64	21,28
Impuestos sobre el consumo	84,30	51,79	63,07	6,09	25,14	97,22	55,17
Cargas por los servicios aduaneros	23,60	3,33	18,37	4,18	n.d.	n.d.	n.d.
Gravamen sobre el cambio de divisas	7,13	n.d.	n.d.	1,24	n.d.	n.d.	n.d.
Distribución (en porcentajes)							
Ingresos fiscales	100	100	100	100	100	100	100
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales, de los cuales:	67,3	52,4	61,4	48,2	54,8	57,0	49,2
Derechos de importación	19,9	14,1	14,1	8,8	25,2	18,4	12,1
Impuestos sobre el consumo	31,7	34,7	34,9	20,5	22,7	27,3	31,5
Cargas por los servicios aduaneros	8,9	2,2	10,2	14,1	n.d	8,3	4,5
Gravamen sobre el cambio de divisas	2,7	n.d.	n.d.	4,2	n.d.	n.d.	n.d.

Notas: P = datos provisionales; n.d. = no disponible.
Fuente: datos del Banco Central del Caribe Oriental, *Economic and Financial Review*. Diciembre de 1996.

Desde fines del decenio de 1980, determinados PMD ya venían aplicando programas de reforma del comercio y abogaban firmemente por una reducción drástica de los techos del AEC con el fin de estimular la competencia exterior. Este era, especialmente, el caso de Jamaica, secundada estrechamente en su postura por Trinidad y Tobago. Ahora bien, cualquiera que fuese la nueva estructura, lo que querían era asegurar los más elevados niveles de protección para sus sectores manufactureros. Al mismo tiempo, algunos de los países de la OECO estaban preocupados por el impacto sobre los precios y otras consecuencias del aumento de los aranceles sobre ciertas importaciones. Belice tenía interés en que se le concediera un período transitorio, cierto respiro, antes de la aplicación de un nuevo arancel.

Velar por aquellos productos sensibles, especialmente los agropecuarios, era un objetivo generalizado, por razones de empleo y otras consideraciones. También era general la preocupación suscitada por las subvenciones concedidas a productos en competencia con importaciones. Dentro del mencionado sector, era especialmente importante la cuestión del arroz ya que Guyana, único exportador de arroz de la región (antes de la adhesión de Suriname), quería asegurar elevados niveles de protección regional para dicho producto,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

mientras los países importadores del mismo, en especial Jamaica, deseaban, por razones de costo de vida, que se aceptasen unos niveles arancelarios relativamente bajos.

El tiempo concedido al Grupo de Trabajo encargado de preparar las negociaciones para completar su tarea no era largo. La decisión de 1992 estipulaba que, en el curso de las deliberaciones, el Grupo de Trabajo mantuviese consultas con un Grupo de funcionarios y expertos de alto nivel, y que presentase sus propuestas en una Reunión Especial del Consejo de Ministros del Mercado Común, celebrada durante los días 14 a 16 de octubre de 1992, y posteriormente en la Conferencia de Jefes de Gobierno, celebrada durante los días 28 a 30 de octubre de 1992.

Las actividades del Grupo de Trabajo tuvieron lugar en las reuniones plenarias, sin recurrir a la formación de subgrupos especializados. Todos los países de la CARICOM, a excepción de Montserrat, participaron en el Grupo de Trabajo, en la Reunión Ministerial y en la Cumbre. Las Bahamas, que no son miembro en el Mercado Común, no fueron invitadas a participar.

El Grupo de Trabajo abordó su tarea determinando, en primer lugar, una serie de directrices a partir de las cuales articuló explícitamente ocho principios que sirvieran de bases fundamentales para llegar a un acuerdo sobre los niveles arancelarios. Estos principios, posteriormente refrendados por el Consejo de Ministros, fueron los siguientes:

- *Competitividad internacional*, que precisaba de una estructura arancelaria para apoyar el desarrollo de la producción competitiva en el interior del Mercado Común;
- *Aumento de la productividad y eficiencia dentro del Mercado Común*, para la cual deberían establecerse los derechos de manera tal que se mantuviesen bajos los costos de producción y se promoviera la eficiencia;
- *El ingreso nacional de los distintos países miembro* no debería verse comprometida;
- *Las consideraciones relativas al costo de vida* habrían de tenerse en cuenta, lo cual exigía que los aranceles no ocasionaran un aumento injustificado del costo de los productos alimenticios básicos, los servicios sociales como los de educación o atención sanitaria, etc.;
- *El régimen de exenciones arancelarias* debería eliminarse o reducirse a fin de garantizar el trato uniforme a las importaciones;
- En lo que respecta a los *aranceles sobre bienes*, debería evitarse la aplicación de tarifas diferentes según el uso al que fuesen destinadas;
- *Deberían adoptarse medidas especiales en atención a las necesidades especiales de los PMA*; y
- *La sencillez y la transparencia* deberían caracterizar la estructura del AEC, lo que significa que el objetivo habría de ser minimizar el número de los niveles y reducir la discrecionalidad en la gestión cotidiana del AEC.

Otros factores que se tendrían en cuenta serían las diferencias del nivel de desarrollo de los Estados miembros, las diferencias en la estructura industrial, los tipos de cambio, la naturaleza de sus regímenes fiscales y las capacidades administrativas.

En cada uno de los países se formaron comisiones interministeriales para examinar las propuestas del Grupo de Trabajo. Por lo general, los Departamentos comprometidos fueron los de Industria, Comercio, Agricultura y Hacienda, con cierta representación de los organismos promotores de las inversiones. Las conexiones con el sector privado variaban considerablemente de un país a otro, pero es probable que hayan sido más estrechas en Jamaica y Trinidad y Tobago. De hecho, los sectores privados de ambos países, y también de Belice, estuvieron representados en sus delegaciones nacionales.

El Grupo de Trabajo estaba presidido por la Secretaría de la CARICOM. El Grupo tenía a

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

su disposición los informes que había encargado sobre algunos de los productos sensibles (por ejemplo, sobre el arroz y las grasas comestibles), contaba con otros datos aportados por la Secretaría de la CARICOM y también con otros aportes de organizaciones de ámbito regional del sector privado, de organizaciones de trabajadores, y de organizaciones de consumidores, pero la preparación técnica estuvo lejos de ser la requerida y el Grupo de Trabajo carecía de los adecuados análisis cuantitativos y de otra índole que se precisaban para toda la gama de asuntos.[5] Se había encargado al Grupo Técnico que desarrollase una metodología que posibilitase a los países la realización, siguiendo un sistema uniforme, de una valoración de las repercusiones del AEC revisado sobre la renta, el empleo, el costo de la vida y la balanza de pagos. El Grupo celebró dos reuniones en Guyana, sede de la Secretaría de la CARICOM, y la reunión final en Trinidad, donde también se celebró la Reunión Ministerial, y la Conferencia de los Jefes de Gobierno.

Las propuestas del Grupo de Trabajo consistieron, en primer lugar, en un programa de reducción arancelaria de cuatro fases, a comenzar el 1 de enero de 1993 y finalizar el 1 de julio de 1998, con un período de seis meses para cumplir los compromisos correspondientes a cada fase. En segundo lugar, el Grupo de Trabajo propuso una estructura arancelaria, un régimen de exenciones y la creación de las listas arancelarias especiales que fuesen necesarias para hacer efectivos determinados principios. En tercer lugar, se reconoció que la agricultura necesitaba protección especial, por la importancia que significaba en las economías de estos países y por las subvenciones que recibía en los países industrializados.

Con respecto a la estructura del AEC, se propusieron dos categorías principales: a) los productos que compiten con la producción de la CARICOM (la producción regional debería satisfacer al menos el 75% de la demanda regional de los mismos) y los productos no competitivos; y b) la división de los bienes en insumos y productos finales. Los insumos se subdividieron en primarios, intermedios, y bienes de capital. Se establecieron así las categorías siguientes: insumos primarios no competitivos; insumos intermedios no competitivos; bienes de capital no competitivos; insumos primarios competitivos; insumos intermedios competitivos, y bienes de capital competitivos. Los productos finales se clasificaron como sigue: exportaciones seleccionadas; agropecuarios; agroindustriales; ropa; manufacturas; insumos agropecuarios; productos que afectan a la seguridad; productos que afectan al costo de la vida; productos con repercusiones socioeconómicas y socioculturales; y productos finales no competitivos que inciden sobre la renta.

Basándose en esta clasificación, se propuso la aplicación de los menores aranceles a los insumos no competitivos y unos aranceles más elevados a los insumos competitivos. Este mismo principio se siguió con respecto a los productos finales que, por lo general, se encontraban en unos niveles arancelarios más elevados que los de los insumos. La agricultura recibiría un trato diferenciado, con un elevado nivel de protección. Los principales conflictos se presentaron a la hora de elegir criterios para la clasificación de algunos productos. Por ejemplo, Guyana quería que el arroz se clasificase como producto agropecuario, mientras otros países argumentaban que debería incluirse entre los productos que afectan al costo de vida.

El Grupo de Trabajo propuso bajar los techos arancelarios del 45 al 35%, y que se efectuasen reducciones en las diversas categorías propuestas. Para la agricultura, propuso un techo del 40% en vez del usual 45%. En cuanto al nivel arancelario mínimo, la propuesta fue que debería situarse en el 5% para los PMD y entre 0 y 5% para los PMA. Constituyó parte

[5] Con ventaja de perspectiva, se sugirió *a posteriori* que debió haberse realizado un estudio más pormenorizado de los materiales regionalmente disponibles (en vista del requisito de uso de dichos materiales para la calificación del origen), y también un estudio sobre la capacidad técnica de cubrir la demanda regional de una gama de productos más amplia.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

integrante de las propuestas de reducción arancelaria la Lista condicional de exenciones de derechos (*List of Conditional Duty Exemptions*), en la que se especificaban los productos susceptibles de exención arancelaria y que, por lo general, eran los siguientes: los insumos para la industria, la agricultura, las pesquerías, la minería y la silvicultura; los relacionados con la industria turística; los destinados a la flota naval y flota aérea, y a fines culturales o educativos; los destinados al ejército; los destinados a las representaciones diplomáticas, organizaciones internacionales y funcionarios internacionales; los relacionados con la circulación de las personas, y otros. También se propuso otra Lista de productos excluidos de las exenciones (*List of Goods Ineligible for Exemptions*).

Asimismo, con el fin de aplicar algunos de los principios acordados, se elaboraron cuatro Listas (A, B, C, y D). En la Lista A se incluyeron los bienes cuya producción, aunque correspondiera a menos del 75% del consumo regional, algún país deseara fomentar y, por tanto, proteger; a tales efectos, se propuso que se permitiera a dicho país tratar a esos productos como competitivos aun cuando los otros países aplicasen tipos más bajos. La Lista B incluye concesiones especiales a los países de la OECO y Belice, en virtud de las cuales podrían suspender la aplicación de AEC a una serie de productos durante dos años (tres años en el caso de la madera) y aplicar aranceles más altos. En la Lista C se incluyen los productos muy sensibles a efectos de ingresos fiscales (cigarrillos y bebidas alcohólicas), para los cuales se establecieron tarifas mínimas, permitiéndose a cada país determinar sus propios derechos, ya sean *ad valorem* o específicos. Los productos de esta lista, junto con los agropecuarios, constituyen las partidas más sensibles. La Lista D permite a Belice a suspender la aplicación del AEC para unos determinados productos, y la Parte III de la Lista permite a los PMA suspender la aplicación de derechos a los productos farmacéuticos ya que algunos de ellos tenían derechos prácticamente insignificantes. Se delimitó una serie de productos que tenían relevancia en el costo de vida y se les asignaron aranceles de 0, 5 y 10%.

El Consejo y, a su vez, la Conferencia, aprobaron las recomendaciones del Grupo de Trabajo con pocas modificaciones. La cuestión de los techos arancelarios suscitó considerable controversia en la Conferencia. Argumentando que sería más acorde con las tendencias globales, Jamaica quiso que se redujera al 30% el techo arancelario inicial, pero esta propuesta no se aceptó y el techo inicial del arancel armonizado se fijó en el 35%. Basándose en que las motivaciones del costo de la vida determinaban el criterio aplicable, el techo para el arroz se fijó en el 30% y se acordó reducir el arancel al 25% tras un período de un año. Los Cuadros 3 y 4 muestran, respectivamente, el AEC que se acordó y la estructura del mismo en el mes de enero de 1998. Se concedió a Belice un período de gracia de dos años para aplicar el AEC, y a Montserrat la facilidad de aplicarlo el 1 de enero de 1998.

Tal como se había acordado, el AEC se aplicó a partir del 1 de enero de 1993. Es preciso señalar que, de conformidad con la Convención de Kyoto, se requiere la certificación previa del origen y que la verificación se lleve a cabo en el lugar de la importación. La aplicación del Arancel sufrió retrasos en todas las etapas. En agosto de 1997, la Fase II (1995-1996) ya se había puesto en práctica en todos los Estados miembros, a excepción de Antigua y Barbuda, mientras que la Fase III (1997) se había instrumentado en cuatro de los Miembros: Barbados, San Vicente y las Granadinas, Suriname —a excepción de cuatro partidas— y Trinidad y Tobago.[6] Se espera culminar la última fase en 1998. Pese a la aplicación del AEC a varias velocidades, no parece que hayan existido indicios de desviación comercial.

[6] Secretaría de la Comunidad del Caribe; Consejo de Comercio y Desarrollo Económico (*Council for Trade and Economic Development* - COTED), Situación de la ejecución de la segunda fase del arancel externo común (AEC) - (*The Status of Implementation of the Second Phase of the Common External Tariff* -CET- 19 de agosto de 1997).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 3

Lista del AEC

Período de vigencia	Período de aplicación	Estructura de los tipos
01-01-93 / 31-12-94	01-01-93 / 01-07-93	0-5 a 30-35
01-01-95 / 31-12-96	01-01-95 / 01-07-95	0-5 a 20-25
01-01-97 / 31-12-97	01-01-97 / 01-07-97	0-5 a 20

Fuente: datos oficiales de CARICOM.

Cuadro 4

Niveles de los tipos del AEC a partir del 01/01/98

TIPO	CATEGORIAS
5 (PMA 0-5)	Insumos primarios no competitivos Insumos intermedios no competitivos Insumos de capital no competitivos
10	Insumos primarios competitivos Bienes de capital competitivos Exportaciones seleccionadas
15	Insumos intermedios competitivos
20	Agroindustrias Ropa Manufacturas en general Productos finales no competitivos
Productos sensibles	
Tipos Mínimos	Lista C
40	Agricultura
0	Insumos agropecuarios

Fuente: datos oficiales de CARICOM.

La aplicación del AEC coincidió con la adopción de las nuevas normas de origen introducidas el 1 de mayo de 1993. Estas normas son algo complejas porque incorporan diversos criterios de calificación para la transformación sustancial, con inclusión del requisito de uso de los materiales regionales para la producción de determinados bienes. Las normas también están estructuradas para dar ventaja a los PMA permitiéndoles, para determinados artículos,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

10% menos en valor añadido regional.[7] Por lo general, las normas de origen han funcionado bien, aunque se hayan presentado dificultades en la activación de los arreglos sobre suspensión de la aplicación de los aranceles establecidos y sobre concesión de exenciones de ciertos requisitos de calificación que conciernen, sobre todo, al sector agropecuario.

Es importante destacar que el AEC está sujeto a posibles modificaciones ya que se concibió como un instrumento "dinámico y flexible" capaz de responder a las transformaciones del entorno regional e internacional. El artículo 32 del Anexo al Tratado del Mercado Común faculta al Consejo de Ministros para modificar el arancel o suspender su aplicación cuando haya escasez de algún producto. El Consejo está facultado también, para controlar la ejecución del Acuerdo en la fase actual con el fin de valorar su repercusión sobre la producción y el comercio en el interior del Mercado Común. Sin embargo, no se ha regulado la cuestión de las modificaciones del AEC tras la puesta en práctica de la cuarta Fase en 1998. Una de las modificaciones generales llevadas a cabo consistió en que la tarifa inicial mínima del 0 al 5%, en un principio aplicable solamente a los PMA, se hizo también aplicable a los PMD, concediéndoles la posibilidad de elegir cualquier nivel dentro de esa banda, en vez de quedar sujetos a una base mínima del 5%.

Asimismo, se han realizado esfuerzos importantes para la armonización y simplificación de los procedimientos aduaneros, asunto del que se ocupa el Comité de Aduanas de la CARICOM. Como ya se ha mencionado, en las negociaciones se abordó la cuestión de las subvenciones, principalmente en relación con la agricultura. No se negociaron las cuestiones relativas a anti-*dumping*. El artículo 19 del Anexo al Tratado del Mercado Común ya preveía que cualquier Estado miembro podía adoptar medidas anti-*dumping*, de conformidad con las obligaciones internacionales.[8] Se negociaron mecanismos en relación con la suspensión de la aplicación del AEC cuando hubiera escasez de suministro de los insumos regionales protegidos (conocidos como salvaguardias). En tales circunstancias, el arreglo permite a los productores mantener la condición originaria de sus productos si han de utilizar temporalmente insumos de terceros países.

Valoración de las repercusiones económicas y comerciales

Como ya se ha indicado, aunque en un primer momento los productores y los sindicatos contemplaron con alarma el acuerdo sobre el AEC, el proceso de la reducción del AEC (junto con la eliminación de los obstáculos no arancelarios y otros gravámenes sobre el comercio) acompasada al impulso de la liberalización generalizada en la región, tuvo, en conjunto, una repercusión favorable en las economías de la CARICOM, aunque con variaciones considerables de un país a otro.

En general, el Acuerdo ha contribuido a un cambio de mentalidad de los productores, que se han hecho mas conscientes de la necesidad de ser competitivos en el ámbito internacional. Donde esto resulta más evidente es en Trinidad y Tobago, cuya comunidad manufacturera ha reaccionado, con notables resultados, ante el reto planteado por la mayor apertura económica y en Barbados, que tiene una marcada orientación hacia el sector de los servicios. La situación macroeconómica de Jamaica ha limitado en parte los beneficios potenciales. Guyana y Suriname se han esforzado por superar la difícil situación económica heredada de los años ochenta, que produjo graves perjuicios a sus sectores productivos.

[7] Por ejemplo, para la bisutería, el valor de los materiales de fuera de la región se limita al 50% cuando se trate de productores de PMD y al 60% para los de PMA.

[8] A principios de 1998, solamente dos Estados -Jamaica y Trinidad y Tobago- habían instituido regímenes anti-*dumping*.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En el otro extremo de la CARICOM, los PMA continúan aplicando una amplia gama de medidas de control del comercio y se sienten muy preocupados por los potenciales efectos negativos que pueda ocasionar la continua reducción del AEC en las manufacturas y el empleo nacionales, convencidos de que las empresas no serán capaces de sobrevivir a causa de las inherentes desventajas de funcionar en unas economías extremadamente pequeñas. Otra preocupación acuciante guarda relación con las repercusiones sobre la renta que pueda ocasionar la reducción del AEC, habida cuenta de su dependencia de los impuestos sobre el comercio (derechos de importación, impuestos sobre el consumo y tasas de los servicios aduaneros).[9] Más del 50% de los ingresos de la mayoría de los países de la OECO derivan de los gravámenes sobre las importaciones, llegando, en 1996, al 67,3% en el caso de Antigua y Barbuda, y al 61,4% en el caso de Granada. Esta realidad ha generado una creciente resistencia frente a la aplicación del AEC de 1997. No obstante, es preciso destacar que el componente de los impuestos sobre el consumo en los ingresos es considerablemente superior al del propio arancel (véase Cuadro 2).[10]

A juzgar por el análisis de los datos disponibles, las repercusiones de la reducción del AEC sobre el incremento de las importaciones parecen menores de las previstas. Por lo general, no ha ocasionado un gran aumento de las importaciones procedentes de terceros países. En efecto, los datos muestran cierta disminución, en valor, de las importaciones a partir de 1992. Además, el aumento de la competencia del exterior a consecuencia de la reducción del AEC no se ha producido a expensas del comercio de la CARICOM puesto que ha aumentado la participación de las exportaciones intracomunitarias en el total de las exportaciones y, de representar el 10 a 12% en los primeros años del decenio de 1990, ha ascendido al 15,9% en 1994, y al 18,9% en 1995,[11] aun cuando en los datos correspondientes al período 1994 a 1995 no se incluyen todos los países. Para valorar las repercusiones sectoriales se precisan investigaciones pormenorizadas que diferencien los efectos del AEC de otros factores. Lo que muestran los datos es que, dejando a un lado los productos de la Sección 3 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI; combustibles fósiles, lubricantes y materiales relacionados), el crecimiento de las importaciones se produjo en la Sección 0 de la CUCI (productos alimenticios y animales vivos), en la Sección 1 (bebidas y tabaco) y en la Sección 5 (productos químicos y productos relacionados).

ESTRUCTURA, ESTRATEGIA Y REPERCUSIONES DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES: LAS NEGOCIACIONES BILATERALES CON VENEZUELA Y CON COLOMBIA

Marco político y económico de las negociaciones

Tanto Venezuela como Colombia mantenían desde hacía bastante tiempo una activa acción

[9] Algunas de estas economías han suprimido el impuesto sobre la renta.

[10] Datos del Banco Central del Caribe Oriental, *Economic and Financial Review*, diciembre de 1996.

[11] Con base en datos de la Secretaría de la CARICOM.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

diplomática con los Estados miembros de la Comunidad del Caribe. Ambos países consideran a la región un factor fundamental para el mantenimiento de la paz y la estabilidad en el Caribe y en la preservación y consolidación de la democracia en dichos Estados. Sus relaciones se extienden más allá de la esfera económica en particular en el ámbito financiero, como ejemplifica su participación, desde 1970, en el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) (*Caribbean Development Bank*, CDB) como Miembros no prestatarios. Venezuela vende petróleo a precios favorables a algunos de los países, en el marco del Acuerdo de San José, y es el único país que ha abierto embajadas en todos los Estados miembros de la Comunidad. Venezuela y Colombia tienen asimismo la condición de observadores en varias instituciones de la Comunidad.

La iniciativa de negociar con la CARICOM acuerdos comerciales partió de esos dos países y no de la Comunidad. En ambos países existían crecientes presiones económicas externas a medida que avanzaba la liberalización. La mencionada iniciativa concordaba con sus distintos intereses geopolíticos en la cuenca del Caribe desde el decenio de 1980, aumentando considerablemente en el de 1990, a medida que se instrumentaban las reformas económicas en ambas partes y se iban percibiendo con mayor intensidad los imperativos de la globalización.

Las estrategias nacionales en el proceso de negociación

La idea del acuerdo comercial con la Comunidad del Caribe fue sugerida por primera vez por el Ministro de Asuntos Exteriores de Venezuela en la Conferencia Económica del Caribe (*Caribbean Economic Conference*), celebrada en Puerto España en febrero de 1991 y se volvió a plantear en la Cumbre de la CARICOM, celebrada en Saint Kitts en julio del mismo año. Como primer paso, Venezuela se ofreció a suprimir los aranceles sobre los productos de los países Miembros de la CARICOM sin exigir reciprocidad.[12] El ofrecimiento se plasmó en un acuerdo conocido como Principios para un Acuerdo Multilateral entre la Comunidad del Caribe y Venezuela (*Principles for a Multilateral Agreement between the Caribbean Community and Venezuela*), firmado por el presidente de la Conferencia de la CARICOM y el presidente de Venezuela, quienes declararon su intención de establecer unas relaciones más estrechas en materia de comercio e inversiones, y acordaron establecer un Consejo Mixto de la Comunidad del Caribe y Venezuela sobre Comercio e Inversiones (*Caribbean Community-Venezuela Joint Council on Trade and Investment: The Joint Council*).

El interés de Colombia por negociar un acuerdo bilateral con la Comunidad del Caribe se puso de manifiesto tras la conclusión del acuerdo entre Venezuela y la CARICOM, en 1992. El anuncio se formuló en una carta, de fecha 8 de marzo de 1993, del ministro de Comercio Exterior de Colombia en la que informaba a la Comunidad que estaba autorizado para iniciar las negociaciones encaminadas a la conclusión de un acuerdo de libre comercio entre la CARICOM y la República de Colombia. Según se indicaba, Colombia deseaba que se tuvieran en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de las economías de los países, y reconocía que debe existir cierta asimetría en la recíproca liberalización del comercio de bienes, servicios e inversiones, de modo que el mercado colombiano se abriría a las exportaciones de la CARICOM con mayor celeridad.[13] Además, Colombia manifestó que estaba dispuesta a incluir en el acuerdo un capítulo sobre cooperación económica y técnica con la CARICOM. Más adelante, Co-

[12] Véase Alocución de Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela, en la XII Cumbre de la CARICOM.

[13] Información que figura en el documento de la Secretaría de la Comunidad del Caribe para la Reunión de responsables, preparatoria para la Cumbre CARICOM/Grupo de los Tres; 17 de septiembre de 1993.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

lombia explicaría su interés por desarrollar no sólo contactos políticos con la CARICOM sino también la cooperación comercial, económica y técnica, y las relaciones culturales, y preveía que este acuerdo iba a suponer una buena oportunidad para las inversiones, las empresas conjuntas, el aprovechamiento de la complementariedad económica de las capacidades productivas y del especial acceso al mercado de terceros países, disponible para ambas partes.

El acuerdo firmado por los Jefes de Gobierno de la CARICOM y el Presidente Pérez, el 1 de julio de 1991, estipulaba que el Consejo Mixto que habían decidido formar comenzaría su actuación el 15 de septiembre de 1991, a más tardar, y que emprendería urgentemente la preparación de un proyecto de acuerdo que debería concluir en seis meses. De hecho, se cumplió el plazo estipulado para la apertura de las negociaciones pues se iniciaron en Caracas el 9 de septiembre de 1991, pero el procedimiento se prolongó más de lo previsto. En los meses siguientes se llevaron a cabo tres rondas de negociaciones a nivel ministerial del Consejo Mixto; se complementaron con la labor realizada en el Consejo Técnico Mixto (*Joint Technical Council*), cuya creación se había convenido en la primera reunión del Consejo Mixto, dedicado a elaborar propuestas técnicas y presentarlas al Consejo Mixto. El proceso se completó en trece meses, con la firma del Acuerdo en Caracas, el 13 de octubre de 1992 y su entrada en vigor el 1 de enero de 1993.

La negociación entre la CARICOM y Colombia no se efectuó con arreglo a un calendario prefijado pues, desde un principio, se decidió continuar celebrando reuniones hasta llegar a un resultado definitivo. El proceso se desarrolló en cinco reuniones de negociación y otra reunión complementaria, hacia finales de 1994. La duración de estas negociaciones fue algo menor que las de la CARICOM con Venezuela, ya que el proceso se completó en 11 meses. La apertura de negociaciones se efectuó en Barbados, el 24 de agosto de 1993, y éstas concluyeron con la firma del Acuerdo en Cartagena, Colombia, el 24 de julio de 1994. El Acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1995.

En lo que respecta a las negociaciones entre la CARICOM y Venezuela, el objetivo general de concluir un acuerdo multilateral se concretó cuando, en la primera reunión técnica del Consejo Mixto, celebrada en Caracas los días 11 y 12 de noviembre de 1991, se acordaron los siguientes objetivos: a) estrechar las relaciones económicas y comerciales entre las Partes; b) promover y expandir la venta de los productos originarios de la CARICOM por medio del acceso unilateral al mercado venezolano; c) estimular las inversiones para aprovechar los mercados de las Partes y reforzar globalmente su competitividad comercial; d) facilitar la creación de empresas conjuntas y su funcionamiento en la región, y e) fomentar mecanismos de protección y promoción de las inversiones de los nacionales de las Partes.

En las negociaciones entre la CARICOM y Colombia, el acuerdo sobre los objetivos planteó mayores problemas. Antes de celebrarse la primera de las reuniones, Colombia había presentado una propuesta escrita que contemplaba un acuerdo en el que se abarcaba: a) la promoción del comercio bilateral y el incremento de los intercambios comerciales mediante la eliminación de aranceles, obstáculos no arancelarios y demás trabas al comercio de los productos originarios de ambas Partes; b) el Programa de Liberalización sería asimétrico y se evitaría la competencia directa; c) el Acuerdo debería facilitar oportunidades para realizar inversiones conjuntas, y para estudiar la complementariedad en el campo de la producción y en el acceso especial, abierto a cada Parte, a los mercados de terceros países. Por su parte, la CARICOM presentó un proyecto de acuerdo sobre comercio y cooperación económica y técnica que seguía las pautas de su acuerdo con Venezuela.

El principio de no reciprocidad del acuerdo a negociar con Venezuela era aceptable para ambos interlocutores, pero el planteamiento propuesto por Colombia presentaba inconvenientes. En esencia, la propuesta consistía en que cada parte seleccionaría los productos exportables que se iban a beneficiar inmediatamente de la exención de derechos, y la reducción

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

gradual de los derechos de importación sujetos a un esquema asimétrico de eliminación.

En la primera de las reuniones de negociación, celebrada en Barbados el 24 de agosto de 1993, la CARICOM se opuso a la propuesta que Colombia denominó "reciprocidad relativa". El proyecto colombiano se basaba en una oferta unilateral con respecto a una gama limitada de productos. La CARICOM arguyó que los Jefes de Gobierno no la habían habilitado para negociar sobre la base de este principio ya que su decisión, fundada en la interpretación que dieron a la oferta de Colombia, era negociar un acuerdo de libre comercio unilateral semejante al acuerdo concertado con Venezuela. La CARICOM expresó su disposición a concluir dicho acuerdo, en el que se podría estipular la realización de una valoración de resultados, transcurrido cierto período, con el fin de determinar otros pasos que pudieran darse para estrechar las relaciones comerciales.

No obstante, Colombia insistió en que prefería la negociación de un acuerdo de libre comercio con reciprocidad y argumentaba que éste constituiría un mecanismo para favorecer el comercio mucho más eficaz que un acuerdo unilateral sobre una lista de productos limitada. La CARICOM, después de consultas a nivel de Jefes de Gobierno, aceptó el principio de la reciprocidad asimétrica.

Otro de los principios básicos que se acordaron fue la necesidad de tomar en consideración los otros acuerdos en los que eran parte los países negociadores. En lo que respecta a la CARICOM, se estaba haciendo referencia al Tratado de Chaguaramas, por el que se crea la Comunidad del Caribe, uno de cuyos rasgos importantes es el principio de participación equitativa en los beneficios de la integración, que ha motivado la inclusión de un régimen especial para los PMA. De otro lado, se tenían en cuenta las disposiciones contenidas en el Acuerdo de Cartagena, por el que se crea el Pacto Andino, y el Tratado de Montevideo, que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Se acordó que los acuerdos a negociar habrían de ser compatibles con la normativa del GATT.

En la primer reunión del Consejo Mixto de la CARICOM y Venezuela, la parte de la CARICOM explicó que, si bien todos los Estados miembros eran partes en la negociación, no se esperaba que la totalidad participase en la negociación puesto que el equipo negociador estaría constituido por un "grupo clave" de Estados miembros. Además, en esa parte estarían representadas tres instituciones regionales: la Secretaría de la CARICOM, la Secretaría de la OECO y el BDC. Este fue el planteamiento que se aceptó en las dos negociaciones bilaterales. En las negociaciones entre la CARICOM y Colombia, además de las tres instituciones antes citadas, la parte de la CARICOM también estaba representada por la Asociación de Industria y Comercio del Caribe (*Caribbean Association of Industry and Commerce*) y el Congreso Sindical del Caribe (*Caribbean Congress of Labour*), habiendo acordado las partes que era importante la participación del sector privado y del sector laboral en las fases de negociación y ejecución del acuerdo.

También se acordó desde un principio que la firma de los posibles acuerdos estaría a cargo del Presidente de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la CARICOM, en representación de la CARICOM y en nombre de todos los Estados miembros interesados de esta asociación.

En el caso de Venezuela, las negociaciones estuvieron a cargo del presidente del Instituto de Comercio Exterior, que fue la entidad coordinadora, con participación de representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, de la Secretaría de la Presidencia y del Ministerio de Desarrollo. Por parte de Colombia las negociaciones fueron a cargo del Director General para las Negociaciones del Instituto de Comercio Exterior con representación del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Por el lado de la CARICOM, la coordinación se llevó a cabo en el ámbito nacional y en el regional. A nivel nacional la coordinación interna incluía a los Ministerios de Comercio, Agricultura, Hacienda y Asuntos Exteriores (no necesariamente en el orden indicado), asumiendo la dirección, en la mayoría de las ocasiones, los Ministerios de Comercio y, en otras instancias, los de Asuntos Exteriores. En cuanto a la coordinación regional, la delegación de la CARICOM

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

estuvo presidida por el Ministro de Estado para Asuntos Exteriores de Jamaica ya que, previamente, cuando se asignaron funciones dirigentes a Gobiernos concretos en un intento de impulsar diversas actividades de integración, se habían delegado en este país las competencias relativas a las negociaciones comerciales con el exterior.

La Secretaría de la CARICOM desempeñó una función importante que consistió en: elaborar los calendarios y organizar las reuniones de coordinación; presidir las reuniones de coordinación; preparar los informes sobre las deliberaciones y las conclusiones alcanzadas en ambas reuniones de coordinación y de negociación; desempeñar un papel consultivo para la CARICOM en estas últimas; representar a la parte de la CARICOM al preparar, junto con la otra parte, las actas de las reuniones de negociación; y, en términos generales, mantener contacto con las delegaciones de los países y los ministerios rectores.

Existen muchas semejanzas entre ambos procesos de negociación, pero hay también notables diferencias, especialmente en lo que respecta a los acuerdos alcanzados.

Venezuela

En gran medida, las negociaciones con Venezuela se basaron en su propuesta de establecer un régimen comercial. Aunque en la primera sesión de la negociación con Venezuela la CARICOM propuso que se garantizase el libre acceso de todos sus productos que cumpliesen los requisitos de origen, Venezuela dejó entrever una concepción más limitada del acuerdo al proponer dos alternativas: a) la total eliminación de los aranceles y los obstáculos no arancelarios para una lista de productos exportables de la CARICOM, y una liberalización gradual y automática, a razón del 20% anual, para los demás productos, de modo que los aranceles quedasen suprimidos en un plazo de cuatro años, y también una lista de excepciones; y b) un programa de reducción gradual y automática de todos los aranceles sobre los productos de una lista, a razón del 20% durante cuatro años, y concertar una lista de excepciones. Posteriormente, Venezuela aclaró esta propuesta de la manera siguiente: a) acordar la liberalización del comercio en un plazo negociado; b) identificar una lista de productos sensibles a los que se aplicaría la liberalización más lenta, y c) negociar una lista de excepciones. También propuso que, con el tiempo, habría que aproximarse gradualmente hacia la reciprocidad.

La CARICOM quería unas normas de origen flexibles que le permitiesen la acumulación de sus insumos regionales y los procedentes del Grupo Andino. También Venezuela estaba muy interesada por las normas de origen y sugirió que podría ser conveniente considerar el grado de la elaboración, lo cual era preocupante para la CARICOM.

Venezuela también quería que la CARICOM garantizase el trato de nación más favorecida (NMF) a sus exportaciones. Además, propuso que el acuerdo se firmase en el marco de la ALADI, y solicitó a la CARICOM una lista de productos consolidada. Este conjunto de propuestas no planteaba dificultades a la CARICOM. Otra de las propuestas consistió en que el Consejo Mixto pudiera estudiar las solicitudes de modificación del programa de liberalización en lo tocante al trato concedido a cualquier producto.

El Acuerdo establece un programa de liberalización en virtud del cual Venezuela accedió a conceder a los productos originarios de los Estados miembros de la CARICOM el libre acceso a su mercado, mediante la ejecución de programas de reducción arancelaria y la eliminación de los obstáculos no arancelarios. Se aplica a 320 productos, aproximadamente, con arreglo a la nomenclatura arancelaria de Venezuela (NANDINA). El Acuerdo estipula la eliminación inmediata, tras entrar en vigor, de los derechos relativos a una lista de productos exportables de la CARICOM (Anexo I); una segunda lista (Anexo II) está sujeta a una reducción escalonada de derechos, aplicándose desde el 1 de enero de 1993 un margen de preferencia del 75% de los derechos de

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

NMF, y con reducciones anuales de 25 puntos porcentuales, de manera que el trato de franquicia arancelaria se aplicaría a partir del 1 de enero de 1996; y una tercera lista en la que recogen las excepciones, a las que se aplicarían los aranceles de NMF. No se indican plazos para la eliminación de los obstáculos no arancelarios, ni se vinculan éstos a productos específicos.

Por su parte, la CARICOM se comprometió a conceder trato NMF a todas las importaciones procedentes de Venezuela y también a que sus Estados miembros no aplicasen a dichas importaciones, sin previa consulta con Venezuela, restricción cuantitativa alguna, aparte de las ya establecidas o las que autorizase el Tratado por el que se establece la Comunidad del Caribe.

En los casos en que las industrias incorporen materiales de terceros países, las normas de origen prescriben una transformación sustancial que dé origen a un producto diferente, caracterizado por un salto arancelario del SA (Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías). En las operaciones de montaje, se requiere la transformación sustancial cuando el valor CIF de los materiales de terceros países en el puerto de destino, o en el puerto marítimo, no superen el 50% del valor FOB de exportación de esos productos. Cuando se utilicen materiales de terceros países, se estipulan normas de origen específicas para las partidas de los Capítulos 62, 63 y 64.

El Acuerdo permite a Venezuela aplicar medidas de salvaguardia cuando los productos originarios de uno de los Estados miembros de la CARICOM se importen en cantidades tales que causen daño a la producción nacional de productos similares o directamente competidores, o si fuera necesario para corregir un desequilibrio de la balanza de pagos, o proteger la posición financiera de Venezuela en el exterior. En estas circunstancias, las medidas correctivas habrán de consistir en una suspensión total o parcial de las obligaciones contraidas con respecto a dichos productos.

En lo que respecta a la inversión, las Partes acordaron impulsar su promoción y protección mediante la conclusión de tratados bilaterales sobre la materia entre cada uno de los Estados miembros de la CARICOM y Venezuela, al objeto de facilitar la circulación de capitales, el derecho de establecimiento, las empresas mixtas, y la repatriación de los beneficios. Además, acordaron dedicar esfuerzos a la concertación de acuerdos de doble imposición. Aunque reconocieron la importancia del comercio de los servicios para el desarrollo de sus economías, acordaron esperar hasta los resultados de la Ronda Uruguay para entablar negociaciones en esta esfera.

El Acuerdo establece un Consejo Mixto de representantes de Venezuela y la CARICOM para asegurar, entre otras cosas, su cumplimiento, resolver los problemas, y mantener el Acuerdo bajo observación permanente y evaluar su funcionamiento. El Consejo Mixto se reúne anualmente y sus decisiones tienen rango de recomendaciones. En este contexto es preciso señalar que la cuestión de la reciprocidad no se incluyó expresamente en el Acuerdo, pero en él se ha previsto que el Consejo Mixto lleve a cabo, a más tardar antes del transcurso de cuatro años desde la entrada en vigor, una amplia valoración de la ejecución del Acuerdo y del cumplimiento de sus objetivos, a la luz de la cual recomendará, sobre una base de reciprocidad, las medidas que considerase necesarias para mejorar las relaciones comerciales entre las Partes.

Colombia

Como ya se mencionó anteriormente tras la crisis de la primera reunión hubo cierto reajuste en las posturas iniciales de ambas partes. En la segunda reunión, Colombia indicó su disposición a formular una nueva propuesta. En lo que respecta al delicado asunto de la reciprocidad, manifestó su deseo de tratar la cuestión con arreglo a los criterios del Acuerdo entre la CARICOM y Venezuela, en el sentido de que Colombia otorgaría a la CARICOM

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

un acceso preferencial unilateral durante un plazo, coincidente con el fin de dicho acuerdo, pero pediría a la CARICOM que otorgase preferencias a una lista de productos colombianos cuando hubiera finalizado dicho plazo. Al formular esa petición se tendrían en cuenta las diferencias existentes en el nivel de desarrollo de ambas Partes.

La CARICOM explicó que, en el nivel de los Jefes de Gobierno y del Consejo de Ministros, ya se había reflexionado en profundidad sobre la política de reciprocidad y que, conscientes de los cambios acontecidos en las relaciones comerciales internacionales y de que su decisión sentaría un precedente importante, y conociendo las diferencias de dimensión y potencialidad existentes entre los Miembros, estaría dispuesta a ofrecer a Colombia un grado de reciprocidad con los PMD, tras un plazo de cinco años, con respecto a una lista de productos no competidores. Sin embargo, no debería pedirse a los PMA la concesión de preferencias a Colombia por la razón fundamental de que el Tratado de Chaguaramas encomienda a la CARICOM garantizar que se concedan oportunidades especiales a los PMA en todos los acuerdos; además, a causa de su limitada capacidad de exportación, estos países no se beneficiarían significativamente de un acuerdo con Colombia y, por otra parte, la base de su fiscalidad era muy vulnerable en razón de su escasa dimensión y su estructura.

Colombia indicó su voluntad de mostrarse flexible y su disposición para señalar los productos exportables de una lista de la CARICOM a los que se concedería de inmediato la entrada en Colombia libre de impuestos. Igualmente indicó que su acuerdo con la CARICOM se diferenciaría del de Venezuela en que no habría una lista de excepciones.

El Acuerdo

Se estableció un mecanismo administrativo denominado Consejo Mixto de la CARICOM y Colombia de Comercio, Actividades Empresariales y Cooperación Económica (CARICOM-*Colombia Joint Council on Trade, Economic and Business Cooperation*), con funciones similares a las del Consejo Mixto creado por el Acuerdo entre la CARICOM y Venezuela, con inclusión de la función que desempeña en la solución de diferencias.

Las partes acordaron un programa de liberalización comercial que tuvo en cuenta expresamente la diferencia existente entre los niveles de desarrollo de Colombia y la CARICOM en general, y de los PMA en particular. Colombia acordó liberalizar con efecto inmediato 649 productos enumerados en la lista del Anexo I, y 207 productos enumerados en la lista del Anexo II, de manera escalonada en tres reducciones anuales equivalentes. En una tercera lista (Anexo III) se incluyeron 698 productos elegidos entre los de la oferta exportable de la CARICOM, a los que se concedería trato NMF y que podrían recibir trato preferencial en Colombia a partir del cuarto año de la entrada en vigor del Acuerdo, previa negociación entre las Partes. El Consejo Mixto está facultado para examinar toda solicitud formulada por las Partes para modificar el trato concedido a alguno de los artículos que figuran en los Anexos II y III del Acuerdo. Aunque Colombia se comprometió a eliminar los obstáculos no arancelarios, en el Acuerdo no se incluyó ningún calendario al respecto.

La CARICOM se comprometió a otorgar trato NMF a todas las importaciones procedentes de Colombia y, al igual que en el Acuerdo con Venezuela, a no aplicar obstáculos no arancelarios sin consultas previas. Los PMD de la CARICOM introducirían un programa para eliminar o reducir los aranceles sobre una lista convenida de productos que a Colombia interesa exportar, a partir del inicio del cuarto año siguiente a la entrada en vigor del Acuerdo. Sin embargo, a los PMA de la CARICOM no se les exigirá que otorguen concesiones arancelarias a Colombia. Se acordó que la lista de los productos colombianos a los que se iba a conceder libre acceso a los

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

mercados de la CARICOM se negociaría en una etapa posterior, cuando se revisase el Acuerdo.

Las normas de origen se basan en el principio del salto arancelario para los productos manufacturados cuando conllevan un proceso de transformación sustancial; en lo que respecta a las operaciones de montaje a las que sea aplicable el criterio del valor añadido, se permite la acumulación del origen regional entre los signatarios. El valor de los materiales procedentes de terceros países no debe superar el 40% del valor FOB de los productos exportados en los tres primeros años.[14] En ambos acuerdos también se ha previsto la posibilidad de aplicar normas de origen específicas, la realización de reajustes en vista de las transformaciones tecnológicas, y un mecanismo de revisión.

Al igual que en el Acuerdo con Venezuela, las Partes reconocen que los servicios deberían estar incluidos en el Acuerdo. Se permite a las Partes la aplicación bilateral de medidas de salvaguardia de naturaleza transitoria cuando los productos se importen en tales cantidades que ocasionen graves perjuicios a la producción nacional, o cuando sea necesario para equilibrar el déficit de la balanza de pagos o para proteger la posición financiera del país importador.

También acordaron fomentar las inversiones de sus nacionales en el territorio de la otra Parte por medio, entre otras cosas, de estudiar la posibilidad de negociar tratados bilaterales sobre promoción y protección recíproca de las inversiones, el fomento de las actividades de inversión y el intercambio de información sobre las posibilidades de realizar inversiones, así como propiciar la producción conjunta de bienes y la colaboración en la prestación de servicios, particularmente los dirigidos a aprovechar las ventajas comerciales ofrecidas en terceros países.

Las Partes acordaron concluir acuerdos para estimular y promover la cooperación en esferas tales como las del desarrollo de los recursos humanos, la consolidación institucional, la ciencia y tecnología, la investigación y desarrollo, la gestión ambiental, la prevención y actuación en caso de catástrofes, la investigación y gestión sanitarias, la energía, el turismo, y el desarrollo agropecuario. También acordaron estudiar la posibilidad de establecer un Consejo Económico Mixto para analizar las oportunidades en materia de comercio e inversiones, facilitar información económica y organizar intercambios empresariales.

Se estipula que el Consejo Mixto efectuará evaluaciones periódicas de la ejecución del Acuerdo y el logro de los objetivos, y basándose en ellas deberá recomendar medidas para mejorar las relaciones comerciales y económicas y la cooperación técnica entre las Partes.

Valoración de las repercusiones económicas y comerciales

Está claro que los dos acuerdos han aportado unos beneficios comerciales muy modestos. En un primer momento, el Acuerdo con Venezuela suscitó el interés de los exportadores, principalmente en Jamaica y Trinidad y Tobago, principales fuentes de las importaciones procedentes de la CARICOM en dicho país, pero los beneficios potenciales del mejor acceso se desvirtuaron con las prolongadas dificultades económicas de Venezuela, que motivaron la imposición de restricciones monetarias a mediados del decenio de 1990, dificultando así los pagos exteriores y reduciendo el interés de las exportaciones de la CARICOM. El valor de las importaciones de Venezuela procedentes de la CARICOM (con exclusión de las Bahamas y Suriname) fue disminuyendo desde US$ 63 millones en 1993, a US$ 41 millones en 1996, como se muestra en el Cuadro 5.

El valor de las importaciones procedentes de Trinidad y Tobago aumentó constantemente durante el mismo período, pasando de US$ 17,1 millones a US$ 29,7 millones, y su cuota de

[14] Se elevó al 50% en las negociaciones de la segunda fase del Acuerdo, en marzo de 1998.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 5

Total de las importaciones de Venezuela procedentes de la comunidad del Caribe

	1993		1994		1995		1996	
	miles US$	distrib.	miles US$	distrib.	miles US$	distrib.	miles US$	distrib.
Trinidad y Tobago	17.079	27,1%	21.704	57,9%	24.582	71,4%	29.623	72,2%
Barbados	98	0,2%	285	0,8%	1.504	4,4%	6.450	15,7%
Jamaica	33.297	52,8%	12.730	33,9%	3.734	10,8%	3.015	7,4%
Guyana	7.492	11,9%	650	1,7%	2.533	7,4%	1.193	2,9%
Granada	3.512	5,6%	105	0,3%	849	2,5%	358	0,9%
Antigua y Barbuda	44	0,1%	245	0,7%	60	0,2%	150	0,4%
Santa Lucía	218	0,3%	490	1,3%	528	1,5%	105	0,3%
San Vicente y las Granadinas	254	0,4%	898	2,4%	116	0,3%	83	0,2%
Belice	922	1,5%	27	0,1%	292	0,8%	26	0,1%
Dominica	119	0,2%	366	1,0%	192	0,6%	5	0,0%
Montserrat	0	0,0%	0	0,0%	56	0,2%	0	0,0%
Total	63.035	100,0%	37.500	100,0%	34.446	100,0%	41.008	100,0%

Fuente: DATAINTAL, BID.

participación en las exportaciones de la CARICOM saltó desde el 27,1 al 72,2% entre 1993 y 1996. En contraposición, el valor de las importaciones procedentes de Jamaica descendió bruscamente desde US$ 33 millones a poco más de US$ 3 millones, y su participación en el total de las exportaciones de la CARICOM disminuyó del 52,8 al 7,4%. Las importaciones procedentes de Barbados aumentaron drásticamente en 1996, hasta casi llegar a los US$ 6,5 millones, o 17% del total de las exportaciones, ocupando en 1996 el segundo lugar en orden de importancia. El valor de las importaciones procedentes de Guyana disminuyó y su participación en el total de la CARICOM varió del 11,9 al 2,9%. El valor de las importaciones procedentes de los PMA fue escaso.

En lo que respecta a los productos, efectuar la comparación entre los datos correspondientes al período 1993-1995 y los de 1996 es una tarea difícil que queda fuera del alcance del presente trabajo debido a las modificaciones de la nomenclatura arancelaria. Así, limitamos el análisis al período 1993-1995. Con el fin de determinar los productos que se han beneficiado del mejor acceso, se examinan las importaciones de Venezuela a nivel de ocho dígitos, con valores mínimos de US$ 40.000 en 1995. En primer lugar, se identificó la lista de los productos a los que se concede el acceso inmediato libre de derechos, y ésta reveló que pudieron haberse beneficiado siete artículos, con un valor total ligeramente superior a US$ 3 millones, que representa el 8,7% de las importaciones en Venezuela procedentes del Mercado Común, en 1995. Puesto que se encontraba registrado con diez dígitos, no fue posible determinar si realmente se benefició uno de esos productos, con un valor de US$ 596.000. El de mayor valor (mezclas no alcohólicas para la preparación de bebidas, de Barbados) superaba ligeramente US$ 1 millón. La mayoría de los artículos eran originarios de Trinidad y Tobago: aparatos de aire acondicionado (registrado en el nivel de 10 dígitos), los demás alambrones de hierro o de acero sin alear (SA 7213), y artículos de confitería. En esta última categoría, la canela era el único artículo de Jamaica, y el óxido de aluminio el único artículo de Guyana.

La lista de la reducción escalonada mostraba posibles beneficios para 12 artículos (uno de ellos registrado con diez dígitos) con un valor de US$ 1,6 millones solamente, o sea, el

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

CUADRO 6

Importaciones preferenciales en Venezuela procedentes de la Comunidad del Caribe. Valor CIF.

(en miles de US$)

A. Productos que se benefician del acceso inmediato libre de derechos SA			1993	1994	1995
21069020	Barbados	Mezclas no alcohólicas para la preparación de bebidas	0	0	1.015
84158290	Trinidad y Tobago	Otros acondicionadores de aire	169	547	596
72133900	Trinidad y Tobago	Los demás alambrones de hierro o de acero sin alear	130	156	463
09061000	Jamaica	Canela sin triturar ni pulverizar	144	70	359
28182000	Guyana	Oxido de aluminio	0	0	272
72134900	Trinidad y Tobago	Otros cables ... con contenido de carbono ...	0	11	260
19050000	Trinidad y Tobago	Productos de panadería, pastelería o galletería	69	130	55

B. Productos que se benefician de la reducción escalonada SA			1993	1994	1995
84151000	Trinidad y Tobago	Acondicionadores de aire ...	1	68	395
48122000	Barbados	Cajas y cartonajes plegables	0	0	340
18063100	Trinidad y Tobago	Chocolate en barras, relleno	158	447	203
48192000	Trinidad y Tobago	Cajas y cartonajes plegables	0	36	156
84798990	Trinidad y Tobago	Otras máquinas y aparatos ...	78	0	117
72041000	Guyana	Desperdicios y deshechos de fundición	0	0	94
84158210	Trinidad y Tobago	Acondicionadores de aire ...	0	0	88
48191000	Trinidad y Tobago	Cajas de papel o cartón ondulado	0	0	85
03030000	Trinidad y Tobago	Pescado congelado, con exclusión de los filetes y demás ...	0	21	44
48119090	Jamaica	Los demás papeles, cartones, guatas de celulosa ...	0	0	41
84189090	Trinidad y Tobago	Los demás componentes mecánicos	0	0	41

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 7

Importaciones de Colombia procedentes de la CARICOM

País	1994 Miles US$	1994 Distribución	1995 Miles US$	1995 Distribución	1996 Miles US$	1996 Distribución
Trinidad y Tobago	47.173	75,5%	51.673	75,8%	50.922	94,0%
Jamaica	2.360	3,8%	4.027	5,9%	2.143	4,0%
Guyana	1.401	2,2%	1.113	1,6%	456	0,8%
Montserrat	68	0,1%	115	0,2%	173	0,3%
Antigua y Barbuda	11.423	18,3%	11.161	16,4%	147	0,3%
Granada	6	0,0%	4	0,0%	115	0,2%
Belice	30	0,0%	24	0,0%	98	0,2%
Santa Lucía	0	0,0%	2	0,0%	53	0,1%
Barbados	0	0,0%	61	0,1%	47	0,1%
Dominica	9	0,0%	0	0,0%	7	0,0%
San Vicente y las Granadinas	6	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
CARICOM	62.476	100,0%	68.180	100,0%	54.161	100,0%

Fuente: DATAINTAL, BID.

4,7% de las importaciones venezolanas procedentes del Mercado Común en 1995. De estos 12 artículos, únicamente cinco estaban valorados en más de US$ 100.000. Una vez más, la mayoría procedían de Trinidad y Tobago, y de Barbados, Guyana y Jamaica, un artículo de cada país. En el Cuadro 6 se muestran pormenores de las importaciones en Venezuela que posiblemente se beneficiaron del programa de liberalización, detallándose la clasificación del SA, el país, y los valores correspondientes a los años 1993-1995. Es preciso señalar que, entre todas las categorías y con un valor de US$ 40.000 o más, no se benefició del Acuerdo ningún otro artículo de alguno de los países de la CARICOM.

En lo tocante al Acuerdo entre la CARICOM y Colombia, que entró en vigor el 1 de enero de 1995, aún no ha transcurrido tiempo suficiente que nos permita calibrar sus repercusiones. Las importaciones en Colombia procedentes de los países signatarios de la CARICOM aumentaron drásticamente en US$ 62,5 millones entre 1992 y 1994. En 1995, primer año del Acuerdo, las importaciones en Colombia ascendieron a US$ 68,2 millones, pero cayeron a US$ 54,2 millones en 1996. Trinidad y Tobago ha sido el principal exportador, el valor de las importaciones procedentes de este país pasó de US$ 47,2 millones en 1994, a US$ 51,6 millones en 1995, descendiendo ligeramente a US$ 50,9 millones en 1996. Su participación en las importaciones procedentes de la CARICOM aumentó desde el 75,5% en 1994 hasta el 94,0% en 1996. La parte correspondiente a Jamaica fue del 4,0% en 1996, pero ningún otro país superó el 1,0%. Estas cifras se muestran en el Cuadro 7.

En lo que respecta a los productos, hemos podido incluir los datos de 1996 porque la composición de la importaciones colombianas procedentes de la CARICOM que modifican el

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 8

Importaciones preferenciales en Colombia procedentes de la Comunidad del Caribe. CIF.

(en miles de US$)

A. Productos que se benefician de acceso inmediato libre de derechos

SA			1994	1995	1996
31021000	Trinidad y Tobago	Urea y los demás abonos	4.141	8.757	12.824
27100019	Trinidad y Tobago	Gasolina para motores	23.863	20.593	4.461
27100050	Trinidad y Tobago	Gasóleos	0	0	3.781
22084000	Trinidad y Tobago	Ron y aguardiente de caña o tafia	1.466	1.730	2.870
25201000	Jamaica	Yeso natural exclusivamente	1.154	2.300	1.425
27100071	Trinidad y Tobago	Fuel que se destine a un tratamiento definido	0	0	684
72135000	Trinidad y Tobago	Los demás alambrones de hierro o de acero sin alear	2.412	4.737	426
72041000	Guyana	Desperdicios y deshechos de hierro o de acero, excepto en lingotes	0	182	341
72041000	Jamaica	Desperdicios y deshechos de hierro o de acero, excepto lingotes	120	225	272
72041000	Trinidad y Tobago	Desperdicios y deshechos de hierro o de acero, excepto en lingotes	0	0	142
09081000	Granada	Nuez moscada	0	4	115
26060000	Guyana	Exclusivamente bauxita calcinada	0	0	109
84798990	Trinidad y Tobago	Otras máquinas y aparatos mecánicos	0	0	70

B. Productos que se benefician de reducción escalonada

SA			1994	1995	1996
16010000	Trinidad y Tobago	Embutidos y productos similares	0	32	149

Fuente: DATAINTAL, BID.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

SA 96 no afectan a la comparación. Sólo 13 de los productos importados por Colombia de los países de la CARICOM (con valores superiores a US$ 40.000 en 1996) fueron seleccionados para la eliminación inmediata de los derechos. Posiblemente se ha beneficiado la mitad de ellos, aproximadamente, ya que los valores de las importaciones tendieron a aumentar en el período 1994-1996. Esos productos son: urea, ron y aceites lubrificantes de Trinidad y Tobago; mineral de aluminio de Guyana; nuez moscada de Granada, y limaduras y desechos de hierro y acero de Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Ahora bien, los beneficios fueron muy escasos puesto que estaban gravados con un arancel del 5%, a excepción del mineral de aluminio cuyo arancel era del 10%. En los demás productos se mostraba una tendencia a la baja o una tendencia incierta. Puede que tan sólo un producto se haya beneficiado de la reducción escalonada: los embutidos de Trinidad y Tobago. En el Cuadro 8 se especifican los artículos mencionados.

Una de las razones de la exigüidad de los beneficios derivados de los acuerdos puede encontrarse en un documento de la Administración de Trinidad y Tobago relativo a política comercial, en el que se manifiesta que en esos arreglos preferenciales unilaterales la elección de los productos no puede originar un volumen de comercio significativo para hacerlos provechosos.[15]

Se ha prestado escasa atención a los aspectos no comerciales de los acuerdos bilaterales. No se ha llevado a cabo intento alguno de negociar los acuerdos sobre inversiones previstos en ambos Acuerdos, y las Partes no han abordado, tal como se había acordado, la negociación de enmiendas o adiciones a los Acuerdos con el fin de incluir compromisos en materia de comercio de servicios.

El Consejo Mixto de la CARICOM y Venezuela no se ha reunido con periodicidad anual. El Consejo Mixto de la CARICOM y Colombia ha celebrado cuatro reuniones desde febrero de 1997 hasta marzo de 1998, llegando a un acuerdo sobre los productos a los que la CARICOM otorgará franquicia arancelaria desde el 1 de junio de 1998. También Colombia ha otorgado la franquicia arancelaria a otros productos de la CARICOM, que figuran en el Anexo III de la lista del Acuerdo.

LECCIONES QUE SE DESPRENDEN ANTE LA PERSPECTIVA DEL RETO DEL ALCA

Del anterior examen de los procesos relativos a las negociaciones de un nuevo AEC de la CARICOM y de las dos negociaciones bilaterales, se desprende una serie de enseñanzas que son relevantes e instructivas para las futuras negociaciones comerciales encaminadas al establecimiento de un Area de Libre Comercio de las Américas. A este respecto, es preciso destacar los siguientes aspectos:

Tanto las negociaciones del AEC como las negociaciones bilaterales indican la importancia fundamental que tienen los acuerdos de la CARICOM para alcanzar la equidad de los beneficios mediante la diferencia del trato otorgado a los PMD y a los PMA, e incluso al tratar a Belice como un caso diferenciado. Aunque el criterio de las necesidades especiales de los PMA va a ser, seguramente, uno de los elementos de la postura negociadora de la CARICOM, no está claro a qué objetos de la negociación se va a aplicar dicho criterio, aparte de los programas de liberalización comercial. No obstante, podrían considerarse posibilidades similares en lo que respecta a las salvaguardias, las normas de origen y otros objetos.

[15] *Trade Policy for the Republic of Trinidad and Tobago 1997-2001* (Política comercial de la República de Trinidad y Tobago en el período 1997-2001); documento elaborado por el Ministerio de Comercio e Industria, n.d., p. 48.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Habida cuenta del espíritu competitivo predominante, la experiencia también demuestra el quebranto que supone hoy día la conclusión de acuerdos comerciales sin reciprocidad, en los que se concede muy poco y, aún así, con una lista muy restringida. La CARICOM no ha sido capaz de obtener de Venezuela o de Colombia concesiones significativas en materia de acceso al mercado. De los pocos productos que se beneficiaron, la mayor parte probablemente habrían obtenido resultados similares en ausencia de los acuerdos bilaterales, y la mayor parte de los productos que penetraron con éxito en esos mercados no eran susceptibles de recibir un trato especial.

La tradicional reticencia de la CARICOM a comprometerse en negociaciones de carácter recíproco con terceras partes ha producido algunos resultados, aunque el Acuerdo con Colombia compromete a la asociación, por primera vez, a una eventual concesión de reciprocidad, si bien únicamente en relación con los PMD. Con todo, la CARICOM sólo aceptó la reciprocidad a regañadientes, admitiendo la posibilidad de abrir los mercados de los PMD a los productos no competitivos de Colombia, eludiendo así las ocasiones de aceptar un reto competitivo. Esta postura todavía queda muy lejos de la clase de reciprocidad que probablemente se va a requerir en el contexto de un ALCA.

Sin embargo, no se contempló la reciprocidad con los PMA, y Colombia aceptó las pretensiones de la CARICOM. Este objetivo también está incorporado, como categoría regional, en el Proyecto de Modelo de Acuerdo de Libre Comercio (*Draft Model Free Trade Agreement*) adoptado por la Conferencia a principios de 1996 como documento de base para futuras negociaciones comerciales. No parece que se haya contemplado alguna otra alternativa, como pudiera ser la concesión de un período de gracia a los PMA antes de que opere la reciprocidad, o unos plazos más prolongados que los de los PMD para la eliminación de sus aranceles.

Está por determinar la cuestión de la aceptación más generalizada de la postura de la CARICOM relativa a la exención de reciprocidad de los PMA, pero es seguro que esta cuestión dificultará las negociaciones en las que aquella participe. En la actualidad, la posición mencionada se está poniendo a prueba en las negociaciones que se están llevando a cabo con la República Dominicana que, hasta el momento, ha manifestado su negativa a otorgar tal concesión. En el calendario regional de las negociaciones comerciales en curso se incluyen las de la Comunidad Andina y las del Mercado Común Centroamericano, pero también se han propuesto negociaciones con otros países. Los negociadores de la CARICOM apenas dan muestras de discreción en lo relativo a la cuestión de la ausencia de reciprocidad con los PMA, ya que constituye un mandato de la Conferencia y sólo en ésta se puede modificar.

La experiencia de los acuerdos bilaterales ya ha demostrado la dificultad de defender los intereses de los pequeños Estados, que pueden esperar pocos beneficios de los acuerdos de libre comercio. A medida que la reciprocidad se vaya convirtiendo en un punto a discutir, es probable que aumente el desinterés de los PMA y con ello se provoque un mayor ausentismo en las sesiones de negociación y se complique la coordinación de la postura regional. Esto puede acarrear dificultades importantes para la cohesión del grupo y, posiblemente, motivará que en algunos países se adopten medidas para negociar por separado con terceras partes, ya sea con o sin la autorización de la CARICOM.

De otro lado, si los PMA concediesen a terceros una reciprocidad plena, se haría insostenible una situación en la que estos últimos disfrutarían de un acceso a los mercados de los primeros más favorable que el que actualmente disfrutan los PMD, ya que el Tratado de la CARICOM es generoso en concesiones comerciales a los PMA.[16]

[16] Una de las principales concesiones es el artículo 56 del Anexo del Mercado Común, que recoge la promoción del desarrollo industrial de los PMA. Bajo ciertas condiciones, faculta a los PMA para suspender, como medida transitoria, el trato arancelario del Mercado Común de cualquier designación para las importaciones seleccionadas por razones de producción en otros Estados miembros.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La experiencia de los procesos de negociación bilateral ha revelado que la CARICOM necesita aspirar a una preparación mucho más adecuada en lo que respecta a la gestión y el análisis de la información, de manera que comprenda mejor los intereses y objetivos de la otra parte, y también sus verdaderas posibilidades de exportación al mercado de que se trate. Es sorprendente que muchos de los productos incluidos por Venezuela y Colombia en sus respectivas listas de liberalización y que figuraron en la lista de productos exportables de la CARICOM, tenían limitado su potencial exportador. Esto suscita la cuestión de los criterios aplicados por la CARICOM para elaborar una lista consolidada de productos exportables y la estrategia en que se basa su presentación. Parecería que es más importante la aceptación de una lista larga (poco analizada) que la aceptación de productos prioritarios. La CARICOM también necesita prestar más atención a los obstáculos no arancelarios que mantiene la otra parte, y ocuparse de negociar calendarios concretos para su eliminación, en vez de acordar unos compromisos sin fecha de cumplimiento, como sucedió en las dos negociaciones bilaterales.

En los párrafos anteriores se indica que se precisa cooperación técnica, y sobre este punto nunca se insistirá bastante a la vista de las limitaciones de la región en recursos humanos, uno de los problemas más acuciantes en los PMA, y de su incapacidad para adquirir conocimientos tecnicoprácticos sobre el amplio espectro de las materias a negociar. Tanto en la negociación del AEC como en las negociaciones bilaterales se evidencia con claridad la carencia de preparación técnica de la región. El AEC en particular, tuvo una prolongada preparación y sin embargo no se hicieron estudios críticos.

La CARICOM también necesita valorar en qué medida es compatible su régimen con el entorno comercial global de la actualidad (por ejemplo, en lo que respecta a las normas de origen y las prescripciones sobre la utilización de materiales regionales) y llevar a cabo con celeridad los cambios necesarios, así como prever los cambios necesarios para aplicar los acuerdos comerciales recíprocos que haya suscrito y, en especial, para instituir o poner en práctica los regímenes de ámbito regional relativos al anti-*dumping*, los servicios, la inversión, compras gubernamentales y otros aspectos, que se exigirán en el ALCA.

La asociación también debe instrumentar unos mecanismos más adecuados para la coordinación de una postura regional, antes y durante las negociaciones, especialmente en el contexto de la negociación de la reciprocidad. A este respecto, es conveniente hacer referencia al papel desempeñado por el sector privado en estos procesos, que plantea una serie de problemas. El primero es encontrar una manera eficaz de integrar al sector privado (y a otras entidades del cuerpo social) en el proceso de las negociaciones, con inclusión del proceso preparatorio. Aunque se ha dado un cierto avance, aún queda mucho por hacer para que esa participación sea algo más que palabras. No es tan sólo una cuestión de mera mecánica de la coordinación sino también, y críticamente, una cuestión de preparación de esas entidades para la negociación. En este contexto, la representatividad de la participación del sector privado también deja mucho que desear, y han de hallarse los medios para forjar un consenso regional del sector privado en torno a los diversos asuntos que se negocien.

En estos procesos, la función desempeñada por la Secretaría de la CARICOM ha sido de la mayor trascendencia para la asociación, no sólo en el aspecto de la coordinación de las posturas dentro de la CARICOM sino también en las negociaciones mismas con terceras partes, para las cuales se ha pedido a la Secretaría que intervenga formalmente en nombre de la asociación, y que intervenga, ocasionalmente, en las sesiones de negociación. No obstante, la última de las prácticas mencionadas puede plantear problemas en un foro negociador más amplio.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Por último, en vísperas de las negociaciones del ALCA, debe destacarse que éstas suponen para la CARICOM un desafío más temible que para otros. Además de estar constituida por los países más pequeños, cosa que le plantea unas dificultades de negociación y competitividad mucho más importantes que las de los gigantes de Norteamérica y Sudamérica, la CARICOM tiene que afrontar los problemas de cohesión interna que se derivan de las marcadas diferencias en el interés con que sus Miembros han asumido el objetivo del ALCA a causa de las previsiones, notoriamente distintas, de los posibles beneficios. La importancia que esto tiene debe valorarse teniendo en cuenta la dificultad de coordinar un grupo tan numeroso de países que, probablemente, entablarán por primera vez negociaciones en condiciones de plena reciprocidad. A excepción de Haití, todos los demás participantes del ALCA han pasado, al menos una vez, por la experiencia de concertar negociaciones comerciales en condiciones de reciprocidad. No es improbable que todavía no se tenga plena conciencia de los imperativos que exige la preparación y la realización de tales negociaciones, tanto desde el punto de vista técnico como logístico.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo XII

PROBLEMAS Y DESAFIOS DE LAS NEGOCIACIONES DE ACCESO A MERCADOS PARA LAS PEQUEÑAS ECONOMIAS

Anabel González
Eduardo Lizano

INTRODUCCION

Las negociaciones de acceso al mercado plantean un conjunto de retos muy particulares a las economías más pequeñas del Continente Americano, derivados, en buena medida, de la tensión entre los beneficios potenciales tan importantes que ellas generan y las dificultades o limitaciones particulares de tales economías para participar en estos procesos y sacar el mejor provecho de sus resultados. Estos retos son particularmente importantes en el caso de las negociaciones para el establecimiento del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El objetivo de este trabajo es analizar algunos temas estratégicos para las economías más pequeñas en las negociaciones de acceso al mercado en el Continente. Para tales efectos, el trabajo se divide en dos secciones principales. En la primera de ellas se hace un análisis de los logros alcanzados en la negociación de los acuerdos comerciales en que han participado las economías más pequeñas de la región. Esta sección se divide, a su vez, en cinco apartados: negociaciones prioritarias, acceso a mercados en los acuerdos negociados, organización para las negociaciones, política comercial y negociación de acuerdos comerciales, y resultados. Una segunda sección mira más hacia el futuro al fijar las pautas para estrategias alternativas de largo plazo para la negociación de acuerdos comerciales. Esta sección cuenta con tres apartados: el punto de partida, elementos de base de las negociaciones y escenarios alternativos de negociaciones comerciales, con particular referencia al ALCA. El estudio concluye con algunas observaciones finales.

Si bien se trató que el trabajo se centrara en la problemática de las economías más pequeñas del Continente, es de sobra conocida la dificultad de definir este concepto. Algunos trabajos de la Unidad de Comercio de la Organización de Estados Americanos (OEA), que sirvieron de base para la labor del Grupo de Trabajo sobre las Economías Más Pequeñas del ALCA, plantean dos alternativas al respecto que combinan el tamaño de la población y el producto nacional bruto (PNB) per cápita: por una parte, economías con una población inferior a 8 millones y con un PNB per cápita de US$ 1.000 o menos, lo cual abarcaría a Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua; y, por otra, población de menos de 12 millones y PNB per cápita de US$ 1.200 o menos, lo cual comprendería a Guatemala, Honduras, Nicaragua, Guyana, Suriname, Bolivia, Ecuador, República Dominicana y Haití.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En el caso de este estudio, sin embargo, más que ajustarse a parámetros como los indicados se ha optado por concentrar el análisis en los países centroamericanos, principalmente, y, en segundo término, en los países del Caribe. Se ha considerado que sus experiencias, particularmente frente a terceros, son relevantes para reconsiderar algunos de los temas estratégicos antes señalados.

NEGOCIACION DE ACUERDOS COMERCIALES: EVALUACION DE LOS LOGROS ALCANZADOS

Negociaciones prioritarias

Acuerdos concluidos y en proceso de negociación

Las economías más pequeñas del Continente Americano han participado en los procesos de integración regional en forma activa desde hace varias décadas, en el caso de los países centroamericanos, con la firma del Tratado General de Integración Económica que creaba el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y, en el caso de los países del Caribe, con la suscripción del Tratado de Chaguaramas, mediante el cual se creó la Comunidad del Caribe (CARICOM).

A pesar de algunos esfuerzos aislados de suscripción de otros acuerdos comerciales —entre los que destacan los celebrados por cada país centroamericano, en forma bilateral, con Panamá en el decenio de 1970— no es realmente hasta los años noventa, con el resurgimiento del regionalismo en América Latina, cuando las economías más pequeñas se dan a la tarea, no sólo de revitalizar sus esquemas de integración subregionales, sino también de iniciar procesos de negociación comercial con otros países.

Cinco son los acuerdos comerciales que, a la fecha, han suscrito las economías más pequeñas del continente, ya sea actuando en forma conjunta, como parte de un bloque subregional, o en forma individual *vis a vis* otro socio comercial.[1] Como se desprende del Cuadro 1, dos de esos acuerdos han sido suscritos por la CARICOM, uno con Venezuela y otro con Colombia, otros dos han sido celebrados por México con Costa Rica y Nicaragua, y otro es un acuerdo entre los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) con la República Dominicana. Adicionalmente, México, como parte de su política general de suscripción de tratados en el Continente, está en proceso de negociación con El Salvador, Guatemala y Honduras —los cuales actúan conjuntamente bajo la denominación de "Triángulo del Norte"— y con Panamá y, después de un acercamiento infructuoso con la CARICOM, ha celebrado reuniones

[1] El Acuerdo entre la CARICOM y la República Dominicana fue suscrito en Agosto de 1998 pero al momento de publicación, la negociación de las listas de excepciones no había concluido. Este acuerdo, que es un híbrido entre el modelo que la CARICOM utilizó en sus acuerdos con Colombia y Venezuela y el modelo del TLCAN que los países centroamericanos utilizaron en sus TLC, fue suscrito con posterioridad a la finalización de este trabajo, por lo que no es objeto de análisis.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 1

Negociación de acuerdos comerciales por las economías más pequeñas del continente americano, 1990-1998*

Economía(s) más pequeña(s)	Otro socio comercial	Acuerdo negociado o en proceso de negociación	Características del acuerdo	Estado de la negociación
CARICOM	Venezuela	Acuerdo sobre Comercio y Cooperación Económica y Técnica	Acuerdo Preferencial Temporal No Recíproco	Acuerdo entró en vigor el 1/1/93
CARICOM	Colombia	Acuerdo sobre Comercio y Cooperación Económica y Técnica	Acuerdo Preferencial Temporal No Recíproco	Acuerdo entró en vigor el 1/1/95
CARICOM	República Dominicana	Tratado de Libre Comercio	Acuerdo híbrido: Tratado no re-cíproco con algunos elementos del modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	Acuerdo suscrito el 22/8/98
Costa Rica	México	Tratado de Libre Comercio	Tratado de libre comercio modelado bajo el TLCAN	Acuerdo entró en vigor el 1/1/95
Nicaragua	México	Tratado de Libre Comercio	Tratado de libre comercio modelado bajo el TLCAN	Acuerdo entrará en vigor el 1/7/98**
El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo del Norte)	México	Tratado de Libre Comercio	Tratado de libre comercio modelado bajo el TLCAN	Negociación en proceso
El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo del Norte)	Comunidad Andina	Tratado de Libre Comercio	Tratado de libre comercio modelado bajo el TLCAN	Negociación en proceso
Panamá	México	Tratado de Libre Comercio	Tratado de libre comercio modelado bajo el TLCAN	Negociación en proceso
Belice	México	Tratado de Libre Comercio	Tratado de libre comercio modelado bajo el TLCAN	Reuniones iniciales
Trinidad y Tobago	México	Tratado de Libre Comercio	Tratado de libre comercio modelado bajo el TLCAN	Reuniones iniciales
Panamá	Chile	Tratado de Libre Comercio	Tratado de libre comercio modelado bajo el TLCAN	Negociación en proceso
Panamá	Comunidad Andina	Tratado de Libre Comercio	Tratado de libre comercio modelado bajo el TLCAN	Negociación en proceso
Centroamérica	Colombia y Venezuela	Acuerdo sobre Comercio e Inversión	Acuerdo para crear una zona de libre comercio, sobre la base de una reciprocidad asimétrica	Terminación no exitosa del proceso
Centroamérica	República Dominicana	Tratado de Libre Comercio	Tratado de libre comercio parcialmente modelado bajo el TLCAN	Suscrito el 17/4/98
Centroamérica	Chile	Tratado de Libre Comercio	Tratado de Libre Comercio	Negociación en proceso

* En el caso de 1998, abarca hasta el mes de abril inclusive.

** La fecha de entrada en vigor prevista en el tratado está sujeta a la aprobación legislativa, en tiempo, de ambos países.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes diversas.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

iniciales con Belice y con Trinidad y Tobago tendientes, también, a la firma de un acuerdo. Panamá se encuentra también en proceso de negociación con Chile y la Comunidad Andina.

Aparte de los procesos señalados, las economías más pequeñas con frecuencia suelen referirse a algunos otros planes de negociación, cuyas posibilidades de materialización no son del todo claras, al menos, en el corto plazo. Así, por ejemplo, los países de Centroamérica y la CARICOM han manifestado por cerca de 2 años su interés en suscribir un acuerdo comercial entre sí. Asimismo, Centroamérica —en esto prolifera mucho más que la CARICOM— ha emitido comunicados o celebrado acuerdos marco con Panamá y con Chile, en los que se expresa la intención de negociar un tratado, y, dentro de su lista de países de interés, ha incorporado también recientemente a Colombia y Venezuela. No debe olvidarse, tampoco, que en abril de 1997 Centroamérica planteó a Estados Unidos su interés en negociar un tratado de libre comercio, propuesta que no fue acogida por este último.

Finalmente, interesa resaltar el caso de las negociaciones de Centroamérica con Colombia y Venezuela, iniciadas en 1993 con el objetivo de crear una zona de libre comercio. Después de cerca de una docena de reuniones entre las partes, por diversas razones, las circunstancias fueron cambiando, sin que se pudiera llegar a un acuerdo definitivo y, ya para 1995, las negociaciones habían muerto. No obstante los esfuerzos ocasionales realizados, sobre todo, por Colombia para reavivar el proceso negociador, no parece que este esfuerzo vaya a retomarse en el corto plazo y en cualquier caso, ciertamente, no bajo el marco originalmente considerado.

La selección de la contraparte del acuerdo

Como regla general, las economías más pequeñas no tienen iniciativa para decidir con qué socio comercial negociar un tratado comercial. Por el contrario, el proceso suele ser más bien a la inversa: es su contraparte la que las selecciona a ellas para iniciar un proceso negociador. El interés del socio comercial más grande se enmarca, por lo general, dentro de una estrategia de política comercial más amplia —que además genera réditos en materia de política exterior. Ciertamente, este es el caso de México y Chile, países que, después de haber suscrito uno o varios tratados comerciales de mayor impacto económico con otras naciones del Continente Americano, han buscado negociar con economías medianas y más pequeñas, consolidando su acceso al mercado hemisférico sobre la base de un modelo de *hub and spokes*.

Una vez que existe una definición de política de negociación de tratados en un determinado país, las economías más pequeñas tienen algún margen de acción para formular un planteamiento que calce dentro de la estrategia general de ese socio comercial. Así, por ejemplo, es de esperar que cualquier economía más pequeña que se acerque en estos momentos a México o a Chile con una propuesta de celebrar un tratado de libre comercio sea bien recibida y ubicada dentro del calendario negociador de esos países. Pocos casos de esta naturaleza, sin embargo, existen en el Continente pues, por lo general, las economías más pequeñas no han adoptado este tipo de iniciativas.

En todo caso, lo que sí resulta indispensable, como mínimo, de parte de una economía más pequeña para poder participar en un proceso negociador es percatarse de que se presenta una posibilidad de celebrar un acuerdo y tomar esa oportunidad. Por diversas razones, esto no siempre ha ocurrido así, al menos, en la región centroamericana. Por ejemplo, desde hace más de cuatro años, en distintas oportunidades, Chile se ha acercado a los países del área para hacerles un planteamiento de negociar, en forma individual o conjunta, y, sin embargo, no es sino hasta muy recientemente que se iniciaron negociaciones de esa naturaleza.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 2

Centroamérica: priorización de las negociaciones comerciales externas

Ambito bilateral	Prioridad*
Estados Unidos	A
México	A
Unión Europea	A
Panamá	A
Mercosur	B
Chile	B
Colombia	B
Venezuela	B
Caricom	B
Canadá	C
Taiwán	C
República Dominicana	C

* La prioridad se clasifica en A, B ó C, según el orden de importancia que se le asigna.
Fuente: Décimosegunda Reunión del Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional, Resolución N° 60, del 20 de marzo de 1997.

En el caso de las economías más pequeñas del Continente Americano, cuatro de los cinco acuerdos suscritos han sido iniciativa del socio comercial más grande: Venezuela y Colombia, en el caso de la CARICOM, y México, en el caso de Costa Rica y Nicaragua. Es claro, también, que los primeros se enmarcan más dentro de lo que fue una política de fortalecimiento de las relaciones políticas de Venezuela y Colombia con los países del Caribe, mientras que los segundos se enmarcan dentro de la política mexicana post-TLCAN de negociación de acuerdos comerciales en el Continente. Con respecto al acuerdo MCCA-República Dominicana, en que los dos socios son economías pequeñas, el proceso fue iniciado por consentimiento mutuo.

No obstante lo anterior, algunas de las economías más pequeñas han considerado que tienen mayores posibilidades de control de su agenda de negociación. Quizás por ello los países centroamericanos decidieron recientemente tratar de priorizar sus negociaciones comerciales externas, según lo muestra el Cuadro 2. En algunos casos, sin embargo, la realidad ha superado la lista de prioridades de negociación, pues si bien México es considerado un país de la mayor importancia, las negociaciones del Triángulo Norte llevan ya varios años en curso, mientras que con la República Dominicana, último país en la lista, las negociaciones concluyeron en 1998.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Acceso a mercados en los acuerdos negociados

Acceso a mercados y disciplinas relacionadas: convergencias y divergencias

Los cinco acuerdos suscritos por las economías más pequeñas del continente se ubican en uno de dos modelos distintos: en el caso de los convenios celebrados por Costa Rica y Nicaragua con México, se trata de tratados de libre comercio, modelados bajo el TLCAN; en el caso de los acuerdos celebrados por la CARICOM con Venezuela y Colombia, se trata de acuerdos preferenciales temporales no recíprocos. De esta diversa naturaleza se deriva que los convenios persiguen objetivos también diferentes. Así, el objetivo principal de los tratados suscritos por Costa Rica y Nicaragua con México y por el MCCA con la República Dominicana es la conformación de una zona de libre comercio entre las Partes. Se pretende, a la vez, estimular y diversificar el comercio entre ambos países; eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación de bienes y servicios; promover condiciones de competencia leal en el comercio; aumentar las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes; proteger y hacer valer los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada país; establecer lineamientos para una cooperación ulterior entre las Partes; y crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias. Por su parte, el objetivo principal de los acuerdos suscritos por la CARICOM con Venezuela y con Colombia es, a tenor del texto de los propios convenios, fortalecer las relaciones comerciales y económicas y de cooperación técnica entre las Partes, mediante la promoción y expansión del intercambio de productos originarios de los países, con particular énfasis en las exportaciones de los países de la CARICOM; la promoción y protección de las inversiones; la facilitación de la creación y operación de empresas mixtas regionales; el desarrollo de actividades de cooperación técnica y científica; y la promoción de actividades del sector privado.

De esta diversa naturaleza surge también la diferencia en relación con las disposiciones de acceso a mercados contenidas en los acuerdos. En el caso de los TLC de Costa Rica y Nicaragua, se establecen derechos y obligaciones sustantivos para ambas Partes; en el caso de los acuerdos celebrados por CARICOM, las obligaciones son asumidas en forma unilateral —y respecto de un grupo reducido de productos— únicamente por Venezuela o por Colombia, mientras que los países de la CARICOM no asumen ningún compromiso sustantivo. En particular, las disposiciones principales en varios de los temas relevantes en materia de acceso a mercados y disciplinas relacionadas reflejan esta diferencia.

Así por ejemplo, en materia de *aranceles*, los acuerdos de la CARICOM consagran el otorgamiento, por parte de Venezuela o de Colombia, de una preferencia arancelaria para un grupo reducido de productos originarios de los países de la CARICOM, mientras que éstos se comprometen a otorgar trato de nación más favorecida a los productos venezolanos o colombianos. El Acuerdo MCCA-República Dominicana prevé una eliminación inmediata para casi todo el universo arancelario, con una lista pequeña de excepciones no permanentes. Por otra parte, los TLC de Costa Rica y Nicaragua establecen la obligación de las Partes de eliminar progresivamente los aranceles al comercio de la otra parte, de conformidad con el programa de desgravación negociado.[2] En el Cuadro 3 se presenta, a modo de ejemplo, el porcentaje

[2] Este programa abarca cuatro etapas básicas de desgravación: de manera inmediata, a la entrada en vigor del tratado; a los 5, 10 y 15 años de la entrada en vigor del acuerdo. Algunos pocos productos están exceptuados del programa de desgravación, lo cual implica que su comercio estará sujeto a la aplicación de aranceles de nación más favorecida.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 3

Liberalización del comercio en el tratado México-Costa Rica

(Número de líneas arancelarias libres de derechos arancelarios)

Fecha de eliminación de los aranceles	Importaciones mexicanas de Costa Rica (por inciso arancelario)	Importaciones costarricenses de México (por inciso arancelario)
1/1/1995	4.606	9.502
1/1/1999	741	856
1/1/2004	791	1.052
1/1/2009	26	9
Otras fechas	27	24
Excluidos	112	130

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior, Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y los Estados Unidos Mexicanos. Documento Explicativo, San José, Costa Rica, 1994.

aproximado de incisos arancelarios que ingresarán libres a los mercados costarricense y mexicano en los distintos años, según el programa de desgravación negociado en el TLC de Costa Rica y México.

En relación con las *restricciones cuantitativas*, los acuerdos de la CARICOM señalan que Venezuela y Colombia eliminarán las barreras no arancelarias, pero no indican para qué productos, ni establecen un plazo para ello. Por su parte, los países de la CARICOM se comprometen a no aplicar restricciones cuantitativas a los productos de Venezuela y Colombia, distintas de las existentes, sin efectuar consultas previas al otro país. En el caso de los TLC de Costa Rica y Nicaragua y el acuerdo de la MCCA con la República Dominicana, éstos impiden adoptar o mantener prohibiciones o restricciones a la importación o exportación como regla general, con algunas pocas excepciones similares a las establecidas en el artículo XI del GATT.

Con respecto a las disciplinas sobre *origen*, los acuerdos de la CARICOM establecen que el origen de las mercancías que incorporan materiales no originarios se determina con base en el criterio de transformación sustancial que crea un producto diferente caracterizado por un cambio de clasificación arancelaria en relación con el de los materiales que incorpora. Los acuerdos no incluyen, sin embargo, el listado de reglas de origen específicas a aplicar por cada inciso arancelario. Los TLC de Costa Rica y Nicaragua y el acuerdo de la MCCA con la República Dominicana establecen que el origen de las mercancías que incorporen materiales no originarios se determina con base en el criterio de transformación sustancial, principalmente, a través del cambio en la clasificación arancelaria, de conformidad con la norma de origen negociada para cada inciso arancelario. Por otra parte, mientras que los acuerdos de la CARICOM no incluyen disciplinas sustantivas con respecto al trato nacional, normas técnicas y medidas sanitarias y fitosanitarias, los TLC de Costa Rica, Nicaragua y el acuerdo del MCCA con la República Dominicana contienen normativa específica en relación con estas materias (Cuadro 4).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 4

Convergencias y divergencias en materia de acceso a mercados en los acuerdos negociados

Disposic. que establecen obligaciones sustantivas en acceso a mercados y disciplinas relacionadas	Acuerdo CARICOM-Venezuela	Acuerdo CARICOM-Colombia	TLC Costa Rica-México	TLC Nicaragua-México
Trato nacional	—	—	Las Partes se otorgan trato nacional, con algunas excepciones	Las Partes se otorgan trato nacional, con algunas excepciones
Aranceles	1. Venezuela otorga libre comercio para un grupo de cerca de 320 productos -según la clasificación venezolana- originarios de CARICOM. 2. CARICOM otorga trato de NMF a los productos venezolanos	1. Colombia otorga libre comercio para un grupo de 751 productos -según la clasificación colombiana- originarios de CARICOM. 2. CARICOM otorga trato de NMF a los productos colombianos. Los países más desarrollados de CARICOM se comprometen a negociar un programa de desgravación arancelaria para un grupo de productos colombianos a los 4 años de la entrada en vigor del acuerdo	Las Partes asumen la obligación de eliminar progresivamente los aranceles al comercio de la otra parte, de acuerdo con el programa de desgravación negociado, el cual abarca 4 etapas básicas: inmediata, a los 5, 10 y 15 años de la entrada en vigor, con algunos productos exceptuados	Las Partes asumen la obligación de eliminar progresivamente los aran-celes al comercio de la otra parte, de acuerdo con el programa de desgravación negociado, el cual abarca 4 etapas básicas: inmediata, a los 5, 10 y 15 años de la entrada en vigor, con algunos productos exceptuados
Restricciones cuantitativas	1. Venezuela acordó eliminar las BNA, pero no se señaló para qué productos, ni se estableció un plazo. 2. CARICOM acordó no aplicar restricciones cuantitativas distintas de las existentes, sin consulta previa.	1. Colombia acordó eliminar las BNA, pe-ro no se señaló para qué productos, ni se estableció un plazo. 2. CARICOM acordó no aplicar restriccio-nes cuantitativas distintas de las existentes, sin consulta previa.	Impide adoptar o mantener prohibiciones o restricciones a la importación o exportación, salvo en casos de excepción	Impide adoptar o mantener prohi-biciones o restricciones a la impor-tación o exportación, salvo en casos de excepción
Medidas sanitarias y fitosanitarias	—	No contiene obligaciones sustantivas	Un capítulo en la materia establece que las Partes tienen derecho de adoptar medidas fito y zoosanitarias para proteger la vida y salud humana, animal o vegetal, siempre que exista fundamento científico, que se otorgue trato no discriminatorio, que no se usen como restricciones encubiertas al comercio, etc. El capítulo trata en detalle temas como la evaluación del riesgo, procedimientos transparentes de regulación y cooperación entre las Partes.	Un capítulo en la materia establece que las Partes tienen derecho de adoptar medidas fito y zoosanitarias para proteger la vida y salud huma-na, animal o vegetal, siempre que exista fundamento científico, que se otorgue trato no discriminatorio, que no se usen como restricciones encubiertas al comercio, etc. El capí-tulo trata en detalle temas como la evaluación del riesgo, procedimientos transparentes de regulación y cooperación entre las Partes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los acuerdos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 4 (continuación)

Normas técnicas	No contiene obligaciones sustantivas	No contiene obligaciones sustantivas	Un capítulo en la materia asegura que la aplicación de las normas técnicas se hará de manera no discriminatoria y establece procedimientos detallados en materia de acreditación, evaluación de la conformidad, intercambio de información y notificaciones.	Un capítulo en la materia asegura que la aplicación de las normas técnicas se hará de manera no discriminatoria y establece procedimientos detallados en materia de acreditación, evaluación de la conformidad, intercambio de información y notificaciones.
Reglas de origen	El origen de las mercancías que incorporan materiales no originarios se determina con base en el criterio de transformación sustancial que crea un producto diferente caracterizado por un cambio de clasificación arancelaria en relación con el de los materiales que incorpora. En el caso de operaciones de ensamblaje, se establece un criterio de contenido regional del 50%.	El origen de las mercancías que incorporan materiales no originarios se determina con base en el criterio de transformación sustancial, basado en el cambio de clasificación arancelaria según se acordará, e incluye el concepto de acumulación de origen entre las Partes.	El origen de las mercancías que incorporan materiales no originarios se determina con base en el criterio de transformación sustancial, principalmente, a través del cambio en la clasificación arancelaria, de conformidad con la negociación acordada para cada inciso del arancel.	El origen de las mercancías que incorporan materiales no originarios se determina con base en el criterio de transformación sustancial, principalmente, a través del cambio en la clasificación arancelaria, de conformidad con la negociación acordada para cada inciso del arancel.
Comercio desleal	Las Partes pueden aplicar su legislación interna, la que deberá ser conforme con las disposiciones del GATT (OMC).	Las Partes pueden aplicar su legislación interna, la que deberá ser conforme con las disposiciones del GATT (OMC).	Las Partes pueden imponer un dere-cho anti-*dumping* o compensatorio para contrarrestar las prácticas de comercio desleal, de conformidad con su legislación y los acuerdos de la OMC. Si el margen de *dumping* o la cuantía del subsidio es de *minimis* o cuando se determine que el volumen de las importaciones objeto de la práctica son insignificantes, la investigación tendrá que darse por terminada.	Las Partes pueden imponer un derecho anti-*dumping* o compensatorio para contrarrestar las prácticas de comercio desleal, de conformidad con su legislación y los acuerdos de la OMC. Si el margen de *dumping* o la cuantía del subsidio es de *minimis* o cuando se determine que el volumen de las importaciones objeto de la práctica son insignificantes, la investigación tendrá que darse por terminada.
Salvaguardias	Las Partes pueden aplicar medidas temporales de salvaguardia bilateral cuando las importaciones de cualquier país de la CARICOM causen o amenacen causar daño a la producción nacional o para corregir desequilibrios en la balanza de pagos o proteger la posición financiera exterior. Las medidas consistirán en la suspensión de las preferencias arancelarias o, en el caso del segundo y tercer supuestos, pueden ser medidas para reducir el volumen o valor de lo importado.	Las Partes pueden aplicar medidas temporales de salvaguardia bilateral cuando las importaciones de cualquier país de la CARICOM causen o amenacen causar daño a la producción nacional o para corregir desequilibrios en la balanza de pagos o proteger la posición financiera exterior. Las medidas consistirán en la suspensión de las preferencias.	Las Partes pueden aplicar medidas de salvaguardia bilaterales o globales sobre la base de criterios claros, estrictos y con temporalidad definida. En el caso de salvaguardias globales, éstas sólo podrán aplicarse cuando las importaciones de la Parte representen una parte sustancial de las importaciones totales y contribuyan de manera importante al daño.	Las Partes pueden aplicar medidas de salvaguardia bilaterales o globales sobre la base de criterios claros, estrictos y con temporalidad definida. En el caso de salvaguardias globales, éstas sólo podrán aplicarse cuando las importaciones de la Parte representen una parte sustancial de las importaciones totales y contribuyan de manera importante al daño.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En todos los acuerdos y tratados mencionados se incluyen disciplinas específicas sobre comercio desleal y salvaguardias.

El Cuadro 4 presenta un resumen de convergencias y divergencias en materia de acceso a mercados en los acuerdos negociados por las economías más pequeñas del Continente.

Consideraciones estratégicas

De conformidad con lo señalado, es claro que los acuerdos celebrados por las economías más pequeñas del continente en los últimos años se ubican en dos extremos: de un lado se encuentran los suscritos por la CARICOM, que son acuerdos no recíprocos de otorgamiento de preferencias, y de otro los firmados por Costa Rica y Nicaragua, en los que ambos países adquieren derechos, pero asumen también obligaciones para con su contraparte, especialmente en el campo de acceso a mercados y en las disciplinas relacionadas. Interesa resaltar, asimismo, que los otros acuerdos en proceso de negociación en el continente en los que participan economías más pequeñas tienden a orientarse por esta última línea, pues todos ellos, al tener como contraparte a un país que ya ha aceptado las disciplinas del TLCAN —México o Chile, éste último a raíz de la suscripción de un TLC con Canadá— están basados en este tratado. Incluso el convenio negociado entre Centroamérica y República Dominicana está fundamentado, en cierta medida, en el TLCAN también, por el planteamiento al efecto formulado por los países que ya han aceptado este tipo de disciplinas, al igual que el que está siendo negociado con Chile.

Desde esta perspectiva, entonces, los niveles de convergencia entre los acuerdos negociados —e, inclusive, en términos generales, en proceso de negociación— por las economías más pequeñas del Continente es relativamente alto por una razón: el TLCAN es el punto de partida de todos ellos. Evidentemente, no es este el caso de los acuerdos suscritos por la CARICOM, que tienen como base un modelo distinto, basado mucho más en el concepto de trato especial y diferenciado.

Organización para la negociación

Negociación individual vs. negociación conjunta

El dilema de una decisión en la materia

Es frecuente que en un proceso de negociación comercial a nivel regional o multilateral dos o más países con intereses comunes en dicha negociación decidan unir fuerzas y negociar en forma coordinada. Los objetivos que suelen motivar la formación de alianzas entre países en una negociación son aumentar su poder de negociación y reducir los costos de participar en el proceso. También es posible que se busque la aceleración del proceso negociador, sobre todo en procesos con gran cantidad de actores. Por su parte, la coordinación puede darse de diversas maneras. Puede abarcar uno, varios o todos los temas de un proceso de negociación en particular; puede estar definida en función del foro de negociación o en función del tema de fondo, en cuyo caso es una cooperación más de tipo horizontal; y puede ser más o menos estrecha, abarcando desde la mera identificación de argumentos comunes a utilizar en forma individual por cada país hasta la delegación en un único país o en un órgano supranacional de la representación de los demás, pasando por una amplia gama de posibilidades intermedias de coordinación. Este último aspecto ha sido particularmente discutido en el contexto de las

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

negociaciones multilaterales, en las que la negociación entre muchos países puede resultar muy compleja. Frankel [1997] hace un breve recuento de la literatura en la materia, indicando que una parte de ella considera conveniente que los países pequeños se integren primero en una unión aduanera y que procedan, en conjunto, a participar en las negociaciones multilaterales, mientras que otra buena parte de ella cuestiona la practicidad de este enfoque. En todo caso, dado que su poder político y económico es, por lo general, muy reducido, las economías más pequeñas suelen tener una necesidad mayor que la de otros países de buscar alianzas en un proceso de negociación. Este es el caso particularmente de los "microestados",[3] los cuales sufren severas desventajas en sus negociaciones con el resto del mundo. La discusión más importante al respecto se presenta no en relación con la necesidad de buscar alianzas, sino más bien en la conveniencia de participar en un proceso de negociación comercial como parte de un grupo de países más pequeños, indistintamente de si los intereses de fondo de los participantes son o no coincidentes en esa negociación particular. Andriamananjara y Schiff [1998] señalan que estas limitaciones que enfrentan los microestados son una razón muy importante que justifica la integración comercial entre microestados vecinos, sobre todo en un mundo cada vez más integrado y en el que existen mayor cantidad de temas a tratar en los foros internacionales.[4]

Este tema ha ocupado un lugar importante en las discusiones sobre negociaciones comerciales de las economías más pequeñas en el Continente Americano. En el caso de los países de la CARICOM —muchos de ellos microestados—, el tema de las negociaciones individuales *versus* las negociaciones conjuntas no ha despertado muchas pasiones, quizás, por una mayor conciencia de grupo que pueda tenerse, por la clara preponderancia de un líder en la región, por una experiencia de más años en la negociación conjunta que depara una mayor confianza en el logro de resultados positivos o por otras razones. Andriamananjara y Schiff [1998] analizan la experiencia de la CARICOM como un caso exitoso de negociación conjunta. Una discusión al respecto podría presentarse, sin embargo, con ocasión de los acercamientos que México ha hecho con algunos países del área para proponerles la negociación de un TLC.

En el caso de los países centroamericanos —ninguno de ellos un microestado—[5] la discusión sobre si negociar en forma individual o en forma conjunta ha sido —y, en buena medida, continúa todavía siendo— de gran intensidad. Más aún, a pesar de que esporádicamente parece alcanzarse algún consenso al respecto, es difícil afirmar que éste tenga carácter definitivo. El Recuadro 1 se refiere en algún detalle a los diferentes momentos por los que ha atravesado esta discusión en Centroamérica.

[3] De conformidad con la definición de Naciones Unidas, se consideran microestados los países con 1 millón o menos de habitantes. Andriamananjara y Schiff [1998].

[4] Panagaryia [1995] y Schiff [1996] demuestran que la integración comercial regional entre países pequeños cuyos términos de intercambio están dados en forma exógena resulta en una pérdida de bienestar tanto para cada país en particular, como para los miembros del acuerdo preferencial. Andriamananjara y Schiff [1998] insinúan que un análisis centrado en el aumento del poder de negociación frente a terceros y la reducción de los costos de participar en ella, diferente del análisis clásico en materia de costos y beneficios de la integración comercial, puede explicar por qué los países pequeños buscan integrarse.

[5] La población de los países centroamericanos es la siguiente: Costa Rica, 3,55 millones de habitantes; El Salvador, 5,91 millones; Guatemala, 10,52 millones; Honduras 6,34 millones; y, Nicaragua, 4,63 millones (Fondo Monetario Internacional [1998]).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

RECUADRO 1

Centroamérica: negociaciones individuales *versus* negociaciones conjuntas

- **Enero de 1991**: los países de la región suscriben con México la denominada "Declaración de Tuxtla Gutiérrez y el Acta y las Bases para un Acuerdo de Complementación Económica entre México y Centroamérica". En esa ocasión, se acordó establecer una zona de libre comercio entre las Partes, la cual debía de estar conformada a más tardar el 31 de diciembre de 1996. La idea era celebrar una negociación conjunta de los países centroamericanos, por una parte, con México, por otra.
- **Agosto de 1992**: los países centroamericanos suscriben entre sí un "Acuerdo Marco Multilateral para el Programa de Liberalización Comercial entre México y Centroamérica", cuyo objetivo fundamental era brindar la libertad a cada país centroamericano para avanzar en el proceso negociador con México, de conformidad con la voluntad y el interés de cada uno.
- **Febrero de 1993**: los países centroamericanos inician la negociación conjunta de un acuerdo comercial con Colombia y Venezuela.
- **Abril de 1993**: Costa Rica empezó a negociar un TLC con México, en forma individual.
- **Octubre de 1993**: el Protocolo de Guatemala —que reforma el Tratado General de Integración Económica, aunque refleja un interés en que las relaciones comerciales lleguen a manejarse en forma conjunta en el futuro, expresamente autoriza a los países a negociar unilateralmente acuerdos con terceros países.
- **Inicios de 1994**: Nicaragua comienza una negociación individual del TLC con México, mientras que El Salvador, Guatemala y Honduras deciden negociar en conjunto con ese país.
- **Abril de 1994**: Costa Rica suscribe un TLC con México.
- **Agosto de 1994**: los países centroamericanos acordaron que, hacia el futuro, las negociaciones comerciales externas se efectuarían en forma conjunta.
- **Marzo de 1997**: los países del área identificaron tres tipos de negociaciones comerciales externas: coordinadas, convergentes y conjuntas, ubicando a la mayoría de ellas —sobre todo a aquellas que no habían dado inicio— como conjuntas.
- **Noviembre de 1997**: Nicaragua suscribe un TLC con México.
- **Enero-marzo de 1998**: los países centroamericanos manifestaron su intención de negociar acuerdos en conjunto con diversos países, incluidos Chile y Panamá.
- **Marzo-abril de 1998**: Costa Rica declara que se reserva el derecho de negociar acuerdos comerciales en forma individual.
- **Abril de 1998**: los países centroamericanos inician un proceso negociador conjunto con República Dominicana.
- **Septiembre de 1998**: los países centroamericanos inician un proceso negociador conjunto con Chile.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos varios.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Las razones que motivan el interés de algunos países centroamericanos de negociar en forma conjunta los acuerdos comerciales tienen relación con el incremento de su poder de negociación o con la disminución de los costos de participar en el proceso; para algunos de ellos, la viabilidad misma de participar en las negociaciones depende de que otros representen sus intereses. Para algunos otros, es de mayor importancia evitar, vía la negociación conjunta, resquebrajamientos del esquema de integración de la región y el mercado preferencial por ella creado, el cual resulta de gran trascendencia como destino de las exportaciones de algunos de los países.[6] Muy vinculado con lo anterior, se señala, también, que ello es una forma de evitar el avance de procesos de negociación comercial que erosionen la preferencia centroamericana y, con ello, las ventajas disfrutadas por las empresas de aquellos países para los que el mercado de la región es de trascendencia. Si se considera que los TLC suscritos por Costa Rica y Nicaragua con México son, definitivamente, mucho más avanzados en términos de su cobertura y nivel de disciplina que las reglas aplicables al comercio intra-centroamericano, éste podría ser el caso. Finalmente, otros países del área, no tan dependientes de ese mercado —e, históricamente, mucho menos identificados con un proyecto de unión centroamericana—, tienden a considerar que la negociación conjunta dificulta el avance de su agenda de negociación comercial, retrasando ésta innecesariamente o haciéndola mucho más costosa, sin que se perciban con claridad las ventajas en términos de despertar el interés de ciertos socios o de lograr mejores acuerdos. Más aún, la existencia de experiencias positivas de negociación individual en diversos foros comerciales —y de experiencias negativas de negociación conjunta con los demás países centroamericanos— reafirma esta percepción.

En el caso de los países centroamericanos, dos problemas fundamentales se han presentado, adicionalmente, con referencia al tema de las negociaciones conjuntas. Por una parte, éstas han avanzado al ritmo del más lento, dificultándose, en consecuencia, la obtención de mayores niveles de acceso al mercado en forma expedita. Esto tiene relación con temas no sólo como el mayor o menor convencimiento de un país acerca de la importancia o necesidad de avanzar con estos procesos o los momentos políticos que cada uno esté atravesando —cambios de gobierno, problemas internos, desastres naturales, etc.—, sino también, incluso, con razones puramente organizativas, de prioridades o de disponibilidad de recursos para destinar a las negociaciones. Por otra parte, ha dificultado también el avance el hecho de que no existe normativa centroamericana común o, al menos, coincidente, en gran cantidad de temas (por ejemplo, normas sanitarias y fitosanitarias, solución de controversias, inversión, servicios, etc.). Por ello, la negociación frente a terceros ha debido llevarse a cabo sin un parámetro de referencia o una experiencia de negociación en estas áreas, incrementando así el costo "interno" de la negociación intra-centroamericana

En todo caso, la discusión en la materia ha ocupado buena parte del tiempo y de las energías de los países centroamericanos en el área de negociación comercial, sin que, hasta la fecha, al menos, se hayan logrado más que dos acuerdos en 7 años, en una década en que el resto del Continente ha sido prolífero en la celebración de acuerdos comerciales. Este es un tema sobre el cual conviene reflexionar, a efectos, sobre todo, de maximizar las posibilidades de que las economías pequeñas del continente alcancen acuerdos satisfactorios. Sobre este tema se volverá más adelante.

[6] La importancia del mercado centroamericanos varía para los distintos países de la región. Mientras que Guatemala y El Salvador destinan un 28% y un 43% de sus exportaciones, respectivamente, a la región. Costa Rica y Nicaragua destinan un 12% y un 15% respectivamente. Honduras destina solamente un 4% de sus exportaciones al resto de los países del MCCA (DATAINTAL).

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Negociación conjunta: organización para enfrentar a la contraparte

La negociación conjunta es un proceso más complejo que la negociación individual, no sólo porque introduce una instancia adicional de coordinación de intereses, voluntades y posiciones de fondo entre los países del bloque —el denominado costo "interno" de negociación—, sino porque requiere de la definición de una organización efectiva para enfrentar a la contraparte en el proceso de negociación. Cuando los países se encuentran integrados en una sola unidad, que encuentra, incluso, su expresión en instituciones supranacionales que absorben sus competencias nacionales, este problema se minimiza, al menos, en teoría. Es el caso, por ejemplo, de las negociaciones de la Comisión de las Comunidades Europeas en nombre de esos países. Sin embargo, éste no ha sido el caso hasta la fecha[7] de ninguno de los esquemas de integración subregional de las economías más pequeñas del continente, por lo que éstas han debido buscar un mecanismo *ad hoc* para enfrentar aquellos procesos de negociación en los que han participado en forma conjunta.

Por lo general, estos procesos se han basado en el apoyo logístico de la secretaría del grupo, a la que, en algunas oportunidades, se le han asignado también funciones adicionales de recopilación de información, elaboración y concertación de posiciones, esto último, sobre todo, en el caso de los países de la CARICOM. Por su parte, los países han realizado la negociación como tal, designando —con base en el conocimiento, el balance regional, el mayor grado de influencia de un país que de otros, el lugar sede de la reunión, etc.— a un vocero del grupo, lo cual con frecuencia no impide sin embargo que se presenten discrepancias en la propia mesa de negociaciones. El proceso de toma de decisiones es todavía más complejo, particularmente en el caso de aquellos bloques en los que no existe un único o más influyente líder del grupo. En principio, ha prevalecido la idea del consenso entre todos los miembros del bloque como mecanismo de adopción de decisiones.

Entre los problemas enfrentados en la organización para atender este tipo de negociaciones han destacado la falta de preparación de los países para participar en las reuniones previas de concertación de posiciones, las divergencias en el grado de preparación de los negociadores, la imposibilidad de coordinar posiciones de fondo en ciertos temas, la improvisación en la mesa de negociación, la falta de una posición unificada frente a la contraparte, la dificultad para tomar decisiones y mantenerlas a lo largo de la negociación.

Organización interna

En el sector público

La mayoría de los procesos de negociación comercial en los que han participado las economías más pequeñas del continente han estado fuertemente lidereados por una institución que ha sido, según el país, el Ministerio de Comercio Exterior, el de Economía o el de Relaciones Exteriores, con la participación y apoyo de otras oficinas de gobierno. Por lo general, la

[7] Al momento de realizar este trabajo, la CARICOM empezó a experimentar con el establecimiento de la denominada "maquinaria de negociación regional", la cual pretende establecer un mayor grado de preparación y coordinación del que ha existido en el pasado entre los países de la CARICOM para atender las negociaciones comerciales del bloque caribeño con terceros países o grupos de países. Su participación en las negociaciones del ALCA, en particular, está siendo coordinada a través de este mecanismo.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

coordinación con otras instituciones no ha sido tan efectiva —por ejemplo, con los Ministerios de Agricultura. En ocasiones, inclusive, las divergencias de criterio a lo interno de los gobiernos son tan manifiestas, que se constituyan en una fisura significativa en la posición negociadora del país. Ciertamente, la negociación de TLC tipo TLCAN ha impuesto grandes demandas en términos de fortalecimiento de la capacidad institucional de los países por la cobertura y complejidad de los temas que son objeto de negociación, no sólo desde la perspectiva de mayores necesidades de coordinación, sino también dese el punto de vista de la estrecha coordinación que es necesario mantener con otras oficinas de gobierno, que no existía en otras épocas, y que, con frecuencia, no comprenden bien el alcance de las negociaciones.

La capacitación y preparación de los negociadores comerciales se ha convertido en un objetivo permanente de las pequeñas economías.

El sector privado: ¿en el cuarto adjunto o en la mesa de negociación?

Uno de los aspectos más importantes en una negociación comercial es el establecimiento de los canales adecuados de comunicación y coordinación entre el sector público y el sector privado, de modo que en la negociación se tengan en cuenta los intereses nacionales. Es el sector productivo el que conoce sus necesidades, el que va a derivar los beneficios directos de un eventual acuerdo y, además, el que después va a estar regido por sus reglas y disciplinas. Más importante aún, la necesidad de contar con un apoyo suficiente para la posterior aprobación legislativa del acuerdo negociado determina que sea crucial involucrar al sector privado en todo proceso de negociación comercial.[8]

Es importante tener en cuenta que la forma de la participación del sector privado en la negociación de acuerdos comerciales puede variar. En el caso de las economías más pequeñas del Continente Americano, no parece haber existido, tampoco, una consistencia a lo largo del tiempo acerca de la forma de asegurar esta participación. En el caso de los países de la CARICOM, no parece existir un mecanismo de consulta claramente definido o una regla al respecto: por lo general, ciertos líderes empresariales son consultados antes y durante el proceso negociador; en algunos casos, representantes del sector privado se sientan en la mesa de negociación; y, en algunas otras, ellos conducen directamente la negociación. Ello parece estar relacionada con el tema objeto de negociación y el mayor o menor grado de *expertise* de algún representante del sector privado o público en la materia.

En el caso de los países centroamericanos, la relación con el sector privado durante un proceso negociador varía de país en país. En algunos de ellos, el sector privado se sienta directamente en la mesa de negociación y se le acredita como representante del país. En ciertas oportunidades, este representante encabeza la delegación de ese país y conduce la negociación. Se trata, por lo general, de representantes de las organizaciones gremiales más importantes del país o, en ocasiones, de empresarios particulares. En otros países, el sector privado se sienta ocasionalmente en la mesa de negociación. Finalmente, en otros países se ha definido con mayor claridad el mecanismo de consulta con el sector privado, a través del denominado

[8] La participación del sector privado en las negociaciones comerciales ha sido estudiada recientemente con ocasión de la negociación del TLCAN. Avery [1998] y Del Castillo V. y Vega Cánovas [1996] hacen un análisis detallado al respecto, mientras que Doern y Tomlin [1991] estudian el papel del sector privado en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. En los tres casos se resalta la importancia de institucionalizar un canal de comunicación entre el gobierno y el sector privado en los procesos de negociación comercial.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

"cuarto adjunto", de conformidad con el cual se mantiene un proceso de consulta permanente con el sector privado, quien acompaña a las delegaciones oficiales a la negociación, pero sin tener un espacio en la mesa como tal.

Esta falta de distinción entre el papel de unos y de otros ha afectado la continuidad institucional —a veces negocia el sector privado, a veces el gobierno—, pero, más grave aún, el propio resultado de las negociaciones, particularmente cuando se trata de otorgar concesiones tendientes a la apertura del mercado propio.

En todos los casos, la relación con el sector privado parece centrarse en el sector productivo organizado gremialmente. La consulta a otros sectores de la sociedad no está consolidada y, en particular, no parecen existir mecanismos de consulta al consumidor.

Como en otras áreas, el fortalecimiento institucional en este campo parece ser un aspecto importante para mejorar sustancialmente la información de base de las negociaciones, para promover una mayor diseminación entre el sector privado de las oportunidades comerciales que un acuerdo genera, para crear una "clientela nacional" (del Castillo V. y Vega Cánovas [1996]) de apoyo al acuerdo, en fin, para perfeccionar los mecanismos de integración de los países pequeños en la economía internacional. Sobre este tema se volverá más adelante.

Política comercial y negociación de acuerdos comerciales

Importancia y consistencia

La literatura económica no es uniforme acerca de la bondad de los acuerdos comerciales como instrumento para la promoción de la liberalización comercial (Frankel [1997]). No obstante ello, la realidad de los últimos años en el Continente Americano se inclina decididamente a favor de la negociación de tratados de libre comercio. Dentro de este contexto, la negociación de acuerdos comerciales no parece ocupar el mismo lugar en cada una de las agendas de política comercial de las economías más pequeñas del continente. En el caso de los países de la CARICOM, la no celebración de un tratado de comercio basado en algún tipo de reciprocidad de concesiones es, quizás, la evidencia más clara de la reticencia de estos países a incorporar este instrumento dentro de su política de comercio exterior. Dos razones podrían explicar ello: por una parte, estos países gozan de un acceso preferencial para la gran mayoría de sus productos en Canadá, Estados Unidos y los países europeos, razón por la cual no se percibe muy claramente el beneficio de convertir estas preferencias unilaterales en concesiones recíprocas; por otra, la reducida oferta exportable, las limitaciones de infraestructura y de transporte y, en general, la falta de flexibilidad microeconómica de algunos de ellos —sobre todo de los menos desarrollados— provoca una falta de interés en estos acuerdos. Inclusive, desde una perspectiva regional, se considera que la negociación de convenios basados en reciprocidad de concesiones podría representar un peligro para la unidad de la CARICOM, particularmente por su potencial de producir fragmentaciones entre los países más y menos desarrollados del área (Gill [1997]).

En el caso de los países centroamericanos, la situación es diferente. Desde la perspectiva teórica, al menos, éstos le asignan una gran importancia a la negociación de acuerdos comerciales. De hecho, como ya se señaló, hay un gran discurso en esta materia: de cada tanto en tanto, se anuncian futuras negociaciones con unos u otros socios comerciales, aunque, en la práctica, continúan siendo pocas las que se han materializado en un acuerdo. En todo caso, la diferencia con los países de la CARICOM sobre el particular es marcada: todos los países centroamericanos, hayan suscrito o no un acuerdo todavía, consideran la negociación de éstos como un instrumento importante de su política comercial. Y, a diferencia de la CARICOM,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

también, ésta se percibe como un instrumento indispensable para el mantenimiento del esquema de integración centroamericana. En efecto, una de las razones por las que, finalmente, todos los países del área empezaron a asignarle importancia a los acuerdos comerciales con terceros fue el temor de que, de no hacerlo, algunos de los países de la región optarían por proceder con dichas negociaciones de cualquier manera. Este interés de preservar el esquema regional —que en ciertas ocasiones responde a un interés por evitar la erosión de la preferencia regional— explica, en buena medida, el gran interés de algunos países centroamericanos en la materia. En algunos casos, el interés por promover una mayor apertura e inserción en la economía internacional ha motivado estos acuerdos.

Como ya se ha señalado, ha habido una gran diferencia entre lo que se habla y lo que se logra. Los países centroamericanos han tenido una gran dificultad para plasmar en acciones concretas sus declaraciones de política en el área comercial. Desde esta perspectiva, hay un cierto problema de consistencia que tiende a afectar su credibilidad no sólo frente a terceros, sino, también, a lo interno de cada uno de ellos. Ahora bien, en el caso de los acuerdos ya negociados, éstos claramente tienen un objetivo de liberalización del comercio de los países signatarios, al menos en el área de acceso a mercados, que complementa sus esfuerzos unilaterales de apertura económica. Sin embargo, en tanto han producido un resquebrajamiento del arancel externo común, no han propiciado la integración centroamericana. Lo anterior, sin embargo, también debe analizarse desde otra óptica: como los acuerdos negociados contienen disciplinas más modernas que las de la integración regional, dichos acuerdos generan una presión hacia el *upgrading* de esta última. Asimismo, al liberalizar el comercio con un socio extrarregional, generan una presión hacia la baja del arancel de nación más favorecida.

Temas de debate

La negociación de acuerdos comerciales en los países centroamericanos —no así en los del Caribe— ha contado, sobre todo en los últimos años, con cierto apoyo de la mayoría de sus líderes políticos, empresariales y académicos. Estos, al menos, no se oponen públicamente de principio a ellos, aunque el entusiasmo con el que en verdad se promueven varía mucho de país en país, de momento a momento y de sector en sector. En algunos casos, inclusive, no es del todo muy claro si el citado apoyo obedece al convencimiento o al que, por ahora al menos, no parece "políticamente correcto" oponerse a tales acuerdos. Inclusive, aquellos grupos más protegidos en cada país no se oponen a la negociación de tratados abiertamente y de forma general, sino que se contentan con la exclusión de sus productos del acuerdo.

La discusión ha tenido lugar, fundamentalmente, entre los sectores político, empresarial y académico. Otros sectores que en otros países han venido ejerciendo una mayor presión en contra de estos convenios —por ejemplo, ciertos grupos laborales o ambientales—, no se han pronunciado en forma pública al respecto.

En todo caso, si se analizan las principales objeciones presentadas —sobre todo en Costa Rica, país que ha sido el único que, a la fecha, ha aprobado en su Asamblea Legislativa dos tratados de libre comercio—, éstas podrían categorizarse de la siguiente manera:

Objeciones conceptuales

El tratado promueve la apertura económica, la cual no es conveniente para el desarrollo nacional, por varios motivos. En efecto, (i) abrir la economía mediante la suscripción de tratados genera problemas de desviación de comercio; (ii) abrir el país frente a un socio comercial más

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

grande permite a éste "inundar" de sus productos los mercados nacionales; y, (iii) el tratado puede generar un "exceso" de inversión extranjera cuyo interés es "comprar" las empresas nacionales.

Objeciones relacionadas con la negociación misma

No han existido estudios técnicos que avalen la conveniencia o necesidad de negociar un tratado; y, el proceso de consulta no ha sido lo suficientemente amplio, pues no se han tomado en cuenta todos los sectores de la sociedad.

Objeciones relacionadas con la asignación de los recursos

Un país pequeño debe concentrar sus recursos en participar en procesos de negociación más importantes, como pueden ser los que se enmarcan bajo el sistema multilateral. Las negociaciones bilaterales pueden distraer de otras tareas más importantes.

Objeciones relacionadas con los resultados de la negociación

Se han excluido algunos productos que no debieron excluirse o no se excluyeron algunos que debieron de haber quedado por fuera; y algunos productos específicos continúan enfrentando problemas concretos de acceso.

Objeciones relacionadas con la administración de tratados

La apertura de la economía a través de acuerdos comerciales genera problemas de administración de tratados, sin que exista la experiencia o los recursos necesarios para resolverlos, sobre todo en áreas relacionadas con materia aduanera, como verificación del origen de las mercancías o valoración aduanera.

Aunque el grado de oposición a la negociación de acuerdos comerciales no haya sido todavía de gran importancia, al menos, en el caso de los países centroamericanos lo cierto es que el apoyo tampoco ha sido particularmente fuerte. De allí la necesidad de actuar de inmediato, por un lado, para continuar promoviendo procesos de apertura unilateral que, por sí mismos, convierten en irrelevantes algunas de las objeciones indicadas y, por otro, para ampliar la base de apoyo nacional, sobre todo porque el sentimiento proteccionista que alcanza niveles significativos en algunos países desarrollados podría extenderse a las economías más pequeñas del área.

Resultados

Evolución del comercio

El tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de los acuerdos negociados por las economías más pequeñas con otras economías es poco para permitir una evaluación comprensiva de sus resultados: 3 años en el caso de los acuerdos de la CARICOM con Colombia y de Costa Rica con México, y 5 años en el caso del acuerdo de la CARICOM con Venezuela. En todo caso, sin embargo, es posible analizar la evolución del comercio entre los socios que forman parte de esos convenios.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Cuadro 5

Costa Rica: Balanza comercial con México, 1990-1997

(millones de US$)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Exportaciones	14,66	12,81	17,62	27,49	26,22	20,00	61,49	67,03
Importaciones	75,00	86,32	122,77	115,59	137,65	183,73	258,70	294,20
Saldo	-60,34	-73,51	-105,15	-88,10	-111,43	-163,73	-197,21	-227,17

* Preliminar. A partir de 1994 se incluye zona franca y perfeccionamiento activo.
Fuente: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.

De conformidad con lo señalado por Gill [1997], los acuerdos celebrados por los países de la CARICOM con Venezuela y Colombia no han generado efectos particularmente significativos de aumento de sus exportaciones a ninguno de esos dos mercados. El primero de esos convenios generó, al inicio, un interés exportador importante en Jamaica y Trinidad y Tobago; sin embargo, la crisis económica venezolana de 1994 afectó severamente las expectativas creadas. Las importaciones totales de Venezuela de los países de la CARICOM —a excepción de Bahamas—, pasaron de US$ 89 millones en 1992 a US$ 35,4 millones en 1995, lo cual equivale a una reducción del 60% en 4 años. Si se analiza el porcentaje de estas importaciones que se han beneficiado de la preferencia establecida en el acuerdo, para 1995 Gill [1997] indica que 8, 7% de esas importaciones se beneficiaron del libre comercio, mientras que 4, 7% de ellas disfrutaron de alguna preferencia parcial incorporada en el convenio.

En el caso de las exportaciones de los países de la CARICOM a Colombia, éstas habían venido creciendo progresivamente de US$ 37,3 millones en 1992 a US$ 69 millones en 1995, la mayoría de ellas —un 74, 8%— provenientes de Trinidad y Tobago. Gill [1997] indica que los datos de este país, sin embargo, muestran que para 1996, sus exportaciones a ese mercado decrecieron en un 43, 6%. Al momento de este estudio no existía otra información disponible al respecto.

En el caso del comercio entre Costa Rica y México, éste ha crecido a tasas positivas a partir de la entrada en vigor del acuerdo entre ambos países. Sin embargo, en términos absolutos, el mismo continúa todavía siendo bajo, no sólo para México —como es de esperar—, sino también para Costa Rica. El Cuadro 5 presenta un detalle de la evolución del comercio entre ambos países de 1990 a 1997.

No obstante lo dicho, resulta de interés resaltar que para 1997, Costa Rica prácticamente empató a Guatemala como el principal abastecedor centroamericano a México, a pesar de que éste, históricamente y por razones naturales, ha ocupado siempre el primer lugar en exportaciones de la región hacia ese país.

Lecciones aprendidas

Los acuerdos negociados, sobre todo de aquellos que han exigido el otorgamiento de concesiones recíprocas por parte de las economías más pequeñas del continente, han brindado

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

RECUADRO 2

Lecciones para Costa Rica de la negociación de un TLC con México

- En una relación político-económica desigual, la voluntad política de negociar del país fuerte es fundamental. Es difícil mantener vivo un proceso de negociación si no se cuenta con ella.
- Para tomar una decisión acerca de si se inicia un proceso de negociación, el país débil debe tener presente que su ritmo y contenido será, en último término, definido por el país fuerte. Por ello, para evaluar el alcance de su decisión, el país débil debe entender el contexto político/económico del país fuerte y conocer bien su política interna en determinados temas concretos.
- Aun cuando un socio comercial fuerte esté impulsado por motivaciones políticas, buscará obtener las mejores condiciones de acceso para sus bienes y servicios. Las posibilidades de un trato especial y diferenciado por razones políticas son pocas.
- Un país pequeño puede influenciar un proceso de negociación con un país más fuerte, pero su fuerza no radica en el poder político, ni económico, sino en las ideas, en su capacidad de llevar adelante una discusión seria y bien fundamentada, con pleno conocimiento de sus intereses. La responsabilidad y el esfuerzo de un país pequeño tiene que ser, en consecuencia, mayor.
- Una negociación de un TLC —o, al menos, la primera— es lenta y costosa. En consecuencia, se debe estar dispuesto a asumir esas implicaciones.
- La participación en una negociación requiere contar con la mejor información y capacitación posibles. Es difícil prepararse durante el proceso de negociación, por lo que la recopilación y la capacitación deben iniciarse de antemano.
- La experiencia derivada de las negociaciones internas dentro de un bloque subregional no necesariamente es de gran utilidad en la negociación de un TLC tipo TLCAN.
- Negociar en conjunto es complicado. Un país decidirá hacerlo si tiene la percepción de que al hacerlo obtendrá algo más o mejor de lo que obtendría negociando individualmente.
- El éxito de un proceso negociador —y la calidad del TLC negociado— depende en buena medida de la organización adecuada para atender las negociaciones, la cual se manifiesta en varios ámbitos:

  En el sector público:
  - Debe existir un líder, con el poder y la responsabilidad para dirigir el proceso.
  - Otras instituciones del sector público deben participar, para lo que deben establecer su propia organización.

  En el sector privado:
  - El sector productivo debe tener su propia organización para participar en el proceso. Su participación es fundamental.
  - El sector productivo debe contar con el personal técnico capacitado para brindar los insumos para la negociación.
  - Es importante contar con el aporte no sólo del sector productivo organizado (gremial), sino también de productores y exportadores en forma individual.

  Participación de otros agentes:
  - Es conveniente que otros sectores participen en el proceso, pero esa participación depende mucho de ellos mismos.

  Relación sector público/sector privado:
  - El sector público y el sector privado deben establecer canales efectivos, ágiles y permanentes de comunicación.
  - El sector público y el sector privado tienen una función distinta y propia que cumplir: el uno no puede reemplazar al otro.
- Los medios de comunicación tienen un papel muy importante que desempeñar en un proceso negociador de un TLC: no se les debe dejar de lado.

  Una sociedad democrática debe desarrollar el debido consenso entre sus miembros en torno a la convenciencia de llevar adelante un proceso negociador de un TLC: los líderes de la sociedad tienen el deber de informar y convencer para alcanzar el consenso.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

importantes lecciones a los países participantes —Costa Rica y Nicaragua— en términos de mejoramiento de su capacidad institucional —tanto desde la perspectiva de provocar un *upgrading* del nivel de conocimientos, como de investigar mejores formas de organización para atender estos procesos— y de fortalecimiento de los canales de comunicación y concertación entre el sector público y el sector privado. El Recuadro 2 resume las principales lecciones derivadas por Costa Rica de su negociación de un tratado de libre comercio con México.

EL DESARROLLO DE ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE LARGO PLAZO PARA LA NEGOCIACION DE ACUERDOS COMERCIALES

El punto de partida

Consideraciones de política

El desarrollo de estrategias alternativas de largo plazo para la negociación de acuerdos comerciales por parte de las economías más pequeñas del Continente requiere partir de una serie de consideraciones importantes de política. En el fondo, todas estas consideraciones no son aplicables exclusivamente a las pequeñas economías; muchas de ellas, inclusive, son en cierta forma obvias. Sin embargo, las que aquí se mencionan son particularmente relevantes a la luz de las experiencias de negociación comercial de estos países —y, en especial, de los problemas y limitaciones que debieron enfrentar en estos procesos— duarante el decenio de 1990, a efectos de reorientar su acción futura en este campo. Dentro de estas consideraciones destacan las siguientes:

La negociación de acuerdos comerciales es un instrumento más de la política de comercio exterior

La negociación de acuerdos comerciales no es un fin en sí mismo, es un instrumento más a disposición de los países para ejecutar su política comercial. Su aplicación, en consecuencia, debe coordinarse y balancearse con la apertura unilateral y la participación en el sistema multilateral de comercio y debe orientarse hacia un mismo norte, cual es, promover una mayor inserción de los países más pequeños en la economía internacional.

La negociación de acuerdos comerciales y la integración económica regional no deben percibirse como antagónicas; ambas deben articularse de forma positiva para promover una mayor integración con el mundo

La negociación de acuerdos comerciales por parte de las economías más pequeñas —en forma individual o conjunta— ha puesto de manifiesto una cierta tensión entre el fortalecimiento de la integración regional y la mayor vinculación comercial con socios extrarregionales. Los bloques regionales no deben convertirse en un obstáculo para avanzar en la negociación con terceros. Más bien, los países deben trabajar para resolver la tensión señalada en favor de una articulación positiva, de un modo tal que las fortalezas potenciales que se derivan de la participación en dicho bloque puedan utilizarse eficazmente para mejorar la negociación de los

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

acuerdos comerciales y que la negociación de éstos contribuya a promover un *"upgrading"* de los esquemas de integración regional. No debe olvidarse que ni una ni otra son fines en sí mismos.

Todo anuncio de inicio de un proceso de negociación debe llevarse a cabo y, preferiblemente, concluir en la suscripción de un acuerdo

El anuncio de tratados que nunca se negocian erosiona la credibilidad que se requiere para llevar adelante una política comercial.

Todo proceso negociador debe concluirse en un período de tiempo razonable

La negociación de acuerdos comerciales debe ubicarse en un marco de tiempo razonable, en atención al carácter de la negociación. De lo contrario, el desgaste que estos procesos generan puede afectar sus posibilidades de conclusión exitosa. Una economía pequeña, sobre todo, debe tener claras sus limitaciones en la capacidad de influencia y ubicar sus expectativas en resultados realistas.

Los acuerdos comerciales que se negocien deben ser convergentes entre sí

Para maximizar los beneficios de los convenios negociados, minimizando los costos de su negociación y posterior administración, los acuerdos que se negocien deben seguir un solo modelo y alcanzar la mayor convergencia posible. Esto es muy importante en el área de acceso a mercados y, sobre todo, en materia de normas de origen, a fin de reducir los problemas administrativos surgidos de tratados muy distintos. Visto que la negociación de TLC tipo TLCAN está extendiéndose rápidamente en el Continente Americano —en virtud, sobre todo, de la acción negociadora de México— conviene considerar la posibilidad de que esta sea la base de los acuerdos que se negocien.

La negociación de tratados debe complementarse con una política interna de aumento de la oferta exportable e incremento de la eficiencia microeconómica

El aumento y diversificación de la oferta exportable y la facilitación de las exportaciones, mediante la eliminación de distorsiones en materia de transporte, infraestructura, mercado laboral, inversión extranjera, financiamiento, etc., son la otra cara de la moneda de una política de apertura de mercados. La complementariedad entre ambas es fundamental.

Consideraciones de fondo en materia de acceso a mercados

El desarrollo de estrategias alternativas de negociación de acuerdos comerciales debe tomar en consideración, también, algunos aspectos sustantivos de importancia en materia de acceso a mercados, a efectos de procurar acuerdos más beneficiosos para las economías más pequeñas. En particular, resulta indispensable que éstas estén dispuestas a abandonar el concepto de trato especial y diferenciado en el que se basaron por mucho tiempo sus condiciones de acceso al mercado de otros países. El reconocimiento de una serie de limitaciones de tipo práctico puede facilitar ese trabajo: dichas preferencias están siendo erosionadas como consecuencia de la negociación de acuerdos comerciales por parte de los socios más desarrollados o del avance del sistema multilateral; y, ellas no resultaron, en muchos casos, especialmente útiles para promover el acceso al mercado de

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

los productos de su interés. Preferible es, entonces, sustituir este concepto por uno fundamentado en la reciprocidad de concesiones que, sin embargo, atienda apropiadamente su condición de relativa debilidad y pequeñez. Para tales propósitos, y siguiendo lo planteado en un informe reciente de la Unidad de Comercio de la OEA [1998] en relación con los mecanismos para facilitar la participación de las economías más pequeñas del continente en el ALCA, una estrategia de negociación de acuerdos comerciales en el ámbito de acceso a mercados por parte de estas economías debe basarse en ciertas medidas particulares en cada una de las siguientes áreas:

Aranceles

En materia de eliminación de aranceles, pueden implementarse calendarios diferenciados para el cumplimiento de los compromisos de desgravación. De conformidad con ellos, las economías más pequeñas tendrían plazos más largos y calendarios no lineales de desgravación, a efectos de poder ajustar sus economías a mayor competencia y poder solventar el problema de la reducción de los ingresos fiscales resultantes de la desgravación arancelaria. Las economías más desarrolladas, por su parte, podrían implementar una desgravación inmediata para una parte sustancial de la oferta exportable de las economías más pequeñas.

Barreras no arancelarias

Los acuerdos comerciales negociados deben prohibir el establecimiento de restricciones cuantitativas, de forma similar a como lo hace el sistema multilateral, y disponer que los aranceles que sustituyeron las barreras no arancelarias como resultado del proceso de arancelización acordado en la Ronda Uruguay en el área de agricultura, así como los "picos arancelarios" y los sistemas de administración de los contingentes arancelarios, se aborden para permitir una mayor participación de las economías más pequeñas en los mercados de tales productos.

Normas de origen

La falta de materias primas es un problema común a muchas de las economías más pequeñas del continente. Por tal razón, conviene a ellas la negociación de acuerdos comerciales en esta área lo suficientemente flexibles para fomentar actividades de procesamiento de las economías más pequeñas, incluir disposiciones *de minimis* para otorgar origen cuando los materiales no originarios sean inferiores a cierto porcentaje, y establecer exenciones temporales del cumplimiento de la norma de origen en ciertos casos específicos.

Medidas sanitarias y fitosanitarias

Al igual que en otras áreas, el establecimiento de calendarios más prolongados para el cumplimiento de nuevas medidas sanitarias y fitosanitarias respecto de productos de interés de las economías más pequeñas puede contribuir a facilitar su acceso a los mercados. Asimismo, para casos especiales, debe preverse la posibilidad de concederles exenciones específicas temporales del cumplimiento de ciertas de sus obligaciones en la materia.

Prácticas de comercio desleal

Una serie de disposiciones en la materia pueden minimizar las posibilidades de que las economías más pequeñas sean objeto de medidas anti-*dumping* o compensatorias y, sobre

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

todo, evitar que sean víctimas del abuso en su utilización. Entre ellas destacan disposiciones *de minimis* en relación con el margen del *dumping*, la cuantía del subsidio y el volumen o valor que deben alcanzar las importaciones, y la no acumulación con importaciones procedentes de países más desarrollados para efectos de la determinación del daño.

Salvaguardias

Una mayor flexibilidad para la aplicación de este tipo de medidas por parte de las economías más pequeñas, como, por ejemplo, plazos más prolongados para su aplicación, posibilidad de recurrir nuevamente a este tipo de medidas en casos específicos y delimitados, y posibilidad de aplicar como medida de salvaguardia el arancel consolidado y no el arancel aplicado anteriormente, pueden contribuir a evitar perturbaciones exageradas derivadas de la apertura. Por otra parte, otro conjunto de medidas pueden atender los intereses exportadores de estas economías, como, por ejemplo, prohibir la aplicación de estas medidas cuando las importaciones son insignificantes, no acumular importaciones de otros países para efectos de determinar el daño y no aplicar estas medidas cuando el producto en cuestión es de particular importancia para la economía más pequeña.

Las economías más pequeñas suelen enfrentar problemas, por un lado, para identificar apropiadamente sus intereses en un proceso de negociación comercial y, por otro, para poder sacar provecho del acuerdo alcanzado o poder implementar plenamente sus disposiciones. En ambos casos, el establecimiento de programas de cooperación por parte de los mismos socios comerciales o de instituciones internacionales pueden ser de utilidad. Así, por ejemplo, proyectos tendientes a identificar la oferta exportable actual de las economías más pequeñas, las condiciones de acceso de ésta a los diversos mercados, las oportunidades de inversión que podrían crearse, etc., podrían ser de gran utilidad. Por otra parte, proyectos de fortalecimiento de las instituciones —oficinas encargadas de la verificación del origen, de la valoración aduanera, del control sanitario y fitosanitario, etc.—, de mejoramiento de la infraestructura y de la promoción comercial podrían contribuir a un mejor aprovechamiento del acuerdo una vez suscrito.

Consideraciones de organización

Uno de los aspectos en los que las economías más pequeñas han enfrentado algunos problemas en la negociación comercial es en el diseño e implementación de una organización adecuada para atender el proceso de negociación. De allí que, al igual que en los apartados anteriores, interesa resaltar algunas consideraciones que, aunque no son exclusivas de las pequeñas economías, es importante recordarlas particularmente a la luz de sus experiencias de negociación. Estas consideraciones de organización se manifiestan en distintos aspectos, entre los que destacan los siguientes:

Todo proceso negociador requiere de un líder

Si bien un proceso de negociación debe incorporar a gran cantidad de personas y sectores, deben de existir un líder, con el poder y la responsabilidad para dirigir el proceso, que se reconozca, además, como tal. Este líder tiene el deber de informar y convencer para alcanzar el consenso —interno— que se requiere en los diversos momentos de una negociación.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La formación de un equipo negociador hábil y confiable es parte importante en el proceso

Aun cuando el poder negociador de un país pequeño es, de partida, muy reducido, la diferencia en ciertos resultados específicos del acuerdo de interés particular para un país puede estar determinada, en muchas ocasiones, por la calidad del equipo negociador. En todo caso, la confianza que éste despierte en los diversos sectores es fundamental para promover un mayor apoyo al proceso negociador.

Diversas instituciones del sector público deben brindar los insumos necesarios y participar, en distintos grados, en el proceso negociador.

La negociación de acuerdos comerciales es hoy un proceso que abarca gran cantidad de áreas temáticas, algunas de las cuales se encuentran bajo la competencia de diversas instituciones gubernamentales. Por tal razón, éstas deben participar en el proceso negociador, brindando los insumos necesarios y apoyando el mismo desde su campo especializado.

El sector productivo debe ser fuente de consulta obligada, pero no el negociador del acuerdo

Toda negociación comercial debe ser llevada a cabo muy de cerca con el sector productivo, de una manera institucionalizada. Este, a su vez, debe estar organizado para participar en el proceso negociador y contar con el personal capacitado para poder hacerlo efectivamente. Resulta importante contar no sólo con el apoyo del sector productivo organizado gremialmente, sino también de productores y exportadores en forma individual. Lo anterior no implica, sin embargo, confundir los papeles: el empresario no debe estar sentado en la mesa de negociación.

El criterio de otros sectores de la sociedad —en particular, de los consumidores— debe ser atendido

La negociación de acuerdos no debe centrarse exclusivamente en los intereses del sector productivo, sino considerar también los intereses de otros grupos. En especial, el establecimiento de mecanismos de consulta con los consumidores es de gran importancia.

El proceso de negociación debe ser utilizado para construir el apoyo necesario para la posterior aprobación del acuerdo negociado

El desarrollo de una base de aliados amplia que favorezca el acuerdo es fundamental para lograr su aprobación legislativa. La construcción de ésta debe iniciarse con el proceso de negociación mismo. En este esfuerzo debe tenerse muy claro el papel esencial que desempeñan los medios de comunicación.

Todas estas consideraciones parten de la base de que las economías más pequeñas —al igual que las más desarrolladas— deben contar con ciertos conocimientos básicos. Uno de los más importantes es el conocimiento sustantivo de los temas de fondo objeto de la negociación. Esto incluye, por un lado, la normativa internacional fundamental —los Acuerdos de la OMC y otros acuerdos importantes de ámbito regional— y, por otro, la comprensión de la realidad nacional en sus aspectos macro y micro. Es esencial, además, el

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

conocimiento y manejo adecuado de la teoría y la práctica de la negociación, pues ella es una herramienta útil para alcanzar los objetivos buscados. Finalmente, otros aspectos son importantes, también: el entendimiento de las realidades de otros países, de las limitaciones propias y de lo que acontece en otros foros, pues toda negociación se lleva a cabo dentro de un contexto que ejerce influencia sobre ella.

Elementos de base

En atención a lo señalado, una estrategia alternativa de largo plazo para la negociación de acuerdos comerciales debe fundamentarse en los siguientes elementos de base:

Pragmatismo

El pragmatismo debe guiar el actuar de las economías más pequeñas en materia de negociación de acuerdos comerciales. Ello implica estar claro, entre otros, de que no se pueden negociar muchos acuerdos a la vez, pues los recursos son limitados; de que las posibilidades de influir en el resultado de la negociación son pocas, razón por la que los esfuerzos deben dedicarse a aquellos aspectos de especial interés y, de que la capacidad de iniciativa está restringida a ciertos casos particulares.

Organización adecuada

Toda economía pequeña debe reflexionar sobre su organización para atender las negociaciones, en los distintos ámbitos en que ella se requiere. En particular, la coordinación dentro del sector público y entre el sector público y el sector privado es fundamental y debe resolverse en favor de mecanismos que fomenten el fortalecimiento institucional.

Consistencia

La consistencia debe permear el actuar de las economías más pequeñas en esta materia. Ella debe existir entre lo que se anuncia y lo que se hace, entre lo que se negocia con un socio comercial y lo que se negocia con otro, entre lo negociado y las principales tendencias internacionales en la materia, y entre los diversos instrumentos de política comercial que se aplican.

Una solución *ad hoc* para el dilema de la negociación individual *versus* la negociación conjunta

Conceptualmente, la negociación conjunta es preferible a la negociación individual. En la experiencia práctica, sin embargo, ello ha presentado enormes problemas para algunos grupos de países, cuyo resultado ha sido, las más de las veces, el retraso en el proceso negociador, el resquebrajamiento de la posición de los países del bloque o la imposibilidad de alcanzar un acuerdo. Lo anterior plantea la urgencia de optar por un planteamiento más pragmático en este sentido que brinde mayor peso al accionar individual. Los resultados que finalmente se alcancen, lejos de perjudicar la integración económica regional, pueden ayudar a su fortalecimiento y modernización, mediante la promoción de un *upgrading* de sus disciplinas —aspecto en el que habría que trabajar con un propósito específico. No obstante ello, parece conveniente exceptuar de este planteamiento a los microestados del continente, para las cuales no hay otra opción más que la negociación conjunta. El problema, sin embargo, no se ha presentado con ellos, sino, sobre todo,

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

con los países centroamericanos y, quizás, en el futuro, con los países más grandes del Caribe. Finalmente, conviene recordar que la búsqueda de alianzas en un proceso de negociación como el del ALCA no debe limitarse a la negociación conjunta en los bloques subregionales existentes, sino que la multiplicidad de actores en el proceso permitirá la coordinación en diversos grados entre países o grupos de países sobre la base de la convergencia de intereses de fondo.

Opciones de política comercial

Los desafíos a nivel regional

Los caminos para insertarse en la economía internacional son varios: la vía unilateral, los convenios bilaterales y regionales y el enfoque multilateral. Ellos han sido aplicados en forma simultánea por las economías más pequeñas del Continente y así deberá seguir siendo en el futuro.

Por la vía de la apertura unilateral se ha avanzado en forma significativa, concentrándose en una primera etapa en la eliminación de distorsiones internas. La necesidad, sin embargo, de contar con mayores oportunidades de acceso a los mercados ha motivado a las economías más pequeñas a buscar vincularse con otras economías a través de la negociación de acuerdos bilaterales o del regionalismo, alternativa que, como se sabe, es una opción inferior frente al libre comercio internacional, pero mucho más viable que esta última. Dentro de la vía del regionalismo, el ALCA es de la mayor trascendencia, según se analizará más adelante. La vía multilateral plantea interesantes oportunidades para las economías más pequeñas. Sólo en el seno de ésta son previsibles reformas significativas en ciertos sectores —como lo fue, con ocasión de la Ronda Uruguay, en el sector textil— y éste es el que brinda el mejor foro para solucionar controversias, independientemente de la importancia relativa de los países involucrados.

En el caso de las economías más pequeñas se ha contado, adicionalmente, con el mecanismo de las preferencias unilaterales para obtener acceso parcial para sus productos en otros mercados. Este es el caso inverso al camino unilateral, pues las economías más pequeñas reciben una preferencia, sin necesidad de abrir su mercado. El caso más importante para los países centroamericanos y del Caribe es la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) implementada por Estados Unidos , de la cual han obtenido ventajas importantes algunos países, como Costa Rica en Centroamérica y República Dominicana en el Caribe. Sin embargo, el esquema no es promisorio por diversas razones: al tratarse de una concesión unilateral, que podría desaparecer de la misma manera, provoca un alto grado de incertidumbre para las inversiones; la negociación de acuerdos comerciales tiende a erosionar las preferencias obtenidas de esta manera; y, si bien con él se promueven las exportaciones, no se promueve el comercio exterior, perdiéndose así la oportunidad de que el consumidor adquiera productos a un mejor precio y calidad y de que los productores se vean forzados a mejorar su competitividad debido a una competencia más pronunciada.

La selección de opciones no es excluyente. Existen distintas alternativas a seguir en diferentes circunstancias, en atención a las características propias de las economías más pequeñas y del entorno internacional. Esta decisión debe basarse en un análisis pragmático y sin dogmatismos ideológicos.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Integración comercial en el Continente Americano

En el marco del ALCA

El ALCA es una opción de política muy interesante para las economías más pequeñas del Continente Americano. Ella se enmarca dentro de la negociación de acuerdos comerciales bilaterales o regionalismo, pero con una característica especial que la hace mucho más atractiva: el tamaño del mercado. En efecto, un mercado de 770 millones de personas, con un producto interno bruto de más de US$ 8 billones y que actualmente comercia entre sí cerca de US$ 650.000 millones es, casi, una opción de apertura multilateral para las economías más pequeñas de la región. En el caso de éstas, además, los efectos adversos inherentes al regionalismo, tales como desviación de comercio y problemas en la administración de acuerdo, se verían minimizados por un lado porque buena parte de su comercio exterior —cerca de un 70%— actualmente se lleva a cabo con otros países del Continente y, por otro, porque en lugar de tener que administrar 33 acuerdos, se trataría de un único convenio —para cuya implementación y administración podría, inclusive, buscarse cierta asistencia de organismos internacionales. Por las razones señaladas, las economías más pequeñas del continente deben continuar brindando un apoyo entusiasta a este proceso de negociación.

Si el ALCA no se materializa

El problema fundamental del ALCA como opción de política para los países más pequeños es el tiempo que falta para su concreción en un acuerdo que llegue a estar en pleno funcionamiento —y la inseguridad misma, claro está, de su futuro: en el peor de los escenarios, esta opción podría nunca llegar a concluirse exitosamente. Lo anterior implica que las economías más pequeñas no pueden cruzarse de brazos a esperar el ALCA y, claro está, que debe evitarse que el mismo se convierta en una excusa para continuar avanzando en su proceso de inserción a la economía internacional. Visto de otra forma, el calendario del ALCA brinda la oportunidad a las economías más pequeñas de prepararse adecuadamente para competir en el espacio económico que se estaría creando. Para tal propósito es menester, sin embargo, tomar acciones muy concretas dirigidas a continuar promoviendo la apertura económica para incrementar los niveles de competitividad de las empresas nacionales, adoptar medidas para promover el crecimiento de la oferta exportable y facilitar las exportaciones, y procurar el fortalecimiento de las instituciones necesarias para negociar, implementar y administrar un acuerdo de esta naturaleza.

En ausencia del ALCA, las economías más pequeñas del continente deberán continuar en su proceso de mayor integración con otros países o bloques del Continente Americano, pero de una manera más decidida y clara. La negociación de acuerdos comerciales, sobre la base de las consideraciones indicadas en secciones anteriores, puede servir de guía a ese actuar. Estas acciones deben, como ya se mencionó, enmarcarse dentro de una política comercial más amplia, cuyos objetivos se alcanzan también a través de la apertura unilateral y de la participación en el sistema multilateral y complementarse con las acciones microeconómicas necesarias para promover condiciones más aptas para mejorar el clima de inversión y de producción de sus países.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

OBSERVACIONES FINALES

Las negociaciones comerciales, sobre todo en el área de acceso al mercado, son un instrumento potencialmente importante para el desarrollo e implementación de la política de comercio exterior de las economías más pequeñas del Continente. Su utilización por parte de estas economías ha sido sin embargo, escasa. En efecto, en una década en que la mayoría de los países del continente han suscrito gran cantidad de acuerdos comerciales entre sí con el objetivo de ampliar los espacios económicos, las economías más pequeñas apenas han tenido pocas experiencias en ese sentido.

Diversas razones explican lo anterior. En primer lugar, es claro que la iniciativa de negociar no parte, como regla general, de las economías más pequeñas. Ellas son tomadoras de políticas y deben, en consecuencia, ajustarse a las opciones de economías más grandes. En los últimos años, sin embargo, no han faltado oportunidades para negociar acuerdos comerciales: Chile, Colombia, México y Venezuela, entre otros, se han acercado en uno o varios momentos a una o varias de las economías más pequeñas del continente para proponerles iniciar una negociación. Salvo el caso de los tratados de Costa Rica y Nicaragua con México y el MCCA con la República Dominicana, ninguna otra de esas oportunidades ha logrado materializarse todavía. En el caso de los países del Caribe, la razón es bastante clara: la negociación de acuerdos comerciales, basados en concesiones recíprocas, no es considerada, todavía, como un instrumento de su política comercial. Las condiciones de acceso a los principales mercados que mantienen al amparo de diversos esquemas preferenciales, así como problemas relacionados con su reducida oferta exportable, limitaciones de infraestructura y transporte y otros similares han generado un desinterés por los acuerdos comerciales. En el caso de los países centroamericanos, las razones son un tanto más complejas, pero tienen relación con un cierto interés velado por evitar la erosión de la preferencia centroamericana y la consecuente insistencia en realizar negociaciones conjuntas —que, a la postre, han impedido o retrasado la posibilidad de celebrarlas— con divergencias entre el discurso y la capacidad institucional de concretar acciones de política, con limitaciones organizativas, con diferencias en materia de prioridades o de disponibilidad de recursos para participar en las negociaciones.

Durante los próximos años podría ocurrir que algunas iniciativas existentes logren, finalmente, concretarse en acuerdos comerciales. El camino recorrido en los últimos años y el empeño de ciertas contrapartes negociadoras, como México o Chile, contribuirá a ello. En ese caso, es importante recordar varios aspectos. En primer término, a efectos de maximizar sus beneficios, los tratados que se negocien deben seguir un solo modelo y alcanzar la mayor convergencia posible, sobre todo en el área de acceso a mercados. En segundo lugar, las condiciones de relativa debilidad o pequeñez de las economías más pequeñas del continente deben atenderse debidamente en esos acuerdos, pero el mecanismo para hacerlo no debe estar basado en el concepto de trato especial y diferenciado. Pretender que así sea no es realista. En el área de acceso a mercados, ciertas medidas particulares muy concretas que tiendan a permitir el ajuste de estas economías a mayor competencia en su mercado interno, a facilitar sus posibilidades de ingresar a los mercados internacionales y a construir y fortalecer la capacidad institucional que se requiere para participar exitosamente en estos acuerdos son fundamentales. Los organismos internacionales pueden contribuir, por una parte, a atacar las limitaciones institucionales existentes para poder negociar y administrar adecuadamente los acuerdos y, por otra, a diseñar y aplicar una política complementaria de aumento de la oferta exportable e incremento de la eficiencia microeconómica.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La negociación de acuerdos comerciales continuará siendo uno de los caminos que tienen las economías más pequeñas para insertarse en la economía internacional. Ella es de mayor trascendencia cuando la apertura en el marco de la OMC no marcha o avanza lentamente. Dentro de este contexto, las negociaciones del ALCA son una opción de particular importancia. Más aún, dentro del marco del bilateralismo o regionalismo, ésta es, conceptualmente, la mejor opción, pues con ella se minimizan los problemas de desviación de comercio y compleja administración de tratados. Las economías más pequeñas deben apoyar este proceso activamente, partiendo de las consideraciones de política, de fondo y de organización antes mencionadas y sobre la base de los principios también señalados. Sin embargo, una nota de cautela es importante: el apoyar el ALCA no implica cifrar en éste, en forma exclusiva, las posibilidades de hacer avanzar una agenda en materia de negociación comercial. El ALCA no debe impedir el avance por otros caminos de inserción en la economía internacional. Debe ser la fuerza propulsora que impulse esa inserción de manera más ágil y eficaz, pues ella es requisito indispensable para poder competir en el espacio económico que el propio ALCA estaría creando. En ausencia del ALCA, las economías más pequeñas del continente deben transitar más decididamente por el camino de la negociación de acuerdos comerciales con otros países o grupos de países del Continente, ubicando estas negociaciones dentro de un contexto más amplio de política comercial que incluya la apertura unilateral y la participación en el sistema multilateral, y complementándolas con las acciones señaladas para mejorar la eficiencia microeconómica.

BIBLIOGRAFIA

ACUERDO SOBRE COMERCIO Y COOPERACION ECONOMICA Y TECNICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LA COMUNIDAD DEL CARIBE.

AGREEMENT ON TRADE, ECONOMIC AND TECHNICAL COOPERATION BETWEEN THE CARIBBEAN COMMUNITY AND THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF VENEZUELA.

ANDRIAMANANJARA, SOAMIELY Y SCHIFF, MAURICE. "Regional Groupings among Microstates", mimeo. 1998.

AVERY, WILLIAM P. "Domestic Interests in NAFTA Bargaining". *Political Science Quarterly*, Vol. 113, N° 2. 1998.

BERNAL, RICHARD. *The Integration of Small Economies in the Free Trade Area of the Americas.* CSIS Americas Program. Policy Papers on the Americas, vol. IX, study 1. 1998.

DECIMO SEGUNDA REUNION DEL CONSEJO DE MINISTROS RESPONSABLES DE LA INTEGRACIÓN ECONOMICA Y DESARROLLO REGIONAL. Resolución N° 60 del 20 de marzo de 1997.

DECLARACION DE LA XV REUNION DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS, AGENDA DE GUÁCIMO, 20 de agosto de 1994.

DEL CASTILLO V., GUSTAVO Y VEGA CANOVAS, GUSTAVO. *The Politics of Free Trade in North America.* Carleton University. 1996.

ECLAC. "Internal Policy Measures to Facilitate the Integration of Smaller Economies into the Free Trade Area of the Americas", mimeo. 1996.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Estadísticas Financieras Internacionales.* 1998.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

FRANKEL, JEFFREY A. *Regional Trading Blocks in the World Economic System*. Institute for International Economics. 1997.

GILL, HENRY S. "An examination of CARICOM trade negotiations processes". 1997.

GONZÁLEZ, ANABEL. "TLC Costa Rica-México. Experiencias de una negociación", mimeo. 1998.

KATZ, JULIUS L. "The NAFTA Experience. A model for free trade". 1997.

LIZANO, EDUARDO. "Centroamérica, una vez más", mimeo. 1998.

_____ . "Desarrollo Económico e Integración Regional en Centroamérica". *Serie de Monografías*, N° 11. BID, 1998.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. Documento explicativo sobre el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México. Costa Rica, 1994.

OAS TRADE UNIT. "Mecanismos y Medidas para Facilitar la Participación de las Economías más Pequeñas en el Area de Libre Comercio de las Américas: Actualización". 1998.

OEA. *Economías Pequeñas y Relativamente Menos Desarrolladas e Integración del Hemisferio Occidental*. Serie Informes. OEA, Unidad de Comercio. 1997.

PLEITEZ, WILLIAM. "Condiciones generales acerca del proceso de integración económica centroamericana" (borrador preparado para el BID). 1997.

PROTOCOLO DE GUATEMALA AL TRATADO GENERAL DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA, suscrito el 29 de octubre de 1993.

SCHIFF, MAURICE. *Small Is Beautiful. Preferential Trade Agreements and the Impact of Country Size, Market Share, Efficiency, and Trade Policy*. Policy Research Working Paper 1668, World Bank. 1996.

Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y los Estados Unidos Mexicanos.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA REPUBLICA DE NICARAGUA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VACCHINO, JUAN MARIO Y PULGAR, TELASCO. "Articulación de acuerdos de integración y la Comunidad Latinoamericana de Naciones". En Revista *Capítulos:* "Globalización y relaciones externas de América Latina y el Caribe", Edición N° 53. 1998.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Capítulo XIII

LAS NEGOCIACIONES DE ACCESO A LOS MERCADOS EN EL MARCO DEL ALCA Y SU RELACION CON LA OMC

Julio Lacarte

INTRODUCCION

El Programa de Acción aprobado en Miami, en 1994, por los presidentes de treinta y cuatro países americanos prevé la realización de negociaciones en distintos temas del relacionamiento económico con miras a la creación de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Durante la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago, Chile en abril de 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno de los treinta y cuatro países instruyeron a los Ministros responsables del comercio que inicien las negociaciones para el establecimiento del ALCA a más tardar en el año 2005, de acuerdo con lo estipulado en la Declaración Ministerial de San José, de marzo de 1998, en la que se formulan los objetivos y procedimientos que han de regir el proceso. Es indudable que, tratándose de una empresa destinada a culminar en el establecimiento de una zona de libre comercio, el elemento más importante —e, incluso, imprescindible— del proceso, será el que conduzca a la eliminación de los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los correspondientes territorios aduaneros. Esta es, precisamente, la tarea que los negociadores emprenderán en el marco de los mandatos recibidos de los presidentes y de los ministros.

En el curso de los últimos años, los países del hemisferio en su conjunto han perdido posiciones en cuanto a su participación en el comercio mundial, en beneficio de Asia y de Europa Occidental. Las cifras absolutas de su intercambio han subido, medidas tanto en valores como en volúmenes, pero —en cambio— se ha registrado una regresión en cuanto a la participación en el comercio.

Europa Occidental y los denominados Tigres Asiáticos han aumentado su proporción del comercio; América del Norte se ha mantenido estable; y el conjunto de los países latinoamericanos ha declinado. El ALCA deberá contribuir, sin duda, a revertir esta tendencia.

En los últimos treinta años, América Latina ha aumentado en forma pronunciada sus ventas de manufacturas a América del Norte, librándose paulatinamente de la antigua dependencia sobre las materias primas y los alimentos en cuanto a sus exportaciones a ese destino; y, a su vez, ha ofrecido un mercado creciente a los productos norteamericanos. Puede estimarse que el estímulo que significará la puesta en marcha del ALCA por la vía de la desgravación arancelaria y la supresión de otras trabas comerciales, tonificará sensiblemente la tendencia apuntada.

Si se le suman los efectos beneficiosos que brinda el funcionamiento de las agrupaciones económicas subregionales en el continente (para dar un sólo ejemplo, el MERCOSUR práctica-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

mente duplicó su comercio con todas las demás regiones del mundo en el quinquenio 1992-1997, y triplicó el intercambio entre sus cuatro socios en el mismo lapso de tiempo), puede anticiparse un fuerte salto en adelante de los países americanos, que fortalecerá además su capacidad para intensificar los intercambios en la esfera universal.

Cuanto más eficiente sea el funcionamiento del ALCA, más contribuirá a la prosperidad de los países participantes.

El nexo entre el dinamismo comercial y el progreso está comprobado y aceptado. Las fuertes corrientes de exportación van de la mano con la diversificación económica, el desarrollo y la inversión. En esencia, el ALCA es una apuesta al crecimiento de los países del Hemisferio. Si excluimos el comercio entre los países miembros de la Unión Europea, en la negociación de acceso a los mercados del ALCA para las mercancías, participarán seis de los primeros treinta países del mundo, y nueve de los primeros cuarenta. Es decir, que la creación del ALCA previsiblemente surtirá efectos profundos y duraderos sobre el intercambio mundial, más allá de sus repercusiones hemisféricas

EL ACCESO A LOS MERCADOS EN EL CONTEXTO DEL DEBATE SOBRE MULTILATERALISMO *VERSUS* REGIONALISMO

Tal como se ha consignado en los pronunciamientos de los Presidentes y Jefes de Estado y los Ministros en lo referente a la creación del ALCA, es menester asegurar su compatibilidad con el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) y con el Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del GATT.

Desde la entrada en vigor del GATT en 1947, 163 acuerdos regionales de comercio fueron notificados al propio GATT o, posteriormente, a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Resulta sintomático que en el período 1986-1991 sólo cinco acuerdos fueron notificados al GATT mientras que la cifra correspondiente al período 1992-1996 es de 77. Este contraste responde, por lo menos en parte, al hecho que la Ronda Uruguay pasó por distintas etapas de crisis que hicieron dudar de su éxito y que estimularon el recurso al regionalismo por parte de muchos países que lo vieron como una alternativa ante el peligro que el sistema multilateral se viera debilitado y no ofreciera soluciones adecuadas a sus problemas comerciales.

Del total de los 163 acuerdos citados en el párrafo anterior, alrededor del 60% están actualmente en vigor. Más de las tres cuartas partes de los acuerdos regionales que existen ahora fueron puestos en vigencia en el curso de los últimos cinco años. Tanto se había intensificado la participación de las partes contratantes del GATT en los acuerdos preferenciales de comercio (incluidos los de carácter no recíproco) que, cuando empezó a funcionar la OMC el 1 de enero de 1995, prácticamente todos sus integrantes formaban parte de por lo menos un convenio formalmente notificado al GATT.

No es sólo la cantidad de estos convenios lo que pesa en el panorama internacional, sino su presente y futuro alcance. La Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ya de por sí representan grandes fuerzas económicas; es de anticipar que se les sumarán el ALCA con su mercado de centenares de millones de personas y la Cuenca del Pacífico, que abarca el 40% de la población y del comercio del mundo, y más de la mitad del Producto Bruto.

Esta situación, que plantea la disyuntiva entre el universalismo y el regionalismo en forma por demás aguda, es seguida de cerca en la OMC. Hace algún tiempo, el entonces

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Director General de la OMC hizo la reflexión de que a veces la explicación del fenómeno radica en que algunas iniciativas regionales se fundamentan menos en fomentar la eficiencia económica y la cooperación entre los participantes y más en lograr preferencias regionales e incluso crear esferas de influencia, en un mercado mundial que se distingue por una competencia creciente por los mercados, la inversión y la tecnología. A su juicio, ésta es potencialmente la característica más preocupante del nuevo regionalismo.

A su juicio, el regionalismo puede proporcionar un complemento importante del sistema multilateral, pero no lo puede sustituir. Siendo así, estima, hay que globalizar el regionalismo en vez de regionalizar la globalización, de manera que el sistema mundial de comercio continúe basándose en los principios fundamentales del tratamiento nacional y de la nación más favorecida. El principio de la no discriminación, que constituye la esencia de la OMC, garantiza a todos los países derechos y responsabilidades iguales, al margen de su tamaño o poderío. No es de prever que la integración económica global se frene en los tiempos venideros: más bien se acelerará. Las fuerzas que emanan de las tecnologías universales, de la orientación hacia la libertad de los mercados y del legítimo deseo de los países en desarrollo de participar en el crecimiento y la modernización, empujan inexorablemente hacia una mayor interdependencia y un mercado único mundial. En esencia, según el Director General, el desafío no es la globalización, que constituye una realidad creciente, sino el sistema de gobernabilidad internacional, que aún sigue siendo inadecuado en función de un mundo interdependiente y de la visión de un futuro que se nutre de los objetivos de la no discriminación y del apego al derecho.

Hay distintos elementos que indican que la coexistencia del multilateralismo y el regionalismo no ha conducido a situaciones conflictivas y, por el contrario, coadyuva al logro del objetivo general de la OMC en el sentido de lograr la reducción sustancial de los derechos de aduana y las demás barreras comerciales. Así, el análisis de la evolución del crecimiento del comercio dentro de los acuerdos regionales y con las demás zonas del mundo no parece respaldar la conclusión de que se está produciendo una regionalización creciente del intercambio, ni tampoco de que se están conformando bloques comerciales monolíticos, centrados en Europa Occidental, en la zona del Pacífico o en las Américas. Por otra parte, en su calidad de miembros de la OMC, los países que forman parte de acuerdos regionales de integración tienen la obligación de aplicar un conjunto muy amplio de políticas y procedimientos multilaterales que, por su alcance, exceden por regla general los compromisos contenidos en dichos acuerdos. En tercer lugar, la OMC y el regionalismo se complementan en el sentido de tender simultáneamente a la liberalización del comercio. La OMC abarca una multiplicidad de temas que rigen globalmente, mientras que los convenios regionales permiten profundizar los compromisos en sectores específicos, más allá de lo que a veces se puede lograr a escala universal. Por ejemplo, en el ámbito más reducido del regionalismo los operadores privados identifican, en forma más inmediata, los beneficios que les aporta la intensificada relación con los países vecinos. En tales condiciones, se tiende a avanzar por vías paralelas hacia la liberalización comercial creciente.

LAS NEGOCIACIONES DE ACCESO A LOS MERCADOS EN EL AMBITO MULTILATERAL

La negociación de acceso a los mercados del ALCA no podría realizarse sin tomar plenamente en cuenta el antecedente que significan la Ronda Uruguay y la OMC. Este vínculo ha sido

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

reconocido en el Programa de Acción aprobado por los presidentes en Miami, así como en posteriores manifestaciones formuladas por las reuniones de Ministros, y avaladas por la Cumbre de Santiago.

A través de sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales, culminando con la Ronda Uruguay, las partes contratantes del antiguo GATT concertaron extensas listas de reducciones de los derechos de aduana; eliminaron y racionalizaron las restricciones no arancelarias; y conformaron un cuerpo de normas de conducta en materia de política comercial que están inscritas en el Protocolo de Marrakech. Sin perjuicio de las excepciones puntuales que figuran en los respectivos convenios, el sistema que hoy administra la OMC se basa en la cláusula de la nación más favorecida y el trato nacional. Lo apuntala un sistema de solución de diferencias muy mejorado en relación al que regía anteriormente en el GATT, que en corto tiempo ha infundido confianza a los gobiernos por su celeridad y objetividad.

En el Capítulo sobre "Objetivos" de la Declaración Ministerial de Punta del Este que lanzó la Ronda Uruguay, se expresaba que el propósito de la negociación sobre bienes era, entre otros, el de lograr una nueva liberalización del comercio incluyendo el acceso mejorado a los mercados mediante la reducción y eliminación de los derechos de aduana, de las restricciones cuantitativas y de las demás medidas y trabas no arancelarias. Es decir que, como en las anteriores rondas multilaterales del GATT, la meta convenida no consistía en eliminar tales obstáculos sino en reducirlos en toda la medida de lo posible.

La Declaración no se expresaba sobre si se debía abarcar el universo arancelario. No obstante, el procedimiento de pedidos y ofertas que se utilizó, el propio ímpetu de las negociaciones y el hecho que sobre el final de la Ronda se hizo un gran esfuerzo por lograr consolidaciones masivas de los derechos de aduana, dio lugar a que todos los productos ingresaran al proceso. Ello no significó necesariamente que un producto constara al final en la lista de concesiones de unos o muchos participantes, ni en qué forma, puesto que cada país podía excluirlo unilateralmente de su propia nómina. En tales condiciones, hubo países que consolidaron la totalidad o gran parte de su arancel aduanero; otros, que lo hicieron en menor medida, y aun otros (en particular, los países de menor desarrollo económico relativo) que formalizaron listas escuetas.

Durante la Ronda Uruguay, los participantes debían tener en cuenta que, al margen de quién les pedía una reducción o consolidación arancelaria, si la aceptaban y la inscribían en su lista beneficiaría a los demás países en función de la cláusula de la nación más favorecida contenida en el Artículo I del GATT. Tal como se planteó y se desarrolló la Ronda Uruguay, un país podía dar o negar una concesión sobre cualquier producto (con la excepción de la agricultura, que fue objeto de consolidación arancelaria total). Cabe señalar asimismo que, en el caso de los textiles y el vestido, el Acuerdo respectivo los define con precisión a los fines de su integración al GATT 1994 en un plazo de diez años, a contar desde la entrada en vigor de los respectivos compromisos.

En la Ronda Uruguay se utilizaron distintas técnicas para negociar el acceso a los mercados. Así, hubo negociaciones bilaterales y plurilaterales; las que se refirieron exclusivamente a la agricultura y a los textiles y el vestido; y las sectoriales como para los productos tropicales, los productos basados en recursos naturales, la pesca y los productos farmacéuticos. A veces, se negoció producto por producto; otras veces, se concertaron cortes lineales; incluso se combinaron las dos técnicas, todo ello en función de las preferencias de los países participantes. En común con lo convenido en anteriores negociaciones del GATT, se fijaron plazos para la puesta en vigor progresiva de las reducciones de los derechos de aduana así convenidas.

En lo concerniente a la agricultura, los países participantes negociaron a menudo cuotas arancelarias de acceso a sus mercados con derechos de aduana rebajados. Como se acordó que

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

las restricciones no arancelarias deberían eliminarse, se procedió a efectuar un ejercicio de "arancelización" mediante el cual se calculó el equivalente arancelario de tales trabas y se le inscribió en el respectivo derecho de aduana pactado. En vista del alto grado de proteccionismo existente en este sector, se desembocó a veces en aranceles *ad valorem* muy altos. En cambio, se consolidó la totalidad de las posiciones arancelarias referentes a los productos agrícolas.

De la misma manera que hubo sectores de productos que fueron objeto de reducciones y consolidaciones masivas de los derechos de aduana aplicables por grupos importantes de países, hubo otros en que la liberalización fue menor.

Los países que negociarán el ALCA son miembros de la OMC y, como tales, han asumido un conjunto de obligaciones puntuales de acceso a sus mercados por la vía de sus Listas de Concesiones Arancelarias y de aquella parte de la normativa que regula la utilización de las medidas no arancelarias. Si bien el Artículo XXVIII del GATT permite la modificación de las Listas, se trata de un procedimiento engorroso que exige compensar la concesión retirada por otra u otras de valor equivalente. En la práctica, pues, debe partirse de la base que la presente situación arancelaria de los países del ALCA en relación a los demás integrantes de la OMC es la que surge de los instrumentos anexos al Protocolo de Marrakech.

La Declaración de Punta del Este contenía dos compromisos básicos que estaban destinados a contribuir al desarrollo fluido de las negociaciones de acceso, al establecer el *statu quo* entre los participantes. El primero impedía adoptar medidas que restringieran o distorsionaran el comercio y que no fueran acordes con las obligaciones del GATT; que aun cuando se tratara de medidas autorizadas por el GATT, las mismas no fueran más allá de lo necesario para remediar situaciones puntuales; y se prohibía la adopción de medidas que mejoraran la posición negociadora de los países. El segundo, establecía que todas las medidas que restringieran o distorsionaran el comercio y que no fueren acordes con las obligaciones del GATT deberían ser suprimidas gradualmente, o ser modificadas de manera de cumplir con tales obligaciones, a más tardar en la fecha de terminación de las negociaciones (ésta era la cláusula de "desmantelamiento"), sin poderse pedir concesión alguna a cambio. Por otra parte, se disponía que una de las metas de la Ronda Uruguay era la de disminuir o eliminar las medidas no arancelarias, incluyendo las restricciones cuantitativas, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones asumidas en materia de desmantelamiento.

El Comité de Negociaciones Comerciales, que ejercía la dirección suprema de la Ronda, estableció el Organo de Vigilancia con el cometido de hacer el seguimiento de este proceso y de evaluarlo periódicamente. A causa de las distintas trabas de fondo y de procedimiento que se fueron suscitando, el Organo no logró alcanzar su objetivo sino en forma imperfecta, y al final la solución se encontró por la vía de que las trabas no arancelarias fueran absorbidas por las normas de aplicación general inscritas en los distintos acuerdos en torno a temas como las medidas sanitarias y fitosanitarias, los obstáculos técnicos al comercio, las salvaguardias o los derechos anti-*dumping*.

Es decir, en muchas ocasiones se terminó por no negociar directamente en relación a las trabas puntuales aplicadas por uno u otro país participante, sino que se les subsumió en la normativa acordada. Así, unas prácticas fueron suprimidas, otras definidas y reglamentadas, y aun otras legalizadas dentro de un marco general negociador en el que cada participante estimó haber logrado un equilibrio aceptable de beneficios y obligaciones.

Un elemento que merece una mención especial es la transparencia de las negociaciones, tal como se le percibió en la Ronda Uruguay. Si se visualiza una negociación multilateral en la que intervienen unos cien países, en la que los participantes representan economías pequeñas y economías grandes, y en la que se negocia simultáneamente en múltiples sectores, se percibe que para los participantes pequeños a veces es muy difícil mantenerse al tanto del progreso del

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

conjunto de los trabajos y estar interviniendo, al mismo tiempo, en los distintos sectores de su particular interés. Por otra parte, las grandes negociaciones multilaterales tienden a adquirir un impulso propio que a veces puede convertirse en una fuerza arrolladora.

Para que tales procesos no repercutan en detrimento de los pequeños países, es menester asegurar la plena y permanente vigencia de mecanismos de contralor que permitan analizar entre todos los participantes el avance de la negociación global, el progreso en los distintos sectores y la necesidad —de ser ello aconsejable— de activar los trabajos atrasados de manera que se mantenga el equilibrio del proceso. En esta forma, cada país puede ir evaluando las obligaciones y beneficios que la negociación le ofrece a medida que transcurren los acontecimientos. La experiencia adquirida en la Ronda Uruguay es que, cuando algunos participantes estimaron que no avanzaban las negociaciones en sectores de su interés en forma comparable a los demás, frenaron el conjunto de los trabajos hasta que se lograra la debida rectificación. Ello ocurrió, notoriamente, en las Reuniones de Ministros en Montreal y Bruselas, donde el choque de intereses se produjo con singular claridad y fuerza.

En la Reunión de Ministros de Singapur de 1995, la OMC delineó sus actividades venideras en el sentido de ratificar las negociaciones sobre servicios que deberán comenzar a más tardar el 1 de enero del año 2000, las referentes a la agricultura tal como fuera convenido al final de la Ronda Uruguay y las que tienen que ver con determinados aspectos de la propiedad intelectual. Todo ello, sin perjuicio de continuar los estudios concernientes al Programa de Trabajo y la Agenda que se desprende de anteriores decisiones de los gobiernos.

Pocas semanas antes de celebrarse la Reunión de Ministros de la OMC para conmemorar el medio siglo de existencia del sistema GATT/OMC, se produjo una reunión de Ministros de la Cuadrilateral (Canadá, Unión Europea, Japón y Estados Unidos), al cabo de la cual la presidencia formuló una declaración en la que enfatizó el propósito compartido de registrar nuevos avances en materia de liberalización comercial. Reafirmó la primacía del sistema multilateral para las cuestiones del comercio, así como la importancia que reviste el pleno cumplimiento de los compromisos asumidos en el plano de la OMC. Los cuatro participantes acordaron que las modalidades de la nueva liberalización abarcarían los temas incluidos en la Agenda de Trabajo de la OMC, las decisiones tomadas en Singapur y también otros temas, incluyendo las barreras aún existentes para el comercio de productos industriales. Este último punto fue recogido en el discurso pronunciado por el presidente Clinton en el 50 aniversario del sistema del GATT/OMC, cuando dijo que era menester seguir rebajando los aranceles aplicables a los productos industriales y que una manera de hacerlo sería concertar un acuerdo sobre los sectores, de los productos químicos a la tecnología ambiental, como se ha sugerido en la APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*). Interesa recoger estos conceptos, pues apuntan en la misma dirección que una iniciativa anterior australiana, en el sentido de que la nueva ronda de la OMC deberá encarar estas cuestiones. Toda nueva reducción de los derechos de aduana para los productos industriales en la OMC repercutirá, obviamente, en los márgenes preferenciales que se establezcan en el ALCA.

La Declaración aprobada por los Ministros de la OMC el 20 de mayo de 1998 adjudica determinadas tareas al Consejo General, el que deberá formular recomendaciones al respecto a la 3ª sesión de la Conferencia de Ministros, a celebrarse en Estados Unidos en el curso del cuarto trimestre de 1999.

El Consejo General informará sobre:

- la implementación de los acuerdos y decisiones existentes, respondiendo así a la preocupación de varios Miembros (en general países en desarrollo), que evidencian reticencias ante una nueva ronda mientras no se asegure el pleno cumplimiento de lo

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

pactado en la Ronda Uruguay;
- las negociaciones ya concertadas en Marrakech, las que deberán iniciarse según el calendario convenido (en las que figuran en lugar prominente las referentes a la agricultura y los servicios);
- los trabajos futuros previstos en otros acuerdos y decisiones adoptados en Marrakech;
- otras posibles actividades futuras en base al Programa de Trabajo iniciado en la Reunión de Ministros de Singapur;
- las instancias derivadas de la Reunión de Alto Nivel sobre los Países Menos Desarrollados (en este caso, se trata de contemplar la situación especial de estos países, con el propósito de estimular su desarrollo económico y favorecer su mejor inserción en el comercio mundial);
- otras cuestiones convenidas por los Miembros en lo concerniente a sus relaciones multilaterales de comercio (bajo este rubro se incluirán seguramente los distintos asuntos que aún están a consideración con miras a la nueva ronda, como ser la negociación de los aranceles para los productos industriales, los temas laborales y ambientales, las compras gubernamentales, las políticas de competencia y el comercio electrónico).

La Declaración de los Ministros establece, finalmente, que el programa de trabajo estará destinado a lograr un equilibrio general de intereses entre todos los Miembros. En esta forma, se apunta a la "empresa única" en cuanto al desarrollo de la nueva ronda.

Se observará que la Declaración de los Ministros está redactada en forma un tanto elíptica y que rehuye las concreciones más allá de lo que estaba convenido anteriormente. Esto no es inusual en la tradición GATT/OMC y no debe conducir a la conclusión equivocada de que el proceso de negociación está demorado. Lo que ocurre es que no se desea prejuzgar los debates que deberá celebrar el Consejo General antes de alcanzar el punto de redactar sus recomendaciones dirigidas a la Reunión de Ministros de 1999. Como lo dijo el Director General al cabo de las deliberaciones de los Ministros, "todas las opciones siguen abiertas".

Otro motivo que ha contribuido a la prudencia de los ministros es que el presidente Clinton sugirió en su discurso que se deberá explorar qué nuevo tipo de ronda de negociación comercial es el más adecuado para la nueva economía. Planteó que habría que ver la manera de suprimir barreras "sin esperar que *cada* tema en *cada* sector fuese resuelto antes de que *cualquier* tema en *cualquier* sector fuese resuelto". Si bien agregó que habría que obrar en una forma justa y equilibrada que tomara en cuenta las necesidades de las naciones grandes y pequeñas, ricas y pobres, la Unión Europea y Japón —entre otros— no acompañan esta iniciativa que puede conducir a la negociación por sectores, prefiriendo lo que ya se viene denominando la "Ronda del Milenio".

LAS NEGOCIACIONES DE ACCESO A LOS MERCADOS EN EL MARCO DEL ALCA

En la Declaración de la II Cumbre de las Américas, los Presidentes y Jefes de Gobierno de los treinta y cuatro países del Hemisferio consignaron determinados parámetros que han de regir las negociaciones del ALCA.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

En materia temporal, se confirmó que los trabajos deberán finalizar a más tardar en 2005; y que se deberán lograr avances concretos para finales del presente siglo. O sea, que la simultaneidad con la nueva ronda de la OMC es un hecho. En cuanto a los progresos a alcanzar durante 1999, es difícil que éstos abarquen las desgravaciones arancelarias, aunque fuese por falta de tiempo. En cambio, existe el propósito de acordar medidas específicas de facilitación de negocios para ser adoptadas antes de fin de siglo, tomando en cuenta el trabajo sustantivo ya emanado del proceso ALCA.

La congruencia con la OMC, obligada por los compromisos que los países participantes del ALCA han asumido en calidad de Miembros de aquélla, ha sido debidamente ratificada.

La noción de que el acuerdo del ALCA será equilibrado y amplio, y constituirá un compromiso único, indica que se pretende asegurar la cohesión y armonía del proceso como medio de asegurar un balance de beneficios y obligaciones que cada país pueda aceptar al final de la negociación.

Se asegura la transparencia del proceso, con todas las ventajas que ello implica para los participantes, sobre todo los más pequeños. Es de suponer que se establecerán procedimientos aptos para cumplir este propósito.

El compromiso de generar oportunidades para la plena participación de todos los países, y de tomar en cuenta a tal efecto las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías, responde a la necesidad ineludible de contemplar satisfactoriamente las inmensas desproporciones entre países. Esta tarea no será fácil, y no es seguro que se resuelva tan sólo por la vía de la concesión de plazos más largos para el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a los mercados. También estarán en juego los regímenes preferenciales preexistentes, la cooperación técnica en distintas esferas y las posibilidades para los países pequeños de entrar en forma anticipada a los mercados de los demás socios. Cabe suponer que se tomarán en cuenta las disposiciones de la OMC referentes a los países en desarrollo y de menor desarrollo económico relativo, así como las iniciativas que se realizan en dicho foro a favor de estos países. Si el ALCA ha de profundizar obligaciones más allá de las que se han pactado en la OMC, como lo dispone la Declaración de la 4ª Reunión de Ministros, ese criterio presumiblemente podrá extenderse al trato especial para las economías menos favorecidas.

El aporte de la sociedad civil, tal como lo plantea la II Cumbre, representa un elemento novedoso en las negociaciones internacionales que bien podrá ser de especial utilidad en materia de desgravaciones arancelarias y compensatorias, y normas de origen. De la misma manera en que los países del hemisferio han comprobado la utilidad de consultar al sector privado en relación a las negociaciones de comercio bi o plurilaterales, podrán extender el procedimiento al área continental.

El reconocimiento de que la elevación del nivel de vida, el mejoramiento de las condiciones laborales y el logro de una mejor protección del medio ambiente serán tomados en consideración a medida que se avance en el proceso de integración económica en las Américas, representa un nuevo equilibrio entre las partes en torno a estos temas. Estados Unidos viene enfatizando la importancia, en particular, de las normas laborales y de las necesidades ambientales. En esta forma, estas preocupaciones son mantenidas en la agenda de trabajo del ALCA.

En la Declaración Conjunta de la Cuarta Reunión Ministerial de Comercio, cuyos términos fueron avalados por la II Cumbre de las Américas, se consignan elementos de juicio pertinentes para la negociación, adicionales a los que recogieron en forma puntual los Presidentes y Jefes de Gobierno. En el Anexo I de la Declaración de la Cuarta Reunión Ministerial de Comercio, figuran los Objetivos y Principios Generales.

Así, se afirmó que el ALCA puede coexistir con los acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

derechos y obligaciones del ALCA. Es decir, que se prevé una convivencia lógica: de la misma manera que el ALCA se justificará en la medida que implique compromisos más profundos que los de la OMC, o que la OMC no abarque, los acuerdos bilaterales y subregionales tendrán sentido y razón de ser siempre que signifiquen ir más allá que la zona de libre comercio hemisférica.

Más allá de los conceptos comentados más arriba, cabe destacar los siguientes Principios Generales consignados en el Anexo I de la Declaración Ministerial de San José:

- Las decisiones se tomarán por consenso. O sea, que cada país podrá asegurar plenamente la defensa de sus intereses; y, una vez tomadas, las resoluciones tendrán la fuerza de reflejar el sentir de todos.
- Se asegurarán ventajas mutuas y mayores beneficios para todos los participantes. Esto significa que se buscarán soluciones que, tomadas en su conjunto, favorecerán a todos los países.
- El ALCA deberá incorporar mejoras respecto de las reglas y disciplinas de la OMC cuando ello sea posible y apropiado. En lo que concierne al acceso a los mercados, este criterio debería desembocar no sólo en la adopción de derechos de aduana preferenciales, sino también en compromisos en materia de subvenciones, normas anti-*dumping*, derechos compensatorios y reglas de origen que faciliten en forma especial la circulación de bienes entre los países del ALCA.
- Se formaliza el concepto del "compromiso único" para la negociación, por cuyo motivo —recogiendo las palabras del Director General del GATT en cierto momento crítico de la Ronda Uruguay— "nada está acordado hasta que todo esté acordado".
- Tal como se perfilaba hacía tiempo, se reconoce que los países podrán elegir entre negociar y aceptar obligaciones individualmente, o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad. No podría ser de otra manera, pues si bien los integrantes de zonas de libre comercio tienen libertad para elegir el procedimiento, los miembros de un mercado común desearán actuar en bloque por la propia naturaleza del acuerdo que los une.
- Los derechos y obligaciones del ALCA deberán ser comunes a todos los países. Este principio implica que el conjunto de los participantes tendrá que asumir los mismos compromisos, si bien se prevé la asistencia técnica y períodos más largos o diferenciales para el cumplimiento de obligaciones, con el propósito de facilitar el ajuste de las economías más pequeñas. El MERCOSUR ha seguido la línea de no aceptar excepciones en el plano interno y en sus acuerdos con Chile y Bolivia; ha buscado la solución a los problemas de adaptación por la vía de los plazos más o menos largos. Con alguna excepción puntual, el TLCAN ha hecho lo mismo. En cambio, ello no ocurre con otros acuerdos subregionales vigentes y hay pequeñas economías que vienen recibiendo trato preferencial en el acceso a los mercados de ciertos países hemisféricos. Este tema, pues, deberá ser dilucidado en el curso de las negociaciones.
- La exigencia de que todos los países deben asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos están conformes con las obligaciones del acuerdo del ALCA, es un calco del Artículo XVI:4 del Acuerdo de la OMC. En el marco del régimen de solución de diferencias de la OMC, el incumplimiento de esta disposición ha aparejado consecuencias negativas para las partes que fueron encontradas en falta. No es difícil que lo mismo ocurra en el ALCA, en función del sistema de solución de controversias que se llegue a adoptar.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

El Anexo II de la Declaración Ministerial enumera los Objetivos por Area Temática. Con respecto al acceso a mercados, se ratifica la compatibilidad con las normas de la OMC; se expresa que se eliminarán progresivamente los aranceles y todas las demás medidas que restringen el comercio entre los países participantes (cabe observar que se habla de la eliminación de *todas* estas trabas); se establece que todo el universo arancelario está sujeto a consideración (si se habla de eliminar *todos* los derechos de aduana y otras medidas restrictivas, entonces es ineludible que todo el arancel deba ser objeto de negociación); la flexibilidad entre países y productos es introducida al expresarse que se podrían negociar diferentes cronogramas de liberalización comercial; y se ratifica el propósito ya enunciado de facilitar la integración y plena participación de las economías más pequeñas.

Hay cuestiones que, sin figurar bajo el título de "acceso a los mercados" en el Anexo II, tienen una relación sustantiva directa con el tema. En particular, ello ocurre con los objetivos por área temática referentes a la agricultura, los subsidios y los derechos anti-*dumping* y compensatorios, que están asignados a otros grupos de negociación. Ello conduce a que se haya dispuesto que las labores de los diferentes grupos pueden estar interrelacionadas y que el Comité de Negociaciones Comerciales asegurará la debida coordinación.

Durante la primera reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), celebrada en Buenos Aires, Argentina en junio de 1998, los Viceministros de Comercio del Hemisferio acordaron el programa de trabajo que servirá de guía para los grupos de negociación durante el proceso negociador. En materia de acceso a mercados, se acordó que el Grupo de Negociación es responsable de las negociaciones en las áreas de aranceles y medidas no arancelarias, salvaguardias, normas de origen, procedimientos aduaneros y normas y barreras técnicas al comercio. Esta fórmula es válida pues reconoce la relación íntima existente entre estos asuntos y el ingreso a los mercados; poco sirve la desgravación arancelaria si subsisten otras trabas que surten efectos proteccionistas equivalentes. Asimismo, la redacción de las reglas de origen será fundamental pues, según su contenido, éstas podrán constituirse en elementos promocionales del comercio y la inversión en el Hemisferio.

Asimismo se acordó que el Grupo de Negociación deberá trabajar con el Grupo de Negociación sobre Agricultura para garantizar un marco apropiado a efectos del establecimiento de vinculaciones adecuadas y de lograr coherencia en la tarea de ambos grupos. Específicamente el CNC estableció como mandatos del Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados los siguientes:

- Definir los métodos, modalidades y cronogramas para la eliminación de aranceles; la forma en que se encarará dicha eliminación; sus plazos; los tiempos de reducción de los aranceles; el año base y los aranceles que se deban negociar.
- De conformidad con los objetivos establecidos, negociar la eliminación progresiva de los aranceles. Se pueden negociar diferentes cronogramas de liberalización del comercio.
- Identificar y definir diversas medidas mantenidas por partidas arancelarias que afecten el arancel aplicado (por ejemplo, recargos aduaneros y otros gravámenes a las importaciones, cupos arancelarios y bandas de precios), y determinar cómo encarar tales medidas en las negociaciones.
- Identificar, analizar y determinar el tratamiento de regímenes especiales.
- Medidas no arancelarias
- Identificar medidas no arancelarias que deberán negociarse.
- Determinar el proceso para la identificación constante de las medidas no arancelarias durante las negociaciones.
- Establecer los procedimientos y cronogramas para la eliminación de las restricciones

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

no arancelarias, así como de otras medidas de efecto equivalente que restrinjan el intercambio entre los países del ALCA.

- Elaborar el marco de negociación tendiente a eliminar, reducir, definir, redefinir, reordenar y/o evitar las barreras no arancelarias.
- Negociar un régimen de salvaguardias aplicable a los productos sujetos a desgravación en el marco del ALCA.
- Normas de origen.
- Establecer un esquema de los elementos del capítulo sobre normas de origen.
- Establecer un calendario y las modalidades para desarrollar normas de origen.
- Definir un régimen general de reglas de origen que podría incluir requisitos específicos para los productos.
- Procedimientos aduaneros
- Elaborar un esquema de los elementos del capítulo sobre procedimientos aduaneros.
- Desarrollar el contenido del capítulo sobre procedimientos aduaneros en función de cada uno de los elementos identificados (por ejemplo, control de origen, procedimientos de verificación, disposiciones de apelación, procedimientos administrativos, reintegros, decisiones sobre clasificación y origen, importación de muestras comerciales y de material publicitario, importaciones temporarias, reimportación de bienes reparados o transformados, reintegros de aranceles, etc.).
- Normas y barreras técnicas al comercio.
- Desarrollar, sobre la base del Documento de Objetivos Comunes ya aprobado, una propuesta para la identificación y eliminación de las barreras técnicas innecesarias al comercio entre los países participantes.

RETOS PENDIENTES EN LAS NEGOCIACIONES DE ACCESO A LOS MERCADOS

En un mundo en proceso de transformación permanente, en el que la globalización y la tecnificación avanzan con pasos agigantados, la concertación del ALCA debe ubicarse en su justo lugar frente a un telón de fondo constituido por múltiples situaciones o emprendimientos que se sitúan simultáneamente en el tiempo. Estos últimos, abarcan los acuerdos subregionales vigentes en el Hemisferio y los que están en proceso de formalización; los acuerdos comerciales con países o grupos de países extracontinentales que negocian varios eventuales miembros del ALCA (por ejemplo, con la Unión Europea o en el ámbito de la Cuenca del Pacífico); y las negociaciones de la OMC.

La política dinámica que practican muchos países hemisféricos en el sentido de establecer o ahondar vínculos subregionales ya ha creado una red de convenios con sus propios programas de desgravación, reglas de origen y supresión de trabas no arancelarias que constituyen otros tantos mojones en la ruta hacia el ALCA. Estos mercados comunes y zonas de libre comercio ofrecen paralelismos entre sus disposiciones, y también diferencias; pero lo seguro es que se trata de iniciativas nacidas de las realidades nacionales de sus integrantes, que responden a su visión política y económica de las ventajas de la integración.

Cabe asimismo tener presente mecanismos como la iniciativa para la Cuenca del Caribe y la Iniciativa Comercial Andina, de Estados Unidos, así como el CARIBCAN de Canadá, que han sido objeto de formalización en el ámbito multilateral por la vía de las correspondientes

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Exenciones de acuerdo con lo estatuido en el Artículo IX:4 del Acuerdo de la OMC.

Muchos países latinoamericanos del Hemisferio se han plegado a la política de concertar acuerdos de integración subregionales por estimar que no sólo coadyuvan a sus propósitos de liberalización de la economía, sino que también brindan el medio de ir adaptando la industria nacional a las exigencias de la competencia externa. Es evidente que, con las variantes que existen en cada caso, esta línea de conducta exige mantener un equilibrio que asegure la gradual apertura a la competencia, conducida de tal manera que no se realice con tanto apresuramiento que frustre las perspectivas de futuro de las industrias nacionales incipientes.

No es difícil que esta consideración, que es pilar de los planes de desarrollo de muchos países del continente, surja cuando se encare el establecimiento de los programas de desgravación del ALCA.

Esto no significa, por cierto, que América Latina no esté empeñada en llevar a cabo un proceso de liberalización económica: todo lo contrario. Se reconoce que, en la actualidad, es la región del mundo que más avanza en el sentido de suprimir las trabas al libre funcionamiento de las fuerzas del mercado. Se trata, más bien de lograr un justo equilibrio entre dos tendencias, cada una de ellas beneficiosa a su manera y respondiendo a criterios doctrinarios y prácticos que varían de país en país.

El criterio de "compromiso único" que ha sido adoptado para la negociación del ALCA, junto con el uso del consenso para alcanzar las decisiones, implica que lo actuado conformará un sólo conjunto indivisible que será aprobado en su momento por todos los gobiernos participantes, sin perjuicio de los logros parciales que se vayan registrando, tal como lo expresa la Declaración Presidencial de Miami y lo ratifica la Segunda Cumbre de las Américas, y a los cuáles se supone que se aplicará el mismo criterio.

Dentro de ese panorama, que fluye de las decisiones ya tomadas por los gobiernos, las negociaciones sobre el acceso a los mercados y las disposiciones destinadas a asegurar el acceso una vez concertado (por ejemplo, las referentes a origen, salvaguardias, o las medidas anti-*dumping*) asumirán una importancia primordial para muchos, sino todos los países. Siendo así, en el balance que cada uno establezca oportunamente de los beneficios y las obligaciones que le haya aparejado la negociación del ALCA, traducida en un "paquete" único, las aperturas de mercado ocuparán un lugar por demás importante.

La red creciente de acuerdos subregionales surte el efecto de eliminar o atenuar las barreras aduaneras o no arancelarias entre los países miembros de las respectivas agrupaciones. Este proceso, que sigue su curso con nuevas negociaciones destinadas a ampliar su esfera de aplicación, ya es de por sí un poderoso elemento de liberalización comercial que representa una porción significativa del intercambio hemisférico.

Al mismo tiempo, se comprueba que subsisten disparidades en cuanto a los gravámenes aduaneros y las medidas no arancelarias por países y/o por sectores de productos, que significan en los hechos la existencia de grados distintos de protección, que están destinados a nivelarse una vez que el ALCA entre plenamente en vigor. Cuando ello ocurra, el conjunto de los países del hemisferio se beneficiará con las nuevas oportunidades de exportación que brindará la zona de libre comercio. En ese momento, aquellos países participantes que vengan aplicando los derechos de aduana más bajos y las menores restricciones no arancelarias tenderán a lograr los mayores beneficios relativos inmediatos en el plano del comercio intracontinental, puesto que serán los que más han acercado sus economías a las condiciones de competencia abierta que implica el establecimiento del ALCA. En forma análoga, serán posiblemente los que mejor aprovechen el margen preferencial zonal frente a los proveedores extracontinentales.

La renovada actividad negociadora de la OMC coincidirá con la negociación del ALCA. Parecería existir la intención de que las negociaciones de la OMC no alcancen la duración de la

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Ronda Uruguay, cuyas labores se extendieron a siete años como consecuencia de los sucesivos tropiezos experimentados; pero de cualquier manera, la nueva ronda durará unos años.

Los países del Hemisferio deberán encarar, conducir y resolver negociaciones de acceso a los mercados en distintos foros y ámbitos en forma a veces simultánea. En efecto, la negociación del ALCA está prevista para el período 1998-2005, la de la OMC empezaría a fines de 1999 o principios de 2000 sin fecha de terminación; y aún se plantearán las negociaciones de varios países hemisféricos con la Unión Europea, con países de la Cuenca del Pacífico, y entre ellos mismos con miras a formalizar los nuevos acuerdos subregionales que están actualmente en trámite.

El panorama negociador que se abre es muy amplio, seguramente sin paralelo en el pasado, y con la particularidad de que los acuerdos a concertar son compromisorios sobre temas parecidos o iguales, con socios comerciales distintos y con beneficios que se extenderán a diferentes núcleos de países. O sea, que será difícil llegar a definiciones en cualquiera de los casos sin haber sopesado con cuidado sus consecuencias en las otras esferas.

Precisamente porque las ventajas comerciales que implica cada una de estas negociaciones de acceso a los mercados repercutirán sobre los intereses de grupos distintos de países, no se percibe cómo una de ellas podría sustituir a la otra (por ejemplo, en el caso del ALCA y de la OMC).

Más allá de su simultaneidad, cada país hemisférico deberá necesariamente encarar cada negociación como un conjunto coherente, a la vez de armonizar políticas y acciones en las demás esferas de manera de alcanzar la optimización de ventajas.

Para tomar un caso que seguramente se planteará, la negociación agrícola que se desarrollará en el ámbito de la OMC está destinada a lograr nuevos niveles de liberalización comercial mediante la reducción de los obstáculos de acceso a los mercados y de las subvenciones de exportación; y sus resultados beneficiarán a todos los miembros de la OMC. La liberalización que se establezca en el ámbito del ALCA será aplicable sólo a los mercados de sus 34 integrantes; y no será extensiva a los demás miembros de la OMC. Por definición, los compromisos que se asuman en el ALCA deberán ser mayores que los que estipula la OMC.

Aún después de celebrada la Ronda Uruguay, subsisten picos arancelarios y progresiones arancelarias importantes que surten un fuerte efecto proteccionista a nivel universal. El estudio conjunto de la UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) y la OMC sobre las perspectivas para las exportaciones de los países en desarrollo luego de la Ronda Uruguay (documento UNCTAD TD/B/COM.1/14 del 6 de octubre 1997) define los picos arancelarios como derechos que exceden el 12% al valor, estimándose que esta cifra puede llegar a representar un grado de protección real al productor nacional de hasta el 50%. Este estudio abarca ocho mercados (las Comunidades Europeas, EE.UU., Canadá, Japón, Corea, Malasia, Brasil y China) de los cuáles tres intervendrán en la negociación del ALCA: Brasil, Canadá y EE.UU. Las conclusiones a las que se llega en este informe indican que, en el caso de EE.UU., los picos arancelarios se concentran en los textiles y la vestimenta; los productos lácteos; el azúcar y cacao elaborados; las frutas y hortalizas procesadas; otros productos de la industria alimenticia y el calzado. En Canadá, son los lácteos; las frutas y hortalizas; los cereales; otros productos de la industria alimentaria; los textiles y la vestimenta; el calzado; los productos químicos, plásticos, de caucho, de madera y de papel; la maquinaria y los productos metálicos. En cuanto al Brasil, los picos arancelarios se concentran en distintos sectores industriales y en los textiles y la vestimenta, debiendo tenerse en cuenta su calidad de socio del MERCOSUR en todo cálculo de su nivel de protección aduanera.

La progresión aduanera es un segundo mecanismo de protección de las industrias nacionales procesadoras, puesto que permite producir a niveles superiores a los costos internacionales y así aumentar artificialmente el valor agregado con relación a los proveedores del exterior.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Existen dos estudios recientes sobre el particular. En su informe N° WT/CTE/W/25, la Secretaría de la OMC llega a la conclusión de que en la mayoría de los casos analizados, los aranceles resultantes de la Ronda Uruguay implican la existencia de una progresión arancelaria con efectos proteccionistas pronunciados para los metales, los textiles y la vestimenta, los productos de cuero y de caucho y —hasta cierto punto— la madera y los muebles.

Por otra parte, el documento ESCP N° 3 de la FAO (Food and Agriculture Organization), titulado "El impacto de la Ronda Uruguay sobre la progresión arancelaria de los productos agrícolas" indica que más del 80% de las diferencias arancelarias entre las materias primas y sus versiones procesadas han disminuido en términos nominales, lo cual redunda en beneficio del comercio. No obstante, la progresión arancelaria aún subsiste en medida importante para numerosos productos.

Los picos arancelarios y las progresiones arancelarias subsistentes al cabo de la Ronda Uruguay, y las excepciones de distinto tipo que figuran en los acuerdos subregionales hemisféricos, apuntan a un tema importante. En estos últimos, las principales excepciones abarcan los productos agropecuarios en una amplia gama que incluye el azúcar, los aceites, los lácteos, las carnes y los productos avícolas; los automotores; el petróleo y derivados; los cigarrillos; los textiles y las confecciones; y el calzado. De ahí, la importancia de determinar si se aceptarán excepciones en el ALCA.

Otro aspecto a tener en cuenta en la relación entre las respectivas negociaciones futuras en el ALCA y la OMC, es el grado de reducción de la protección aduanera que los países del ALCA convengan en el ámbito de la OMC, puesto que ello incidirá sobre el nivel de preferencia arancelaria que se otorgarán entre sí en la zona de libre comercio. En su calidad de Miembros de la OMC, las naciones americanas han suscrito los principios de liberalización progresiva del comercio a escala mundial que constituyen un pilar fundamental del orden multilateral. Todos los países del Hemisferio mantienen complejas e importantes relaciones con el resto del mundo y tales nexos encierran sus propias ventajas, particularidades y exigencias que, obviamente, deben ser respetadas.

De cualquier manera debe tenerse presente que, cuántas veces un país del Hemisferio pacta en la OMC el ingreso en franquicia a su mercado de determinado producto, ya no existe la posibilidad de ofrecer un margen preferencial aduanero a los demás integrantes del ALCA, salvo recurriendo al trámite previsto en el Artículo XXVIII del GATT. Es decir que desde el comienzo de la negociación del ALCA, existen nóminas nacionales de productos, a veces extensas, en relación a las cuáles no podrán otorgarse ventajas regionales en materia de derechos aduaneros.

Este hecho constituye un factor limitante para la importancia y el alcance práctico del ALCA, como ocurre igualmente para las demás uniones aduaneras y zonas de libre comercio que deben cumplir los requisitos del Artículo XXIV del GATT; siendo así, cobra mayor significado la nómina de excepciones (si es que existirá en el ALCA) y la profundidad del margen de preferencia regional para los rubros arancelarios que figuren en el programa de desgravación.

En momentos que se inicia el proceso, previsiblemente largo, de concertación del ALCA, los países hemisféricos comienzan a trazar líneas de futuro en las esferas económicas e incluso políticas que están destinadas a condicionar su trayectoria en el futuro previsible. Por primera vez en la historia, surge la perspectiva de la cooperación económica a nivel del continente entero. Aquella iniciativa bolivariana plasmada en el Congreso Anfictiónico, tan admirable en su concepción e imperfecta en su ejecución, ahora promete convertirse en realidad. A través de una negociación inteligente y previsora, todos los países del Hemisferio podrán afianzar su unidad y aumentar su peso en el concierto internacional, entrando al siglo XXI con crecidas perspectivas de prosperidad y bienestar.

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

AUTORES

Roberto Bouzas (Argentina) es investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con sede en Argentina y profesor de Economía Internacional en la Universidad de Buenos Aires. Ha sido investigador principal en el Centro para la Investigación y Docencia Económica en México y profesor invitado en las Universidades Católica y Federal en Rio de Janeiro, Brasil y de las Universidades Duke, Stanford y Notre Dame en Estados Unidos. También ha enseñado en el Instituto Nacional de Servicio Extranjero y en las universidades Torcuato Di Tella y San Andrés. Ha editado varios libros y escrito un gran número de artículos publicados en libros y revistas académicas. Ha sido consultor de organizaciones internacionales así como departamentos gubernamentales de Argentina incluyendo el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional y el Ministerio de Economía. Es miembro del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) y del Comité Editorial de Nexos — sede México y Desarrollo Económico — sede Argentina. Su área de especialidad es economía internacional e integración regional, graduado de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad de Cambridge.

Antoni Estevadeordal (España) es Economista *Senior* de la División de Comercio, Integración y Asuntos Hemisféricos del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID. Se incorporó al BID en 1993 donde ha desempeñado funciones de investigador, coordinador de la Asistencia Técnica al proceso de negociaciones del ALCA y especialista en varios proyectos en apoyo del comercio, integración regional y modernización institucional. Con anterioridad ha enseñado en las Universidades de Harvard y Barcelona. Ha escrito numerosos artículos en publicaciones especializadas y libros en las áreas de comercio internacional, integración económica, finanzas internacionales e historia económica. Es Licenciado con Grado en Economía por la Universidad de Barcelona y obtuvo su Maestría y Doctorado en Economía en la Universidad de Harvard.

Luis Jorge Garay (Colombia) es asesor del Gobierno de Colombia. Ha sido consultor para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en apoyo a los trabajos de asistencia técnica al proceso del ALCA. En el pasado ha hecho consultoría para las Universitades de Cambridge, Oxford y para Fedesarrollo. Se ha desempañado como asesor de los ministros de Comercio Exterior y de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación. Ha enseñado en la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de los Andes y ha publicado y editado numerosos libros y artículos sobre las economías colombiana y latinoamericana. Obtuvo su maestría en economía en la Universidad de los Andes y realizó estudios de doctorado en el Massachussets Institute of Technology, Estados Unidos.

Henry S. Gill (Trinidad y Tobago) es el Director de Comunicaciones y Coordinador de la Oficina de la Maquinaría Regional Negociadora del Caribe (Regional Negotiating Machinery, RNM). Ha sido Secretario Permanente Adjunto de la Secretaría del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) con sede en Caracas, Venezuela. Ha trabajado como consultor de varios organismos intergubernamentales (PNUD, CEPAL, UNIDO, Comisión Europea, OEA-Unidad de Comercio, BID, INTAL, ACS, CARICOM) así como del sector privado regional y organismos académicos. Sus publicaciones se han concentrado en las áreas de política comercial, política exterior, integración regional y asuntos intitucionales internacionales.

Anabel González (Costa Rica) es Viceministra de Comercio Exterior de Costa Rica. Sus principales responsabilidades han incluido coordinar la definición de la posición y dirigir las negociaciones de los tratados de libre comercio de Costa Rica con Canadá, Panamá, Chile y República Dominicana; dirigir y coordinar la posición del país en las negociaciones comerciales en la OMC; dirigir la participación de Costa Rica en el proceso del ALCA y presidir el Grupo de Negociación sobre Inversión y, luego, sobre

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Solución de Controversias; y dirigir la reestructuración y fortalecimiento del Ministerio de Comercio Exterior. Antes de ser viceministra, se desempeñó como consultora en comercio exterior e inversión del Grupo Invercomex (1997-98), Directora de Negociaciones Comerciales del mismo Ministerio (1991-97) y profesora universitaria (1988-94). Es abogada, con una maestría en derecho de comercio internacional de Georgetown University, Estados Unidos. Ha publicado extensamente sobre diversos temas de comercio exterior e inversión.

Alejandro Jara (Chile) es Embajador Representante Permanente de Chile ante la Organización Mundial del Comercio en Ginebra. Ha servido en la Delegación de Chile ante el GATT en Ginebra (1979-1984) y como Coordinador para el Comercio y Asuntos Políticos en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) con sede en Caracas, Venezuela. Con anterioridad ha ocupado los cargos de Director General para las Relaciones Económicas Internacionales (1999-2000), Director para Asuntos Económicos Multilaterales (1994-1999), Oficial Principal de Chile ante APEC (1996-97), Director para Asuntos Económicos Bilaterales (1993-1994), Director Adjunto de Negociaciones para el Tratado de Libre Comercio Chile-Canadá y Director de Negociaciones para el Tratado de Libre Comercio Chile-México. Es autor de numerosos artículos especializados sobre comercio internacional. En 1973 obtuvo su grado en Derecho en la Universidad de Chile. Con el apoyo de un *Fulbright Scholarship* continuó sus estudios de post-grado en la Escuela de Leyes de la Universidad de California en Berkeley (1975-76). En 1976 se incorporó al Servicio Extranjero de Chile donde se ha especializado en relaciones internacionales económicas.

Julius Katz (Estados Unidos, fallecido el 27 de enero del 2000) era Presidente de *Hill & Company*, consultores internacionales, en Washington, D.C. Se incorporó al Departamento de Estado de los Estados Unidos en 1950, donde sirvió en varios cargos, incluyendo Director de Comercio Internacional, Director de Mercados Internacionales y Consejero Económico en la oficina de Asuntos de Europa Oriental. En 1968, se incorporó al Departamento de Asuntos Económicos y de Negociaciones y más tarde fue Secretario Adjunto. Se retiró en 1979 y fue nombrado Representante Adjunto de Negociaciones Comerciales de Estados Unidos, donde sirvió como jefe negociador para el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte. Guió las negociaciones comerciales entre Estados Unidos y la Unión Soviética y coordinó las negociaciones de la Ronda de Uruguay.

Julio Lacarte (Uruguay) es diplomático de carrera, fue Embajador de Uruguay en varios países incluyendo las Comunidades Europeas, Ecuador, Estados Unidos de América, India, Japón y Tailandia. Ha sido Representante Permanente ante la Organización de los Estados Americanos, GATT, el Acuerdo de la Cuenca del Plata, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI) y los Organismos Internacionales en Ginebra. Ha sido Presidente de la Delegación o Delegado de un sinnúmero de foros internacionales representando a su país (Naciones Unidas, Banco Mundial, FMI, OIT, UNESCO, OEA, ALALC, Cuenca del Plata, SELA, BID, Grupo de los 77, Movimiento de países no alineados, FAO, etc.) Ha sido presidente de comisiones investigadoras de la OEA, Vicepresidente del Consejo de la OEA, Presidente de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD, entre otros cargos directivos. Es miembro del Comité de Planificación del Desarrollo de las Naciones Unidas y de su equivalente a nivel latinoamericano y del Organo de Apelación de la Organización Mundial del Comercio. Ha sido profesor en la Asociación Internacional de Derecho Comparado y la Facultad Internacional de Enseñanza del Derecho Comparado, Universidad de Estrasburgo. Es un articulista prolífico, autor de varias publicaciones especializadas y editor de varios libros.

Eduardo Lizano (Costa Rica) es Presidente del Banco Central de Costa Rica. Profesor de economía (emérito) de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Autónoma de Centroamérica. Fue Presidente del Banco Central de Costa Rica (1984-1990), consultor de varios organismos regionales centroameri-

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

canos internacionales como la UNCTC, CEPAL, OEA, CIAP, DIECA, BCIE, INTAL, Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. Fue socio fundador de Consejeros Económicos y Financieros S. A. (CEFSA), de la Academia de Centroamérica, y Director en Juntas Directivas de varias organizaciones y compañías nacionales. Ha publicado varios libros y trabajos, principalmente, sobre el tema de la integración económica y de la reforma del sector financiero. Economista graduado en las universidades de Ginebra, London School of Economics y Sorbona, París.

Ernesto López Córdova (México) es economista de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos del BID. De 1992 a 1995 trabajó en la Oficina para la Negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, ambas en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México. Durante ese período fue miembro del grupo de acceso a mercados en las negociaciones que México sostuvo con diversos países del continente americano. Es doctor en economía por la Universidad de California-Berkeley, y cuenta además con una maestría en planificación regional y un título de pregrado en economía del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Impartió cursos en economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y en la Universidad de California-Berkeley.

Olga Lucía Lozano (Colombia) es Ministra Consejera de la Misión Colombia ante la OMC. Ha trabajado durante varios años en el sector público en Colombia en asuntos relacionados con Comercio Exterior. Negociadora internacional en Acuerdos Bilarerales y Regionales de Comercio e Inversiones. Uno de los árbitros en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y México. Consultor del sector privado, conferencista internacional y nacional de la Universidad Javeriana, Rosario y Los Andes en Bogotá. Es abogado de la Universidad del Rosario en Colombia y tiene estudios en Relaciones Internacionales y Leyes Financieras.

Gustavo Magariños (Uruguay) es diplomático de carrera con una larga trayectoria en el campo del comercio internacional y la integración económica. Destacan su participación en las negociaciones del GATT durante la discusión de los Tratados de Roma constitutivos de la hoy Unión Europea (1959-1960); en las negociaciones conducentes a la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de la cual fue Secretario Ejecutivo; en la programación de la Conferencia de Jefes de Estado Americanos (1967); y en varias negociaciones comerciales en el marco de la ALALC y ALADI en representación de su país. Ha sido Embajador del Uruguay ante las Comunidades Europeas (1979-1984) y representante en el Sistema de la Cuenca del Plata y la ALADI . Fue miembro del Comité Consultivo del Instituto de Integración para América Latina (INTAL) y del Consejo Asesor del Presidente del BID para asuntos de integración. Ha sido consultor de las Naciones Unidas, BID, ALADI y otros organismos. Ha publicado numerosos artículos y libros, el último de los cuales es Integración Multinacional, Teoría y Sistemas.

Carolyn Robert (Costa Rica) especialista en comercio internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y asesora del BID en materia de acceso a mercados ante el proceso de negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Ha participado como negociadora en varios procesos de negociación comercial bilaterales y multilaterales, incluyendo la negociación de Tratados de Libre Comercio y las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay, y ha asesorado a varios Gobiernos de la región en materia de negociaciones comerciales. Maestría en Derecho Internacional Económico, y actualmente candidata al doctorado en Derecho Internacional Económico de la Universidad de la Sorbona, París (ABD).

Sebastian Sáez (Chile) es consultor internacinal. Se ha desempeñado como asesor del Ministro de Hacienda para negociaciones económicas internacionales (1990-1994); representante alterno en la Misión

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

de Chile ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) (1994-1997); Jefe del Departamento del ALCA en a DIRECON, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1998); y Jefe del Departamento de Estudios en la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile (1999-2000). Ha publicado diversos artículos sobre relaciones económicas internacionales, y el libro Estrategia y Negociación en el Sistema Multilateral de Comercio (1999). Ha sido consultor de CEPAL, FAO y el BID en temas relacionados con política comercial y acuerdos económicos internacionales. Graduado como Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile, obtuvo su Maestría en Economía en la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, Brasil y realizó estudios de especialización en el Programa de Estudios Diplomáticos del Institut Universitaire de Hâutes Etudes Internationales de Ginebra

Sidney Weintraub (Estados Unidos) ocupa la *chair* William E. Simon en Economía Política en el Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales. Es también profesor Honorario en la Escuela Lyndon B. Johnson de Políticas Públicas de la Universidad de Texas en Austin. Como miembro del Servicio Exterior de los Estados Unidos, ocupó el cargo de Secretario Adjunto del Departamento de Asuntos Exteriores para finanzas y desarrollo (1969 a 1974) y Administrador Adjunto en la Agencia para Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) (1975). Ha publicado recientemente *Financial Decision-Making in Mexico: To Bet a Nation (2000); and Development and Democracy in the Southern Cone: Imperatives for U.S. Policy in South America (2000).*

Sandra Zuluaga (Colombia) es Investigadora en la Fundación para el Desarrollo de la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) en Bogotá, Colombia. Es coeditora de la revista trimestral *Coyuntura Económica*, publicación de Fedesarrollo. Fue consejera del viceministro de Comercio Exterior durante las negociaciones del Grupo de los Tres (1993-1996). Trabajó en la implementación de este acuerdo y también participó en las negociaciones de acceso a mercado entre el Grupo Andino y Mercosur y en el ALCA. Ha publicado numerosos artículos sobre política comercial y ha sido profesora en la Universidad de Los Andes y en la Universidad Javeriana en Bogotá. Posee una Maestría en Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia .

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

"Las negociaciones de acceso a mercados siguen estando en el centro de la agenda multilateral. Hay mucho camino aún por recorrer. Este libro, escrito por expertos y negociadores, constituye una aportación extremadamente valiosa al tema y debería ser leído por toda persona interesada en negociaciones comerciales, tanto en el ámbito regional como en el multilateral".

Patrick Low
Director del Departamento de Investigación y Análisis Económico
Organización Mundial de Comercio

"Este libro realiza un riguroso análisis de la evolución y la situación de las negociaciones comerciales que tienen lugar en el continente americano. Los distintos capítulos trazan una excelente descripción de los múltiples aspectos del acceso a los mercados dentro de las distintas iniciativas regionales. Se abordan también temas fundamentales como las futuras negociaciones por el ALCA y su relación con bloques comerciales extrarregionales. Es por todo ello que este emprendimiento constituye un valioso aporte a la literatura de los procesos de integración comercial de la región."

Diana Tussie
Coordinadora General, Latin American Trade Network (LATN)

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

www.iadb.org/pub

ISBN 1-886938-94-6

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub