



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES



Instituto para la Integración
de América Latina y el Caribe



División de Integración, Comercio
y Asuntos Hemisféricos



Unidad de Estadística y
Análisis Cuantitativo

Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales

Antonio Bonet Madurga

Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales

Antonio Bonet Madurga



Setiembre 2002
Documento de Trabajo 12

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD) y la Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo (STA) del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID han programado una serie de publicaciones en forma conjunta:

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Estudios técnicos, revisados por árbitros externos, de significativa contribución a las investigaciones realizadas en el área del comercio y la integración.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

Artículos, disertaciones, reproducción autorizada de trabajos publicados en diferentes medios y otros estudios de potencial interés para el público en general.

Banco Interamericano de Desarrollo

Departamento de Integración y Programas Regionales

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL

Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina - <http://www.iadb.org/intal>

División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos

Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo

1300 New York Avenue, NW. Washington, D.C. 20577 Estados Unidos - <http://www.iadb.org/int>

Las opiniones expresadas pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del BID y/o INTAL-ITD-STA, o de sus países miembros.

Impreso en Argentina

INTAL - ITD - STA

Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales

Buenos Aires, 2002. 40 páginas.

Documento de Trabajo 12

Disponible en formato pdf en:

<http://www.iadb.org/intal> y/o <http://www.iadb.org/int/itd>

I.S.B.N. 950-738-xxx-x

US\$ 5.00

Edición:
Mariela Marchisio

INDICE

I.	INTRODUCCION	1
II.	CONSIDERACIONES PREVIAS. NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES, EVALUACION DE IMPACTO E HIPOTESIS DE TRABAJO	3
III.	MODELOS ALTERNATIVOS DE EVALUACION DE IMPACTO	5
IV.	LA FOTOGRAFIA	7
V.	IDENTIFICACION DE PRODUCTOS PRIORITARIOS Y SENSIBLES	9
	Definición de productos sensibles y prioritarios	9
	Criterios para identificar productos sensibles	10
	Criterios para identificar productos prioritarios	12
VI.	CALCULO DE TENDENCIAS	13
	Ventajas e inconvenientes	15
VII.	MODELOS CASUISTICOS: DEFINICION DE LA ESTRATEGIA DE NEGOCIACION COMERCIAL	17
	Las matrices de decisión para productos sensibles	17
	Las matrices de decisión para productos prioritarios	22
VIII.	POLITICAS DE APOYO A LOS SECTORES	25
IX.	RESUMEN Y CONCLUSIONES	27

BIBLIOGRAFIA

METODOS CASUISTICOS DE EVALUACION DE IMPACTO PARA NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

Antonio Bonet Madurga *

Las metodologías de negociación comercial pretenden evaluar el impacto de tales negociaciones en la economía de un país. Con este trabajo pretendo describir metodologías prácticas para preparar negociaciones comerciales internacionales. Intento, por tanto, proporcionar una herramienta para funcionarios que participan en negociaciones comerciales internacionales que facilite la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades y estrategias negociadoras. Para ello propongo utilizar un sistema de evaluación de impacto (al que llamaremos "método casuístico") basado en las "best practices" internacionales, que aunque es poco sofisticado, resulta muy práctico, útil y sencillo de emplear, toda vez que el arsenal de instrumentos teóricos y cuantitativos que requiere es reducido. Esta metodología se basa en la experiencia, el know-how y el sentido común que han desarrollado muchos negociadores en países desarrollados. Este método no es exacto, sino que proporciona aproximaciones a los posibles impactos, incluyendo por tanto una buena dosis de elementos cualitativos, que se apoyan en datos cuantitativos.

I. INTRODUCCION

Las metodologías de negociación comercial intentan predecir las consecuencias que tendrán estas negociaciones sobre un país; es decir pretenden evaluar su impacto.

Con este trabajo pretendo describir metodologías prácticas para preparar negociaciones comerciales internacionales. Intento, por tanto, proporcionar una herramienta para funcionarios que participan en negociaciones comerciales internacionales que facilite la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades y estrategias negociadoras.

Para ello propongo utilizar un sistema de evaluación de impacto (al que llamaremos "método casuístico") basado en las "best practices" internacionales, que aunque es poco sofisticado, resulta muy práctico, útil y sencillo de emplear, toda vez que el arsenal de instrumentos teóricos y cuantitativos que requiere es reducido. El modelo que intento sistematizar en este trabajo es frecuentemente utilizado por funcionarios y negociadores de países desarrollados para realizar evaluaciones de impacto. Esta metodología se basa en la experiencia, el know-how y el sentido

* Presidente de ACE Asesores de Comercio Exterior S.L. Experto en comercio exterior, integración regional e inversiones extranjeras. Ha desempeñado varios puestos en el Ministerio de Economía de España tales como Jefe del Gabinete de Comercio Exterior, Director de Inversiones Extranjeras Directas y Consejero Comercial de España en China. Como consultor ha asesorado a varios gobiernos de países Latinoamericanos, de Europa del Este y Asia así como a la Comisión Europea; ha realizado numerosos proyectos de consultoría internacional financiados por el Banco Mundial, Unión Europea y Banco Interamericano de Desarrollo. Es técnico comercial y economista del Estado de España, economista por la Universidad de Sevilla y Master en Economía Aplicada por el Massachusetts Institute of Technology.

común que han desarrollado muchos negociadores. Este método no es exacto, sino que proporciona aproximaciones a los posibles impactos. Su empleo y su correcto aprovechamiento por negociadores es necesariamente casuístico, personal y basado en experiencias propias y en el "buen sentido" e intuición del negociador; incluyendo por tanto una buena dosis de elementos cualitativos, que se apoyan en datos cuantitativos.

En la sección II establezco las hipótesis que emplearemos durante las descripciones metodológicas que realizamos en este trabajo. En la sección III se resumen otras posibles metodologías que pueden emplearse para evaluar el impacto de negociaciones comerciales. Las secciones IV a VII se centran en describir los pasos que hay que tomar para llevar a cabo la evaluación utilizando métodos casuísticos: la fotografía, la identificación de productos sensibles y prioritarios, el cálculo de tendencias y el análisis casuístico. En la sección VIII, como subproducto del modelo, defino políticas microeconómicas para mitigar el impacto de la negociación y para potenciar los efectos positivos de la liberalización. Por último en la sección IX se resume el modelo casuístico.

II. CONSIDERACIONES PREVIAS. NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES, EVALUACION DE IMPACTO E HIPOTESIS DE TRABAJO

Los procesos de integración económica internacional y las liberalizaciones comerciales internacionales tanto a nivel multilateral (e.g., Rondas OMC) como bilateral (e.g., creación de zonas de libre comercio) provocan en los países participantes alteraciones más o menos importantes de su situación política y económica. La magnitud de dichos cambios está directamente relacionada con los objetivos perseguidos con la negociación comercial internacional. Así, cuanto más complejo sea el modelo de integración comercial que se pretende alcanzar, mayores serán los cambios que se producirán en el país. La creación de un Mercado Común, por ejemplo supondrá cambios mayores que los que provoque la creación de una zona de libre cambio.¹

La identificación de dichos cambios y la valoración y evaluación de los mismos constituye la base para poder determinar no solo la conveniencia de las negociaciones comerciales internacionales sino también la estrategia a adoptar en dichas negociaciones. Se trata por tanto de responder a las preguntas siguientes: ¿Qué cambios provocará la negociación internacional? ¿Estará mejor la situación económica, política y social de un país como consecuencia de las negociaciones comerciales internacionales? Las consecuencias se muestran de numerosas formas, afectando a cuestiones políticas, económicas, fiscales, etc.

- Desde el punto de vista político, las negociaciones comerciales internacionales suponen una pérdida de soberanía (en mayor o menor grado en función del objetivo y el resultado final de la negociación). Para que dicha pérdida de soberanía sea aceptable para un país, es preciso que se cree un consenso entre las fuerzas políticas y sociales sobre la conveniencia de dichas negociaciones. Para esto la utilización de modelos tipo equilibrio general para evaluar el impacto es muy conveniente (ver sección III).
- En cuanto a las consideraciones económicas, cabe señalar que como consecuencia de las negociaciones comerciales internacionales, se consigue un mayor acceso a los mercados extranjeros y viceversa. Esto provoca alteraciones en las cantidades y precios relativos de los factores de producción y de los bienes y servicios finales, lo que a su vez va a provocar modificaciones en la estructura, composición y distribución del producto nacional.
- De igual modo, la apertura de un mercado supone una pérdida de ingresos fiscales (i.e., menor renta de aduanas) y, con bastante frecuencia, un aumento de los gastos públicos (i.e., gastos asociados a la administración de los procesos de integración). A medio y largo plazo, dicho empeoramiento de las cuentas públicas debería compensarse con el crecimiento del producto nacional que provoque la liberalización comercial y, por tanto, de los ingresos fiscales por otros conceptos (e.g., impuestos sobre utilidades, sobre el consumo, etc.). Este impacto es

¹ Desde un punto de vista conceptual, un Mercado Común supone la creación de un espacio económico donde hay libertad de circulación de factores de producción y de bienes y servicios finales. Esto supone (i) libertad de circulación de personas, capitales, bienes y servicios, (ii) la institución de una política comercial y arancelaria única para todo el espacio económico, y (iii) la desaparición de aduanas internas. Por el contrario, no son necesarios, en teoría, ninguno de los 3 requisitos para crear una Zona de Libre Cambio, pues ésta solo precisa de la eliminación de aranceles y otros obstáculos al comercio intra-zona.

especialmente relevante para los países en los que una parte sustancial de los ingresos fiscales públicos provienen de la renta de aduanas.

Cabe señalar, además, que en los procesos de negociaciones comerciales internacionales, no hay una, sino varias negociaciones. Por una parte, está la negociación interna (i.e., con otros agentes sociales, políticos y económicos del país) sobre la conveniencia y los resultados conseguidos (o a alcanzar) con la negociación. Por otra, la negociación externa; es decir, con el socio comercial. Este trabajo se centra en los aspectos externos, si bien la metodología casuística que describo más abajo requiere y hace aconsejable el alcanzar consensos internos. En todo caso, este método proporciona además elementos útiles para la negociación interna en el país y para diseñar políticas compensatorias de dichos efectos (ver sección VIII).

Se trata, por consiguiente, de valorar los efectos económicos estáticos y dinámicos que toda liberalización comercial conlleva. El llevarla a cabo puede resultar un ejercicio muy costoso, laborioso y complejo si se quiere realizar de forma muy rigurosa y exacta. Sin embargo, con la metodología "casuística" que propongo, que está basada en las mejores prácticas internacionales, se simplifica muy considerablemente la evaluación de dichos impactos, si bien la exactitud de los resultados disminuye al tener un fuerte componente cualitativo.

He señalado más arriba que hay multitud de tipos de negociaciones comerciales internacionales: multilaterales o bilaterales, para liberalizar el comercio de productos o para crear una unión arancelaria, ... Por razones de claridad y con fines didácticos en este trabajo voy a considerar una negociación entre dos países para crear una zona de libre cambio: País A y País B. Supondremos también que las decisiones de tipo político sobre la conveniencia general de la negociación han sido adoptadas previamente. El análisis se centrará en definir estrategias de carácter micro-económico para las negociaciones, es decir referidas a productos y sectores productivos concretos.

Finalmente, se considera también que en la vida real las negociaciones para la creación de zonas de libre cambio, consisten en acordar:

- Un calendario de liberalización. Es decir el plazo en el que la protección arancelaria (y no arancelaria) se reduce a cero.
- El sistema de desarme arancelario. La fórmula que se empleará para reducir a cero los aranceles, que puede estar sesgada hacia el inicio del período transitorio o hacia el final del mismo.
- Excepciones a la liberalización; es decir qué productos o sectores quedan excluidos de la liberalización comercial.
- Una serie de reglas y procedimientos para regular las relaciones entre los socios comerciales, tales como mecanismos de solución de controversias, sistema para determinar el origen de las mercancías, empleo de instrumentos de defensa comercial, etc.

Así pues, el análisis que se desarrolla en este trabajo se ciñe al calendario de liberalización y, eventualmente, a las excepciones a la misma.

III. MODELOS ALTERNATIVOS DE EVALUACION DE IMPACTO

La teoría económica ha desarrollado numerosos modelos de análisis económico que pueden ser empleados para evaluar el impacto de las negociaciones comerciales internacionales, que pueden emplearse como alternativa o como complemento al método casuístico que describiré en este trabajo. Entre otros modelos alternativos mencionaremos los siguientes:

- (a) *Modelos de equilibrio parcial.* Estos modelos permiten aislar los efectos que se derivarían para un sector concreto y cuantificarlos bajo la hipótesis de que el resto de los sectores económicos no se ven afectados por la liberalización comercial. Son también útiles para cuantificar efectos secundarios tales como creación de comercio, efectos sobre la recaudación impositiva, sobre el empleo, relación real de intercambio, etc.

El principal inconveniente que tienen es que son complejos de manejar por requerir un aparato matemático y econométrico sofisticado y además necesitan de considerable información que sea fiable. No hay muchas Administraciones Comerciales en el mundo que posean servicios de estudios capaces de elaborar este tipo de modelos.

Frente al método casuístico tiene el inconveniente de su falta de flexibilidad. En este la cantidad y sofisticación del análisis que se quiera utilizar es variable y puede modularse en función de las necesidades y recursos que quiera asignar el negociador a ello. Permite además el empleo de la "intuición" del negociador, lo que no ocurre con los modelos de equilibrio parcial.

- (b) *Estudios de comercio intra-industrial e inter-industrial.* En este tipo de estudios se analizan las ventajas comparativas reveladas que permiten determinar los sectores donde un país tiene ventaja comparativa frente a otros países. Los de comercio intra-industrial, son más utilizados en países de similar grado de desarrollo y estructura económica y analizan como se producen importaciones y exportaciones en un mismo sector industrial.

Este tipo de estudios han sido específicamente diseñados para analizar los efectos del comercio exterior, por lo que se centran mucho más en las necesidades y requerimientos del negociador comercial. Su aplicación puede resultar más útil en economías industriales y desarrolladas que en países en vías de desarrollo.

Frente al modelo casuístico tienen el inconveniente de ser mucho más complejos de realizar y llevar mucho más tiempo su ejecución.

- (c) *Modelos de equilibrio general.* Estos modelos permiten obtener mediciones sobre la totalidad de la economía de un país y predecir los efectos que tendría la liberalización comercial sobre cuestiones tales como el Producto Nacional Bruto (PNB), la balanza de pagos, empleo, etc. Son prácticos para informar a la sociedad civil y conseguir los necesarios consensos previos a la negociación.

Son modelos formalmente elegantes, pero muy complejos de utilizar. Requieren un aparato matemático muy sofisticado así como abundantes y fiables fuentes de información. La ejecución de los mismos: diseño del aparato matemático, cuantificación de datos, pruebas, etc., requiere bastante tiempo. Este tipo de modelos es realizado por algunas universidades e institutos de investigación en países desarrollados.

Cabe señalar que el empleo por los negociadores comerciales de estos modelos no siempre se justifica en el mundo real pues su relación coste utilidad es reducida debido al elevado coste que suponen y al tiempo que requiere el realizarlos. La práctica de las negociaciones internacionales supone que el negociador debe disponer de herramientas de análisis fáciles de emplear que le permitan realizar análisis rápidamente y evaluar diferentes escenarios para adoptar las correspondientes decisiones. Además, las prácticas internacionales determinan que, una vez definido el marco y alcance de una negociación, ésta rápidamente se centra en aspectos muy de detalle, microeconómicos, para la cual los métodos arriba mencionados no resultan excesivamente útiles.

El método casuístico de evaluación de impacto en negociaciones comerciales internacionales que propongo es fácil de emplear e intuitivo, si bien carece de la exactitud de otros modelos alternativos. Para utilizar este modelo, las mejores prácticas requieren seguir los siguientes pasos:

1. *"La fotografía"*, que es un estudio que muestra la evolución y situación actual de los intercambios comerciales bilaterales.
2. *Identificación de productos sensibles y prioritarios*; es decir, de un lado de aquellos productos o sectores económicos que son potencialmente conflictivos (por la competencia que originen los productos del socio comercial) y, de otro, aquellos que presenten oportunidades significativas de aumentar nuestras exportaciones.
3. *Análisis tendencial*; proyectar el volumen de flujos futuros de importación y exportación, en base a las tendencias del pasado reciente.
4. *Análisis casuístico*, con el que se refina el análisis tendencial para determinar de forma más precisa qué posibles efectos tendría la liberalización comercial en los productos prioritarios y sensibles e introduciendo elementos subjetivos.
5. *Determinación de la estrategia de negociación*. En base a los posibles efectos de la liberalización establecer una estrategia concreta de negociación para dichos productos prioritarios y sensibles.

IV. LA FOTOGRAFIA

La "fotografía" de las relaciones comerciales es un estudio que sirve para conocer cual es la situación de partida entre los países que negocian la liberalización comercial. Se trata de un análisis estadístico que incluye:

- Para cada uno de los países, el volumen y estructura de su importación y su exportación de bienes y servicios: evolución temporal, principales productos, distribución geográfica, etc; y
- Las relaciones comerciales bilaterales entre los países que negocian la liberalización comercial: evolución, principales productos y sectores tanto de exportación como de importación.

Es conveniente determinar previamente el alcance y profundidad que se le quiere dar a la fotografía. Es decir, hay que establecer el grado de agregación con el que se va a realizar el estudio. Obviamente un análisis que identifique los flujos comerciales a nivel de las 99 secciones del arancel aportará información mucho menos precisa que otro que analice los flujos a nivel de partidas de 4 o 6 dígitos. El que el negociador decida que la fotografía tenga un mayor o menor grado de detalle será un *trade-off* entre abundancia de información y practicidad de la misma.² Además hay otras cuestiones que influirán en la decisión, tales como:

- La definición que se adopte entre los socios sobre la metodología de negociación. Es decir, si los países acuerdan negociar a nivel de 4 dígitos como máximo, no tiene sentido que la fotografía se realice a nivel de 6 dígitos.
- Los recursos que se dispongan para la evaluación de impacto. A mayor grado de detalle, mayor coste y más tiempo será necesario para realizar el estudio.
- La disponibilidad de información estadística.
- El grado de homogeneidad de los datos de comercio exterior del País A con los del País B. Cuanto más heterogéneos sean, más difícil será profundizar el estudio.

En la vida real, los negociadores suelen optar por realizar una fotografía asimétrica; para algunos productos el nivel de detalle es elevado, mientras que para otros no es necesario que se profundice mucho, sino que es más relevante la información a nivel de sector. Los negociadores normalmente deciden el grado de asimetría en función de la relevancia que tenga el producto o sector en concreto para el país. Es decir, si un producto es prioritario o sensible conviene que la fotografía muestre más detalles. Es aconsejable por tanto realizar 2 fotografías, la primera a nivel más general; la segunda, con un mayor nivel de detalle cubriendo únicamente aquellos productos que hayan sido seleccionados como importantes en la fase de determinación de productos prioritarios y sensibles.

La fotografía puede sofisticarse incluyendo en la misma:

- Un análisis de la estructura, niveles y sistemas de protección del socio comercial: arancel, regímenes aduaneros, normas técnicas, normas sanitarias, instrumentos de defensa comercial

² En la vida real el disponer de demasiada información puede ser un inconveniente para el negociador, porque la excesiva proliferación de detalles puede hacer perder visión sobre las cuestiones más relevantes.

(e.g., *antidumping*, medidas de salvaguarda, subvenciones a la exportación, reglas de origen, etc.), ... Es frecuente que el País B realice este análisis y lo intercambie con el que realice el País A sobre su propia estructura y niveles de protección.

El análisis de la estructura del arancel del País B es especialmente importante para las negociaciones comerciales por dos razones:

- Por una parte, porque sirve para identificar de forma precisa los productos al comprobar cuales tienen un código arancelario distinto del que se utiliza en el País A.
 - Por otra, es necesario conocer cuales son los niveles de protección del País B porque lo que se va a negociar es el calendario de reducción de su protección. Un calendario de desarme rápido para un producto con un nivel de protección elevado supondrá que cada año el descenso del nivel de protección sea elevado.
- Un análisis de los flujos comerciales utilizando estadísticas del socio comercial. Este análisis es especialmente conveniente cuando hay importantes diferencias en los datos estadísticos. Con ello, el negociador tendrá un mayor conocimiento de las posibles preocupaciones e inquietudes de los que se sentarán al otro lado de la mesa.

La fotografía es el primer paso del proceso de evaluación de impacto de negociaciones comerciales internacionales; marca la posición de partida, a partir de la cual se identifican productos prioritarios y sensibles y se usa para preparar la negociación tanto interna (i.e., con los agentes económicos y sociales nacionales) como externa (i.e., con el gobierno del otro país).

V. IDENTIFICACION DE PRODUCTOS PRIORITARIOS Y SENSIBLES

Definición de productos sensibles y prioritarios

Un negociador sensato y con experiencia sabe que el esfuerzo negociador debe concentrarse en unos pocos productos. No es posible ni recomendable dedicar igual atención a todo el universo arancelario. Esto es así por varias razones:

- Idiosincrasia de las negociaciones. Toda negociación, sea de carácter comercial o no, supone un proceso en el que cada parte debe ceder en algunas cuestiones. Si la posición negociadora del País A consiste, por ejemplo, en obtener un calendario de liberalización de sus importaciones de 10 años para todos los productos, y que el País B liberalice en 3 años todo el universo arancelario, será difícil llegar a un acuerdo. Si el País A está dispuesto a aceptar que para ciertos productos su calendario sea más rápido y el del País B más lento, las negociaciones pueden llegar a buen fin.
- Insuficiencia de recursos para llevar a cabo todos los estudios que habría que realizar para todo el universo arancelario.
- Agilizar las negociaciones. Mientras mayor sea el número de productos sobre los que se requiere negociar en profundidad mas tiempo será necesario para concluir las negociaciones.

Se trata por tanto de identificar cuales son los productos sobre los que concentrar esfuerzos en la negociación. Es decir, determinar cuales son los productos prioritarios y sensibles.

La liberalización de la protección de que gozan los productos del País A frente a los del exterior, no suele plantear excesivos problemas en una gran mayoría de productos. Piénsese, por ejemplo, el caso de aviones y vehículos aéreos (código arancelario 880240 de la NAB); si no hay producción nacional en el País A, la reducción a cero del nivel de protección no afectará a la producción y empleo nacionales. Sin embargo, la liberalización de ciertos productos sí puede ocasionar problemas internos, tales como reducción de empleo, quiebras de empresas, empobrecimiento de regiones, etc. Es a estos productos a los que llamaremos "sensibles".

Es decir definimos como productos sensibles a aquellos en los que existe un riesgo importante de desaparición o reducción significativa de la producción nacional como consecuencia de la liberalización comercial. Este riesgo suele ser consecuencia bien de que el país tiene una desventaja comparativa para la producción de dicho producto, o porque el sector es ineficiente y necesita por tanto una reestructuración para ser competitivo. En los productos sensibles, el interés del País A consistirá en retrasar lo máximo posible la apertura comercial.

Inversamente, la liberalización comercial que realice el País B beneficiará al País A al abrir su mercado a productos de éste. En algunos ítems, dicha liberalización no tendrá efectos significativos (e.g., la liberalización del producto "reactores nucleares", partida arancelaria 840110, por el País B no producirá mejora alguna en el País A si éste no tiene producción de dichos equipos). Sin embargo, el que se abran las fronteras del País B sí puede suponer para ciertos productos un aumento muy significativo de las exportaciones del País A. Son estos productos a los que llamaremos "productos prioritarios". Normalmente ese potencial de aumento de las ventas, y por tanto de la producción y del empleo nacionales, vendrá derivado de una ventaja comparativa que tiene el País A o de que

el sector nacional correspondiente sea eficiente. El interés del País A con respecto a los productos prioritarios será el que la liberalización comercial que haga el País B sea lo más rápida posible.

Criterios para identificar productos sensibles

En la metodología que propongo la identificación de los productos sensibles es el paso lógico y natural a dar tras la realización de la fotografía. Para hacerlo bastaría con obtener algo más de información de la que ya se ha obtenido. Conviene tener en cuenta tanto factores de tipo objetivo como de tipo subjetivo. Hay 3 niveles de análisis: opinión de expertos, estructura de nuestra importación y estructura de la exportación del socio comercial.

El *primer criterio* es de tipo cualitativo: opinión de expertos.

- Opinión de los agentes económicos (e.g., empresarios, sindicatos, consumidores). Si un grupo numeroso y/o significativo de agentes económicos considera que un producto es sensible, conviene que sea considerado como tal por los negociadores. Además, con ello el negociador podría obtener apoyos de tipo político para la negociación interna dentro del país (o al menos que dichos grupos no se opongan a la negociación).
- Experiencia de funcionarios. En los ministerios de carácter económico (e.g., Agricultura, Pesca, Industria, Economía, etc.) hay seguramente funcionarios con bastante conocimiento de la industria local y con suficiente experiencia y sentido común como para predecir, al menos cualitativamente, lo que puede ocurrir con un sector económico determinado como consecuencia de la liberalización.

Muchos países que utilizan esta metodología únicamente emplean este primer criterio para determinar la sensibilidad o no de un producto o sector concreto.

El *segundo criterio* se basa en datos cuantitativos: la estructura de importación del País A. Con esto se matizan las opiniones subjetivas que se obtuvieron con el primer nivel de análisis. Estos datos cuantitativos ya obran en poder del negociador; se pudieron obtener en la fotografía. A saber,

- Volumen de importación. Un producto cuyo volumen de importación en el País A es muy elevado, normalmente no será un producto sensible, toda vez que ya se está importando masivamente.
- El nivel de protección que actualmente tiene el producto. Si el nivel de protección de dicho producto en el País A es muy reducido, no debe ser considerado como sensible, porque el dismantelamiento de la protección del mismo no debería provocar un aumento significativo de sus importaciones.³

³ Un elemento de protección no arancelaria que juega un papel esencial es las reglas de origen, las cuales suelen formar parte de las negociaciones comerciales internacionales. Mientras que en el caso de la mayoría de los instrumentos de protección (e.g., contingentes, licencias, tasas, derechos *antidumping* y compensatorios, etc.) en las negociaciones se acuerda su no aplicación o un calendario de no aplicación de las mismas, en el caso de las reglas de origen es frecuente el redefinir las mismas en vez de acordar su no aplicación.

En *tercer lugar*, si el negociador considera que, los dos niveles de análisis no son concluyentes o incluso para refinar los resultados de dichos análisis, podría realizarse otro *test* adicional. Esta vez relativo al socio comercial. Se trata de valorar la capacidad de respuesta comercial del País B a una apertura de la frontera del País A. Esto se puede analizar a través de:

- El volumen de exportación del País B y su distribución geográfica. Un elevado volumen y una gran dispersión geográfica pueden ser considerados como síntomas de que dicho país tiene un producto o sector competitivo. Por el contrario, si el volumen de su exportación es muy reducido podría inferirse que la apertura de la frontera del País A no será aprovechada comercialmente por el País B.
- Opinión de expertos (e.g., empresarios, consultores, etc.) a los que habría que formular las siguientes preguntas: ¿Es competitiva la producción del País B? ¿Tiene capacidad ociosa? ¿Puede aumentar significativamente su producción a corto plazo?
- La posición del País B de cara a la negociación. Si para nuestro socio ese producto es prioritario, podemos inferir de ello que espera un significativo aumento de sus exportaciones. Esta información no es sencillo obtenerla, puesto que se requiere de una capacidad de "inteligencia comercial" de la que no todos los países disponen.

EJEMPLO: COMO DETERMINAR SI EL SECTOR ALGODÓN ES SENSIBLE PARA EL PAÍS A
<i>Factores subjetivos: País A</i> - Empresarios y sindicatos consideran que el hilo de algodón es un producto sensible (este producto es la materia prima para la fabricación de tejidos, que a su vez son la materia prima para la confección). El producto se produce únicamente en una región pequeña y muy deprimida. - Funcionarios del Ministerio de Producción saben que la producción nacional de hilo de algodón es muy pequeña, de mala calidad y cara. Matizan que el producto es sensible políticamente porque el líder del partido de la oposición es congresista por la región donde se produce. El presidente de la organización gremial nacional es propietario de la mayor fábrica de hilo del país. - ONGs locales de la región afectada organizan manifestaciones en contra de la liberalización, que cuentan con el apoyo de varios Ayuntamientos. <i>Factores objetivos: País A</i> - Sólo se produce en una provincia dando empleo a 2.000 personas sobre un total de 200.000 personas activas. Hay 20 empresas fabricantes. - El volumen de importación es de 150.000 Tm. Se considera que es elevado teniendo en cuenta las cifras de importación de otros productos del mismo sector. - El nivel de protección que tenemos es elevada: arancel 50%, licencia de importación.

La capacidad de respuesta del País B

- Su volumen de exportación es de 100.000 Tm. de los cuales un 15% hacia el País A. El resto lo vende en 2 países.
- La oficina comercial de la Embajada del País A en el B opina que la industria de hilo de algodón está atrasada tecnológicamente y las empresas tienen poca capacidad de exportación.
- No ha sido posible averiguar si el negociador considerará al hilo de algodón como producto prioritario.

Determinación de la "sensibilidad" del producto

Si como consecuencia de la liberalización comercial desaparece la producción de hilo de algodón en el País A, las pérdidas para la economía nacional no parece que vayan a ser muy cuantiosas. Por tanto, aunque haya factores de tipo subjetivo que indican que el producto debería ser considerado como sensible, no parece conveniente que así lo cataloguen los negociadores del País A.

Criterios para identificar productos prioritarios

Para determinar si un producto debiera considerarse como prioritario, el análisis a realizar sería muy similar al elaborado para los productos sensibles. A través del mismo se intentará medir las posibilidades de incrementar sustancialmente las exportaciones del País A al País B. Para ello es necesario que la industria de aquél sea competitiva, que exista capacidad ociosa y/o posibilidad de incrementar a corto plazo la producción.

Igual que en el caso anterior, se deben de tener en cuenta tanto factores de tipo subjetivo como de tipo objetivo. En la metodología que propongo se minimiza la necesidad de nueva información.

De la fotografía se obtiene información sobre la estructura de la exportación del País A. Si ésta es muy reducida y/o está muy concentrada geográficamente es poco probable que el potencial de incremento de sus exportaciones sea elevado. A los agentes económicos nacionales se le preguntará por su opinión al respecto. Estas informaciones se matizarán con otras sobre las importaciones del País B. Si su nivel de protección es reducido, y su volumen de importación elevado, nos inclinaremos a considerar que las posibilidades de incrementar sustancialmente las exportaciones del País A son muy reducidas.

VI. CALCULO DE TENDENCIAS

Una vez determinados los productos sensibles y prioritarios conviene que el negociador intente cuantificar el posible crecimiento de los flujos de comercio exterior de dichos productos. La metodología propuesta para realizar dicha cuantificación, en línea con el espíritu y los objetivos de este trabajo, es sencilla de emplear y no requiere de aparatos matemáticos y estadísticos complejos. Por ello sugiero emplear los llamados "modelos tendenciales".

Se llaman modelos tendenciales de evaluación de impacto a aquellos que consisten en proyectar hacia el futuro las tendencias del pasado y tratan de determinar a qué situación se llega con dichas proyecciones. La valoración de esta situación futura es una aproximación a la evaluación del impacto que tendrán en el país en cuestión las negociaciones comerciales internacionales.

Hay muchas formas de realizar proyecciones. Los modelos matemáticos son sencillos y no requieren apenas conocimientos especializados para realizarlos. Cualquier graduado universitario debería contar con las herramientas técnicas para realizar estas proyecciones sin que el hacerlo requiera consumir mucho tiempo. El sistema más sencillo es quizás el siguiente:

- (a) Calcular la tasa media de crecimiento anual que han tenido las exportaciones (o importaciones) del producto en cuestión. Se recomienda que el período de base para dicho cálculo sea como mínimo de 5 años y como máximo de 10 años.
- (b) Definir 3 escenarios futuros: optimista, pesimista y neutro. Para un producto sensible, un escenario optimista sería aquel en el que la importación crecería muy poco; un escenario pesimista supondría que la importación creciera muy sustancialmente y un escenario neutro supondría una situación intermedia.

El punto crítico de estas proyecciones reside en definir cual es la tasa de crecimiento futura de los flujos comerciales. Es sensato pensar que, como mínimo dicha tasa debería ser igual a la del pasado. Se puede considerar, por tanto, que para los productos sensibles sería:

- *Escenario optimista*: igual a la que ha habido en el pasado o un poco superior (puesto que el nivel de protección se reducirá para los productos del País B);
- *Escenario pesimista*: la tasa puede ser, por ejemplo, 2 o 4 veces superior a la del pasado reciente; y
- *Escenario neutro*: la tasa sería un valor intermedio entre la del escenario optimista y la del pesimista.

Obviamente la elección de estas tasas de crecimiento es subjetiva; no hay criterios generalmente aceptados para determinar las mismas. En la práctica el negociador las determina en base a su experiencia y *know-how*.⁴

⁴ La decisión de elegir un tipo de tasa de crecimiento u otro puede también facilitarse en la medida en que el negociador disponga de otros estudios sobre lo que ha ocurrido en situaciones similares. Por ejemplo, los estudios de creación y desviación de comercio realizados para países con productos similares pueden ser utilizados por el negociador para definir tasas de crecimiento basadas en experiencias que efectivamente han acontecido.

Para los productos prioritarios, el escenario optimista supondría un incremento sustancial de las exportaciones del País A; uno pesimista llevaría a un incremento muy reducido de las mismas. Los valores que se aplicarían para cuantificar las proyecciones podrían ser: la misma tasa de crecimiento que en el pasado para el escenario pesimista (o un poco superior al no tener trabas las exportaciones del País A al B), el triple que la tasa pasada para el escenario optimista y el doble para un escenario neutro.

Estas tasas de crecimiento de importaciones (o exportaciones) pueden ser diferentes para cada producto en cuestión que se quiera analizar, si se quiere sofisticar el análisis.

- (c) Calcular el valor futuro de las importaciones de productos sensibles (o exportación de productos prioritarios) para cada uno de los escenarios propuestos. Se trata de ver cual es el valor total de la importación del producto en cuestión dentro de X años. La definición del número de años es también una decisión de tipo subjetivo; puede ser por ejemplo el plazo de desarme arancelario que se establezca en la negociación o un número determinado de años (e.g., 5 años).
- (d) Comparar el importe de la importación actual con la que se produciría al final del período considerado. Esta comparación es la que permite aproximarse a la evaluación del impacto, mediante la emisión de un juicio de valor u opinión al respecto. De ésta se derivaría una recomendación de orden práctico para las negociaciones. El tipo de opinión y recomendación sería, por ejemplo:

"el crecimiento previsible de las importaciones no debería ser significativo pues estaría en un rango comprendido entre X e Y. Este crecimiento no perjudicaría seriamente a la industria y el empleo nacional, por lo que el producto podría dejar de considerarse como prioritario"

Esta es la parte más débil del método tendencial: ¿cómo formular dicha opinión? ¿Qué criterios emplear para hacerlo? No hay una metodología generalmente aceptada para realizar esta evaluación. Los negociadores que la utilizan emplean su criterio personal, que se basa en el *know-how*, la experiencia y el sentido común que han acumulado.

EJEMPLO:	APLICACIÓN DEL MÉTODO TENDENCIAL PARA EL PRODUCTO SENSIBLE AZÚCAR EN EL PAÍS A
<i>Datos de la Fotografía</i> - Importación total actual: US\$ 30.000.000. - Tasa crecimiento pasada: 4% anual (media últimos 5 años). - Importación procedente del País B: US\$ 5.000.000. - Tasa crecimiento anual: 4% (media últimos 5 años). - Cuota de mercado del País B en el A, 16,7% del total de las importaciones. - Nivel de protección medio: arancel 20%; no hay barreras no arancelarias significativas.	

Definición de Escenarios

Optimista: crecimiento del 4% anual de las importaciones procedentes del País B

Neutro: 8%

Pesimista: 12%

Situación Final Total Importaciones País A (en 5 años)

	País B	Resto del Mundo	Total
Optimista:	6.083.265	30.416.323	US\$ 36.499.587
Neutro:	7.346.640	30.416.323	US\$ 37.762.963
Pesimista:	8.811.708	30.416.323	US\$ 39.228.031

Incremento sobre Situación Actual

Optimista:	US\$ 6.499.587	21,7%
Neutro:	US\$ 7.762.963	25,9%
Pesimista:	US\$ 9.228.031	30,8%

Evaluación

El incremento final de las importaciones en 5 años si no hubiera liberalización con el país B sería del 21,7%, alcanzando US\$ 36,5 millones. Si se produjera, dicho aumento podría llegar a ser del 30,8%. Esta diferencia no parece significativa, puesto que representa únicamente US\$ 2,7 millones; es decir un 6,9% más que lo que se importaría sin crear una zona de libre cambio con el País B.

Conviene no seguir considerando al azúcar como un producto sensible.

Ventajas e inconvenientes

El modelo tendencial de evaluación de impacto presenta ventajas e inconvenientes. Entre los aspectos positivos se encuentran:

- Metodología muy sencilla de emplear que permite obtener resultados en un muy corto espacio de tiempo. Puede ser realizado por personal técnico de los ministerios.
- Permite reconsiderar la decisión de clasificar a un producto como prioritario o como sensible y justificarlo con argumentos cuantitativos.
- Al concentrar el análisis de las tendencias en los productos prioritarios y sensibles se logra:

- Economizar recursos en la Administración: menor necesidad de contratar consultores externos, y/o menos tiempo de funcionarios para la realización de estudios. Los primeros pasos del análisis pueden ser realizados por personal *junior* de la Administración.
- Enviar un mensaje político a la sociedad civil y a los agentes económicos: los objetivos de la negociación están claros.

Sin embargo, este método tendencial presenta algunos inconvenientes. Entre otros:

- Subjetividad en la definición de hipótesis. ¿Cuales deben ser las tasas de crecimiento seleccionadas? Esta subjetividad, sin embargo se reduce en la medida en que se seleccionen varios escenarios.
- La evaluación del impacto es subjetiva. Depende en gran medida de la experiencia y *know-how* del negociador o del funcionario que realice la evaluación. Es necesario tener experiencia y conocimientos sectoriales para que el análisis no sea excesivamente alejado de la realidad. Sin embargo, en algunos casos el método tendencial sí puede ofrecer resultados significativos y fáciles de interpretar; son aquellos donde la posición final de las importaciones (o exportaciones) es muy parecida a la de partida o muy considerablemente superior.

Estas limitaciones del método tendencial llevan por tanto a recomendar al negociador que perfeccione el análisis para lograr evaluaciones de impacto menos subjetivas y más próximas a la realidad. Este perfeccionamiento se conseguiría utilizando los llamados modelos casuísticos.

VII. MODELOS CASUISTICOS: DEFINICION DE LA ESTRATEGIA DE NEGOCIACION COMERCIAL

Situación de partida e información necesaria

En este momento de la evaluación de impacto, el negociador ya cuenta con un arsenal de informaciones y análisis previos realizados. Tiene datos sobre la estructura y evolución de los flujos comerciales tanto propios como del socio comercial y sobre la estructura y niveles de protección; ha identificado los productos prioritarios y sensibles; y, ha cuantificado el incremento previsible de las importaciones (y exportaciones) para productos sensibles (y prioritarios).

Lo que tiene que hacer ahora el negociador es, en primer lugar, valorar el grado de fiabilidad de las predicciones que surgen del empleo del método tendencial; y, en segundo lugar, valorar de una forma más objetiva que la empleada con el método tendencial el posible impacto de dicho crecimiento de los flujos comerciales en la economía nacional.

Para ello es necesario que el negociador cuente con información adicional. De acuerdo con la filosofía de la metodología que estoy proponiendo en este trabajo, dichos requerimientos se reducen a lo mínimo indispensable. En concreto, sería necesario obtener información sobre el mercado de cada uno de los productos prioritarios y sensibles. Estos estudios de mercado deberían incluir:

- Para productos sensibles
 - La demanda nacional del País A: tamaño, cuota de mercado de las importaciones, procedencia de las mismas, sensibilidad de precios.
 - La oferta nacional del País A: producción local, exportaciones, situación tecnológica, número de empresas, empleo, localización geográfica, capacidad ociosa, diferencial de precios con la producción extranjera, importancia en la economía nacional.
 - La oferta del País B: nivel de producción, exportaciones (volumen y distribución geográfica), nivel de competitividad, capacidad ociosa, diferencial de precios.
- Para productos prioritarios, los estudios de mercado a realizar son muy similares. Los ítems a estudiar en el caso de la demanda son muy parecidos; si bien habría que incluir también una valoración de las barreras a la importación y sobre el sistema de distribución comercial. En el caso de la oferta, los estudios serían iguales.

Dichos estudios no son excesivamente complejos de realizar, siempre y cuando la información esté disponible. Pueden ser realizados tanto por consultores externos como por el propio personal del Ministerio. Fuentes para conseguir la información suelen ser el Banco Central, las asociaciones gremiales y los ministerios sectoriales correspondientes.

Las matrices de decisión para productos sensibles

En virtud de las informaciones recogidas sobre el mercado nacional y la oferta del socio comercial, el negociador debe formular una serie de preguntas para determinar el posible impacto y, por tanto, la estrategia de negociación aconsejable.

En primer lugar, conviene reafirmar la clasificación como sensible de un producto concreto o si, por el contrario, debería dejar de considerarse como tal. Se trata en definitiva de intentar calificar la "sensibilidad" de un producto. Cuando se otorgó carácter de sensible a un producto se hizo fundamentalmente en base a consideraciones de tipo subjetivo (i.e., opiniones de expertos, empresarios, funcionarios, etc.), matizadas por alguna consideración de tipo cuantitativo (i.e., volumen de comercio pasado y tendencias futuras). Es conveniente en esta última fase de la metodología el contrastar las posibles opiniones sesgadas que se hayan obtenido mediante la opinión propia de los agentes económicos.⁵

Un producto dejaría de ser sensible si:

- La producción nacional es muy pequeña. La medición del tamaño se realizaría utilizando datos obtenidos en el estudio del mercado: tamaño del sector, importancia relativa a nivel nacional y local, nivel de empleo, valor de la producción, capacidad ociosa, etc. En este caso, la apertura de nuestro mercado no debería perjudicar significativamente y de forma voluminosa a la industria local, al ser tan escasos los recursos productivos destinados a su producción.
- La demanda nacional es muy reducida. Se mediría a través de varios indicadores obtenidos en el estudio de mercado: tamaño del mercado, volumen de importación, etc. Si el mercado es muy pequeño la apertura del mismo no debería plantear problemas significativos, por lo que el producto no debería ser considerado como sensible.
- La oferta del socio comercial es pequeña. Igual que en los dos casos anteriores, del estudio de mercado se obtendrían datos para cuantificar este factor: volumen de producción y exportación en relación al tamaño de la demanda y la producción nacionales. Este criterio solo es necesario emplearlo en el caso de que según los dos criterios anteriores el producto en cuestión haya sido reafirmado como sensible. Si la producción del País B es muy pequeña, el producto debería ser excluido de la lista de productos sensibles porque la apertura del mercado del País A no supondrá un significativo aumento de nuestras importaciones.

Tenemos así la primera matriz de decisiones. El siguiente cuadro responde a la pregunta ¿debe ser considerado un producto como sensible?

MATRIZ DE DECISIONES					
		Demanda Nacional			
		Pequeña	Grande		
Oferta nacional	Pequeña	NO	NO	Oferta Extranjera	
	Grande	NO	SI		
				Pequeña	Grande
				NO	SI

⁵ Normalmente casi todos los sectores económicos son partidarios de que su sector esté protegido frente a las importaciones, pero que los mercados exteriores estén abiertos para ellos. En algunos casos, la influencia política y social de ciertos sectores económicos es muy elevada, consiguiendo que su sector esté protegido frente a la competencia exterior. Ejemplos de esto serían la siderurgia en Estados Unidos o la agricultura en Europa.

Una vez reconfirmada la categoría "sensible" de un producto en base a la oferta y la demanda nacionales del mismo y a la oferta extranjera, se refina más el análisis al preguntar una serie de cuestiones adicionales. Las respuestas se obtendrían en base a los estudios de mercado realizados.

A efectos prácticos se recomienda que el número de cuestiones no sea excesivamente largo. Caso contrario el análisis podría volverse innecesariamente complejo y, por tanto, más laborioso y lento de realizar. Si bien es cierto que los negociadores que utilizan esta metodología tienen cada cual su "fórmula" de análisis, las siguientes cuatro preguntas suelen ser comunes en todos los casos.

- (a) *¿Es alto el nivel de protección?* Si el nivel de protección que tiene un producto en el País A es muy reducido, no debe ser considerado como sensible, porque el desmantelamiento de la protección del mismo no debería provocar un aumento significativo de sus importaciones.
- (b) *¿Cuál es la cuota de mercado del País B en el A?* Si el País B ya tiene una cuota de mercado elevada no es fácil que ésta siga aumentando. Sin embargo, si su cuota de mercado es pequeña las posibilidades de que crezca considerablemente aumentan de forma significativa.
- (c) *¿Tienen los productores del País B capacidad ociosa?* Caso de no tenerla, es decir, si la industria del sector correspondiente ya está trabajando a plena capacidad no será posible que, a corto plazo, aumente su producción y sus ventas en el País A, salvo que las ventas se redirijan.⁶

Una posible cuarta pregunta, muy relevante desde un punto de vista teórico es la siguiente:

- (d) *¿Cuál es el diferencial de precios?* Este factor es también importante. Sirve para medir la competitividad de las industrias de los 2 países. Si el diferencial a favor del País B es grande (i.e., sus precios CIF son menores que los domésticos del País A) es muy probable que la producción del País B desplace del mercado a la del A.⁷

Sin embargo, en la práctica, desaconsejo tomar en consideración el factor precio e incluirlo por tanto en el análisis. Este factor tiene cada vez menos importancia en los análisis de evaluación de impacto de negociaciones comerciales internacionales, por dos razones.

- (i) La globalización ha reducido significativamente las ventajas comparativas de un país para un sector o industria concreto; las diferencias de competitividad se producen cada vez más a nivel de empresa que a nivel de país o sector.⁸
- (ii) La comparación de precios puede resultar compleja en el mundo real debido a la proliferación de artículos dentro de la misma categoría de producto y a las estrategias empresariales de diferenciación de producto.

⁶ Este fenómeno, ampliamente estudiado en la teoría económica es lo que se denomina desviación de comercio; productos del País B sustituyen a los de otros suministradores tradicionales que no forman parte de la Zona de Libre Cambio.

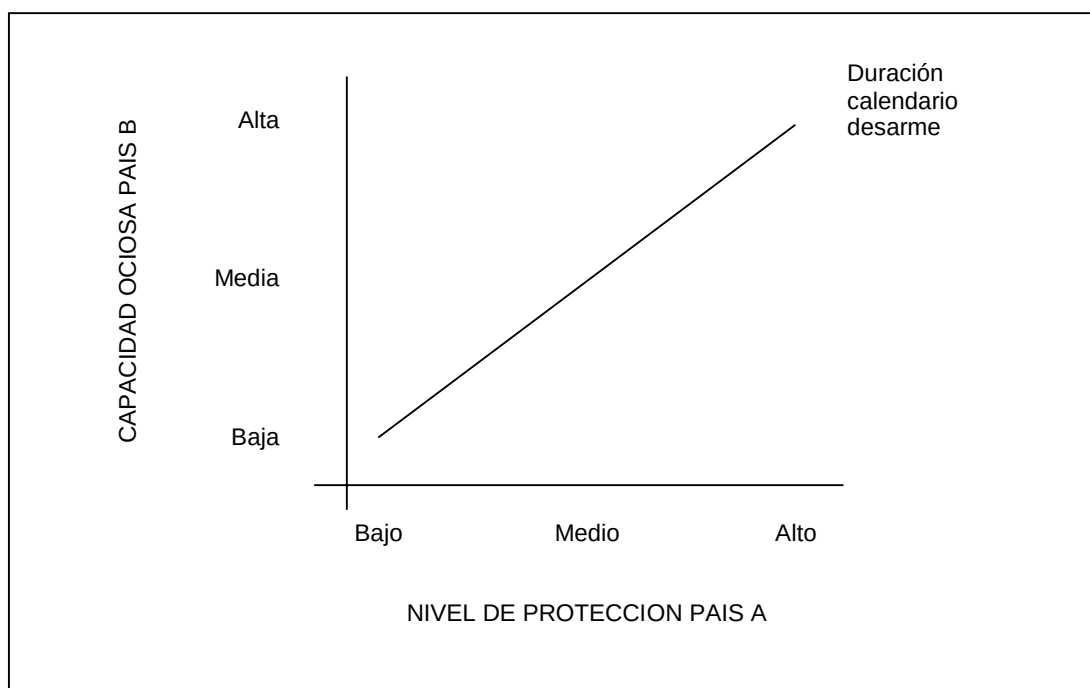
⁷ Análisis de elasticidad de demanda para conocer la sensibilidad a modificaciones de precios serían convenientes para incorporar este criterio al análisis casuístico. Estos análisis deberían tener en cuenta a los posibles productos sustitutivos.

⁸ Esta afirmación debe matizarse porque la existencia y el desarrollo de "clusters industriales", por ejemplo, sí puede significar que una región desarrolle ventajas competitivas en determinados sectores.

En la metodología que propongo las respuestas a las anteriores preguntas pueden ser de tipo cualitativo. Para cada una de las preguntas sugiero 3 respuestas: bajo, medio y alto. Una vez obtenidas las respuestas a las preguntas, se agruparían de 2 en 2, formando una matriz de resultados. Esta combinación de resultados es la herramienta para determinar la estrategia de negociación. De acuerdo con las hipótesis planteadas al inicio de este trabajo, la negociación comercial se ceñiría a la duración del período de liberalización: el calendario de reducción de la protección arancelaria y no arancelaria.⁹

Si la capacidad ociosa productiva del País B es alta y el nivel de protección comercial del País A es elevada, un calendario de desarme rápido puede ocasionar perjuicios importantes en este último por lo que el negociador debería negociar un calendario de liberalización largo (Gráfico 1). Inversamente, si el nivel de protección del País A es reducido y la capacidad ociosa del País B casi inexistente, no tendría efectos apenas un calendario de desarme reducido.¹⁰

GRÁFICO 1
PRODUCTO SENSIBLE PAIS A

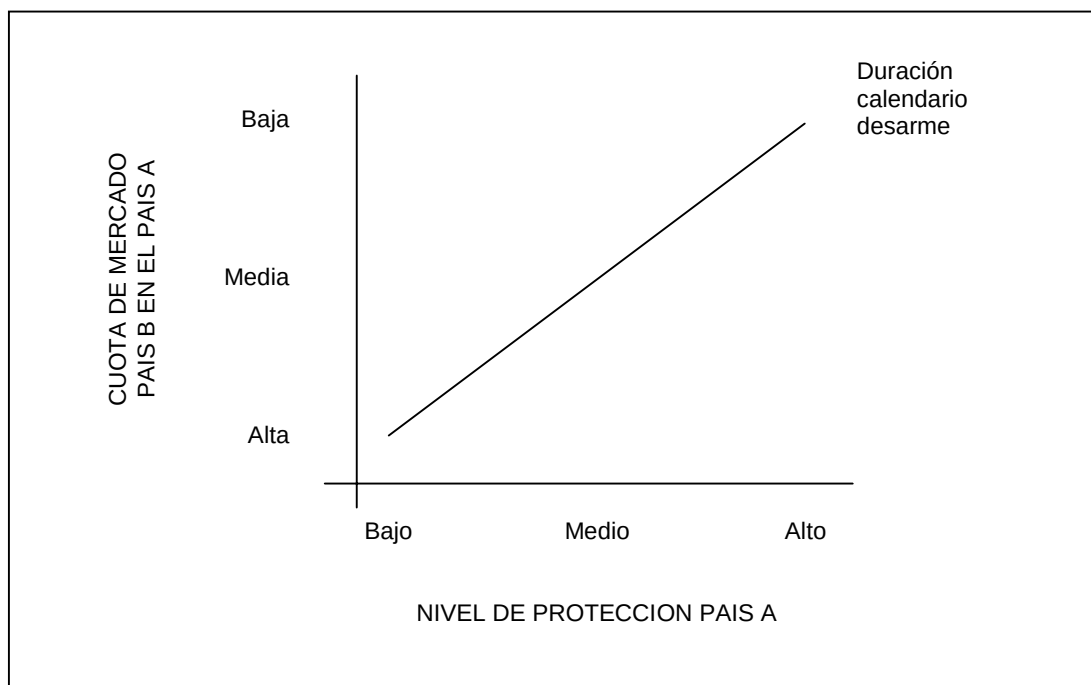


La comparación de los criterios cuota de mercado y nivel de protección, señalaría que un nivel de protección elevado en el País A unido a una reducida participación de los productos del País B en el mercado del País A llevaría a recomendar un período de transición elevado (Gráfico 2).

⁹ En el mundo real, además del calendario de liberalización se negocian otras posibles fórmulas para mitigar el impacto negativo que puede tener la liberalización comercial, tales como la exclusión de un producto de la liberalización o el empleo de otros instrumentos tales como los contingentes arancelarios o los precios mínimos.

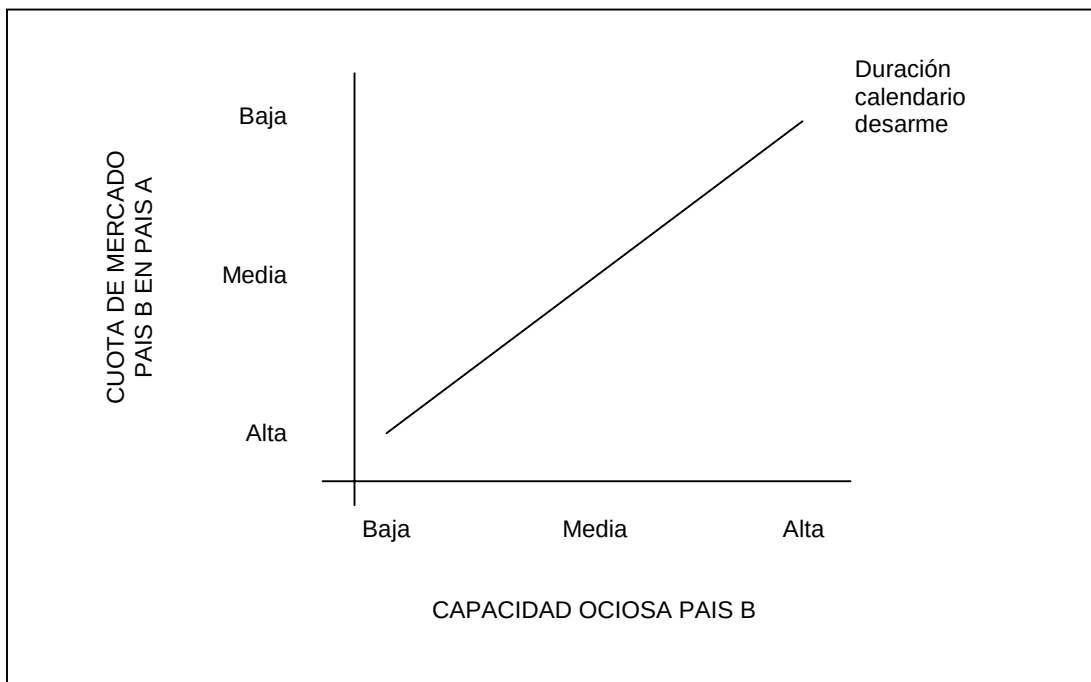
¹⁰ Excepto si el diferencial de precios entre uno y otro país fuera elevado. En la práctica esto es difícil que ocurra, pues los productos del País B ya se importarían en el A al tener éste un nivel de protección bajo.

GRÁFICO 2
PRODUCTO SENSIBLE PAIS A



Finalmente, si la cuota de mercado del País B en el A es reducida y su capacidad ociosa elevada, es razonable pensar que un desarme rápido de la protección del País A pueda ocasionar perjuicios importantes en la industria de éste, por lo que el calendario debería ser lento (Gráfico 3).

GRÁFICO 3
PRODUCTO SENSIBLE PAIS A



Las matrices de decisión para productos prioritarios

El análisis a realizar utilizando esta metodología casuística para los productos prioritarios es muy similar a la que se ha descrito para los productos sensibles.

De los estudios de mercado se obtendrían las siguientes conclusiones:

- Si el tamaño del mercado del País B es muy pequeño, las posibilidades de incrementar significativamente las ventas del País A serán muy reducidas porque no hay demanda suficiente. No sería preciso continuar el análisis, y el producto debería dejar de ser considerado como prioritario.
- Si el tamaño industrial del País B en el producto/sector en cuestión es grande será más difícil que la industria del País A logre desplazar de forma significativa a la industria de aquél.¹¹
- Si el tamaño de la industria nacional del País A es pequeño tampoco parece razonable deducir que van a generarse a corto plazo grandes incrementos de producción (salvo que se pueda producir un crecimiento de la misma en el corto y medio plazo). En este caso el producto dejaría de ser considerado como prioritario.

El resultado de los análisis sobre el tamaño del mercado determinarán la conveniencia de reconsiderar la clasificación otorgada de prioritario a un producto.

En cuanto a las otras consideraciones de tipo cualitativo: nivel de protección del País B, capacidad ociosa y/o posibilidad de incremento sustancial de la producción del País A y cuota de mercado de éste en aquél, la metodología a emplear sería muy similar. Los siguientes gráficos ilustran el proceso de toma de decisiones.

Si la capacidad ociosa del País A es reducida y la cuota de mercado de éste en el País B elevada, un rápido desarme del País B no tendría como consecuencia un sustancial incremento de las exportaciones del País A, por lo que no debería ser prioritario para el negociador del País A que el País B reduzca su protección de forma rápida. Por el contrario, si la cuota de mercado del País A en el B es reducida y la capacidad ociosa alta, una rápida liberalización de la protección del País B puede suponer una ventaja para aquel (Gráfico 4).

Comparando el nivel de protección del País B con la cuota de mercado del País A en aquél, se aprecia en el Gráfico 5 que la duración del período de liberalización debería ser reducido para que el País A aproveche la oportunidad de incrementar sustancialmente sus exportaciones en el caso que la cuota de mercado sea baja y el nivel de protección del País B elevado.

¹¹ Obviamente, la opinión vertida debería matizarse. Si bien es cierto que la preferencia local puede suponer una barrera de entrada, también lo es que condiciones de otro tipo ofrecidas por la competencia (e.g., mejor calidad, tecnología más sofisticada, precios inferiores, financiación, etc.) pueden provocar el colapso de un sector en un país.

GRÁFICO 4
PRODUCTO PRIORITARIO PAIS A

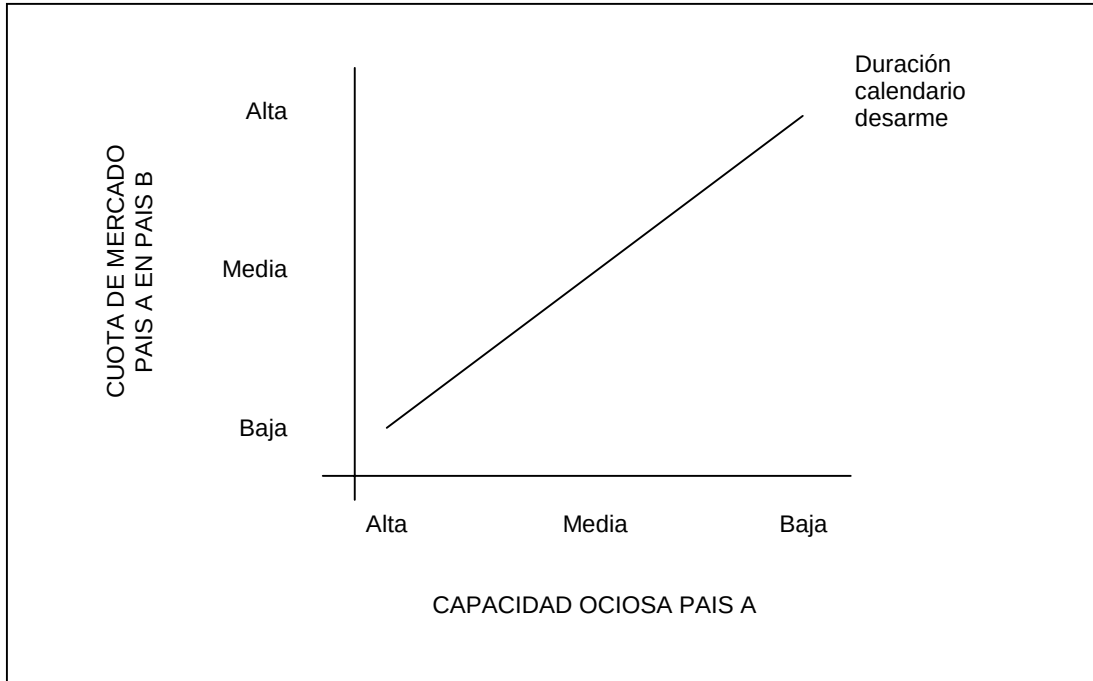
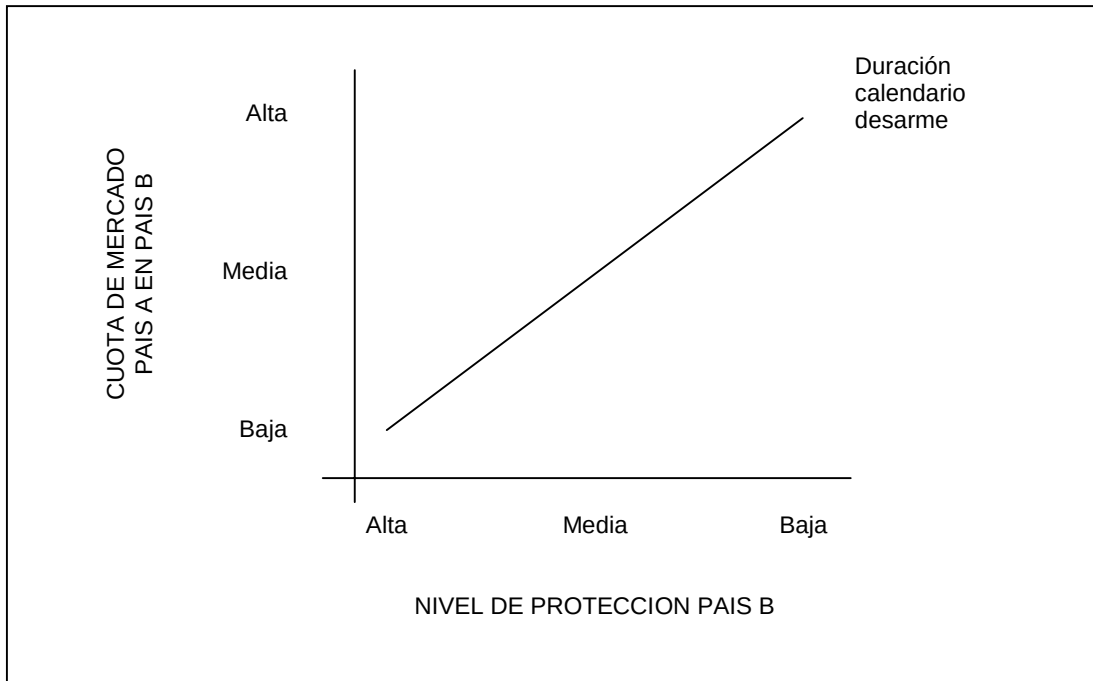
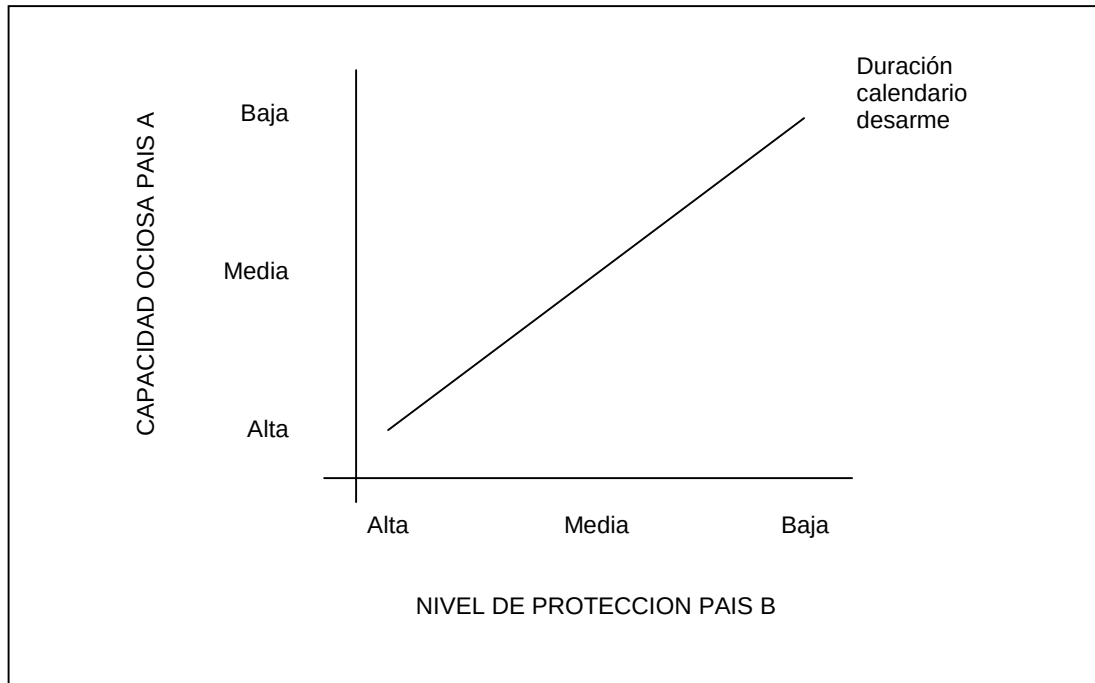


GRÁFICO 5
PRODUCTO PRIORITARIO PAIS A



Por último, la pareja de criterios capacidad ociosa industrial del País A con el nivel de protección del B señala que el negociador del País A debe intentar conseguir un desarme rápido cuando tanto la protección como la capacidad ociosa son elevadas (Gráfico 6).

GRÁFICO 6
PRODUCTO PRIORITARIO PAIS A



VIII. POLITICAS DE APOYO A LOS SECTORES

Esta metodología casuística ofrece también unos resultados secundarios, pero no por ello menos importantes, muy útiles de cara a la negociación interna y a la definición de políticas económicas que refuercen los efectos positivos (y minimicen los negativos) de los procesos de liberalización comercial internacional. Se trata pues de diseñar políticas de promoción de los productos prioritarios y de políticas de reconversión o defensa de los productos/sectores sensibles.

Para los sectores prioritarios, la información que ha ido acumulando el negociador a lo largo de las diferentes fases de la metodología casuística le permiten identificar los puntos críticos que pueden determinar que un sector aproveche totalmente el potencial que se le abre vía la negociación comercial. Así, la Administración puede diseñar e implementar políticas o medidas sectoriales que potencien la capacidad exportadora nacional. Entre otras, cabe mencionar las siguientes medidas:

- *Crediticias*: créditos a la exportación para el sector, cobertura de seguro de crédito a la exportación,
- *De carácter promocional*: organización de misiones comerciales, ferias, campañas de degustación, creación de consorcios de exportación, etc.,
- *De carácter informativo*: estudios de mercado, jornadas informativas en origen y/o en destino, etc.,
- *De carácter fiscal*: devolución acelerada de impuestos indirectos,
- *Para mejorar la gestión empresarial*: asistencia técnica y capacitación en *marketing* internacional, etc.,
- *Dirigidas a la producción*: créditos para inversión en equipos, asistencia técnica para mejora del envase o del diseño, etc.

Para el caso de los productos o sectores sensibles, igualmente la Administración ha acumulado suficiente información durante las diferentes fases de la metodología casuística como para identificar de alguna manera la magnitud del posible problema que ocasionaría la apertura comercial. Así es posible diseñar un paquete de medidas compensatorias que mitiguen las consecuencias perniciosas o que permitan una reasignación de recursos no traumática hacia otros sectores productivos. Entre otras, cabría mencionar:

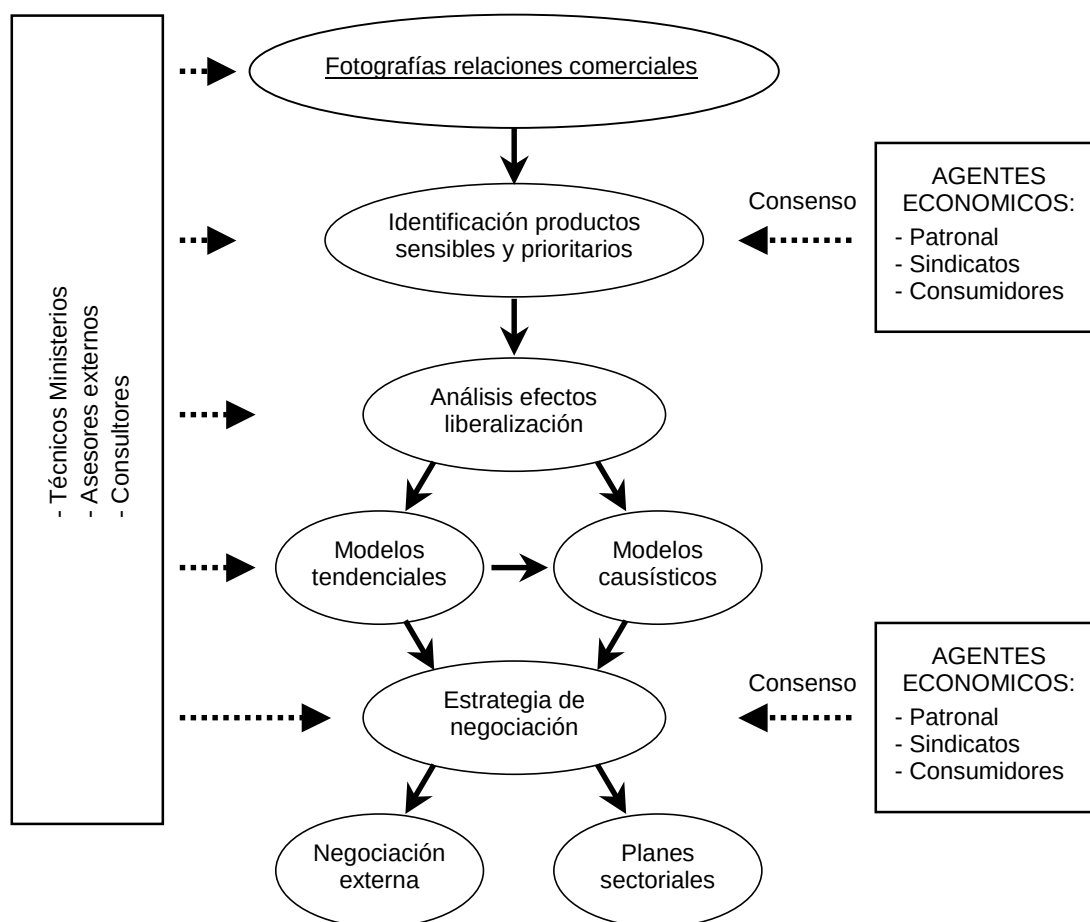
- Capacitación de la mano de obra,
- Créditos para creación o/y expansión de empresas en sectores distintos,
- Desgravaciones fiscales,
- Asistencia técnica a las empresas, etc.

Finalmente, cabe señalar que el diseño y puesta en marcha de dichos planes de actuación compensatoria o potenciadora de determinados sectores permiten fortalecer la posición negociadora interna (dentro del país) de la Administración. Esto es así porque la Administración puede informar

a los sectores afectados (e.g., empresarios, sindicatos, gobiernos locales, etc.) sobre los posibles efectos positivos o negativos que puede tener la liberalización en su sector y consensuar con ellos posibles medidas y acciones de política microeconómica específicamente diseñadas para atender las necesidades del sector.

IX. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En suma el método propuesto supone la realización de 5 actividades: (i) realización de la fotografía, (ii) identificación de productos sensibles y prioritarios, (iii) análisis de los efectos de la liberalización mediante la proyección de tendencias, (iv) redefinición de posibles efectos y (v) diseño de la estrategia de negociación. Este método permite que una gran parte de los trabajos sean realizados por consultores o expertos externos, lo que puede resultar muy útil para aquellas Administraciones que cuenten con escasos medios humanos o en aquellos casos en los que se desea imprimir un ritmo rápido a las negociaciones. El gráfico siguiente ilustra los pasos que hay que seguir para emplear el método casuístico.



La metodología casuística que propongo presenta innumerables ventajas de orden práctico: es sencilla de utilizar, requiere relativamente poca información, el coste de realizar los estudios es reducido y pueden ser fácilmente subcontratados a asesores externos y los resultados de los análisis se pueden obtener muy rápidamente.

Facilita además el contacto con los agentes económicos y sociales, posibilitando la creación de consensos en la definición de estrategias y la adopción de políticas microeconómicas para aprovechar

las ventajas que conllevan los procesos de integración comercial y minimizar los posibles impactos negativos que puedan tener.

Por todas estas razones esta metodología es muy frecuentemente utilizada por negociadores de numerosos países los cuales encuentran en ella una herramienta útil para esa compleja tarea de negociar acuerdos de liberalización comercial.

BIBLIOGRAFIA

- APPLEYARD, DENNIS R. *Economía Internacional*. Madrid: McGraw-Hill. 1997.
- BHAGWATI, J. Y PANAGARIYA, A. *The Economics of Preferential Trade Agreements*. American Enterprise Institute. 1996.
- CALVO, ANTONIA. *Integración Económica y Regionalismo. Principales Acuerdos Regionales*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces. 2000.
- DALY, M. Y HIROKI, K. "The Impact of the Uruguay Round on Tariff and Non-tariff Barriers to Trade in the Quad". *The World Economy*, Vol. 21, N° 2. 1998.
- DEVLIN, ROBERT. *The Free Trade Area of the Americas and Mercosur-European Union Free Processess: Can they Learn Something from Each Other*. INTAL-ITD Occasional Paper 6. Buenos Aires: BID-INTAL. Diciembre, 2000.
- DEVLIN, R.; ESTEVADEORDAL, A. Y GARAY, L.J. *The FTAA: Somer Longer Term Issues*. INTAL-ITD Occasional Paper 5. Buenos Aires: BID-INTAL. Agosto, 1999.
- ESTEVADEORDAL, A Y ROBERT, C. *Las Americas Sin Barreras. Negociaciones comerciales de Acceso a Mercados*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2001.
- ESTEVADEORDAL, A. Y KRIVONOS, E. *Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects*. INTAL-ITD Occasional Paper 7. Buenos Aires: BID-INTAL. Diciembre, 2000.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, INTEGRATION AND REGIONAL PROGRAMS DEPARTMENT. "Market Access in the Americas: an unfinished Agenda", documento presentado en la Reunión Anual del BID en Fortaleza, Brasil. Marzo, 2002.
- KRUEGER, ANNE. *Free Trade Agreements versus Customs Unions*. Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo, 1995.
- KRUGMAN, PAUL. *Economía internacional: Teoría y Política*. Madrid: McGraw-Hill, 1995.
- MILLET, MONTSERRAT. *La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC*. Barcelona: Caja de Ahorros y de Pensiones de Barcelona. 2001.
- MINISTERIO COMERCIO Y TURISMO. *Boletín Información Comercial Española*. "La Ronda Uruguay del GATT". Madrid. Abril, 1994.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. *Regional Integration and the Multilateral Trading System. Synergy and Divergence*. París. 1995.

REQUEJO, JAIME. *Economía mundial*. Madrid: McGraw-Hill. 2001.

RODRIGUEZ MENDOZA, MIGUEL; LOW, PATRICK Y KOTSCHWAR, BARBARA (EDS.). *Trade Rules in the Making Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 1999.

SALAZAR-XIRINACHS, JOSE MANUEL Y ROBERT, MARYSE (EDS.). *Hacia el libre comercio en las Américas*. Brookings Institution Press. 2001.

YARBROUGH, B. Y YARBROUGH, R. *The World Economy: Trade and Finance*. Chicago: Dryden Press. 1992.

PUBLICACIONES DE INTAL

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Integración & Comercio. Revista cuatrimestral (español e inglés) por suscripción o en forma individual.

INTAL Carta Mensual (español, inglés y portugués - Internet).

INFORMES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

Informe ANDINO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

CARICOM Report. Publicación anual (inglés).

Informe CENTROAMERICANO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

Informe MERCOSUR. Publicación anual (español, inglés y portugués).

INFORMES ESPECIALES

Integración energética en el Cono Sur (español). Mario A. Wiegers. 1996.

Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur (español):

Transporte Terrestre. José Alex Sant'Anna. 1997.

Puertos y vías navegables. Martín Sgut. 1997.

Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional. Ian Thomson. 1997.

El impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR (español y portugués). Juan José Taccone y Luis Jorge Garay (Eds.) 1999.

Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana. Español (Internet).

INTAL: 35 años de Compromiso con la Integración Regional. Español.

América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas. Español (Internet).

Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16. Español.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration (inglés). Uziel Nogueira. 1997.

MERCOSUL e Comércio Agropecuario (portugués). Ives Chaloult y Guillermo Hillcoat. 1997.

Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela (español). Eglé Iturbe de Blanco. 1997.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

Integración y democracia en América Latina y el Caribe (español). Alvaro Tirado Mejía. 1997.

Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius (español). Laura Berón. 1997.

Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR (español). Vicente Garnelo. 1998.

Comercio Electrónico: conceptos y reflexiones básicas (español). Gerardo Gariboldi. 1999.

Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada (español). Rubens Lopes Braga. 1999.

La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración (español). Alejandra Radl. 2000.

Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo (español). Bernardo Kliksberg. 2000.

Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración (español). Lincoln Bizzozero - Sergio Abreu. 2000.

BASES DE DATOS - SOFTWARE

DATAINTAL (CD-ROM) Sistema de estadísticas de comercio de América

Base INTAL MERCOSUR (BIM)

Base de datos bibliográficos (INTEG)

Directorio de las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico (CD-ROM)

Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe - II. Actualizada a Junio 2001.

Rueda de Negocios

PUBLICACIONES DE INTAL/ITD/STA

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Una evaluación de la homogeneidad macroeconómica y del desarrollo de la región centroamericana (español). Florencio Ballesteros. 1998.

Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s (inglés). Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. 1998.

Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA (inglés). Antoni Estevadeordal. 1999.

El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción (español). Jaime Granados. 1999.

The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR. (inglés). Antoni Estevadeordal, Junichi Goto y Raúl Saez. 2000.

¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas? Robert Devlin y Antoni Estevadeordal. 2001 (también disponible en inglés).

Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las Américas (español). Luis J. Garay S. y Rafael Cornejo. 2001.

A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica (português). Antonio José Ferreira Simões. 2002.

The Outlier Sectors: Areas of Non-Free Trade in the North American Free Trade Agreement (inglés). Eric Miller. 2002.

Las trabas no arancelarias en el comercio bilateral agroalimentario entre Venezuela y Colombia (español). Alejandro Gutiérrez S.

Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales (español). Antonio Bonet Madurga

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

- ALCA: Un proceso en marcha* (español). Nohra Rey de Marulanda. 1998.
- The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration* (inglés). Anneke Jessen y Ennio Rodríguez. 1999.
- Government Procurement and Free Trade in the Americas* (inglés). Jorge Claro de la Maza y Roberto Camblor. 1999.
- Financial Services in the Trading System: Progress and Prospects* (inglés). Eric Miller. 1999.
- The FTAA: Some Longer Term Issues* (inglés). Robert Devlin, Antoni Estevadeordal y Luis Jorge Garay. 1999.
- The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn from Each Other?* (inglés). Robert Devlin. 2000.
- Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects* (inglés). Antoni Estevadeordal y Ekaterina Krivonos. 2000.
- La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible* (español). Jaime Granados. 2001.
- NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA* (inglés). J. Ernesto López-Córdova. 2001.
- Breaking from Isolation: Suriname's Participation in Regional Integration Initiatives* (inglés). Anneke Jessen y Andrew Katona. 2001.
- Regional Public Goods in Official Development Assistance* (inglés). Marco Ferroni. 2001.
- Hacia una nueva alianza de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico* (español: Internet). Mikio Kuwayama. 2001 (también disponible en inglés).
- El proceso de formulación de la Política Comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental* (español e inglés). 2002.
- Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil* (portugués). Paulo Roberto de Almeida. 2002.
- Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina* (español). Jacint Jordana y Carles Ramió. 2002.

PUBLICACIONES DE INT/ITD

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- El Mercado Común del Sur: MERCOSUR*. Martín Arocena. Documento de Trabajo # 203. Septiembre 1995 (también disponible en inglés).
- De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos*. Robert Devlin y Luis Jorge Garay. Documento de Trabajo # 210. Julio 1996 (también disponible en inglés).
- Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards*. Donald J. Robbins. Working Paper # 214. Mayo 1997.
- What can European Experience Teach Latin America About Integration*. L.A. Winters. Working Paper # 215. Mayo 1997.
- Economic Integration and Equal Distribution*. Willem Molle. Working Paper # 216. Mayo 1997.
- Hacia el libre comercio en el Hemisferio Occidental: El proceso del ALCA y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo*. Enrique V. Iglesias. Documento de Trabajo # 218. Julio 1997 (también disponible en inglés).

Convergence and Divergence Between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration. Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson. Working Paper # 219. Mayo 1997.

La infraestructura de transporte en América Latina. Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 220. Julio 1997 (también disponible en inglés).

MERCOSUR: Logros y desafíos. Carlos Sepúlveda y Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 213. Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

PUBLICACIONES ESPECIALES

Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América, Julio 1995; Febrero, Agosto y Diciembre 1996; Julio y Diciembre 1997; Agosto y Diciembre 1998; Febrero y Octubre 1999; Octubre y Diciembre 2000; Mayo 2002. (también disponible en inglés y las versiones 1997 disponibles en portugués).

El Euro y su efecto sobre la economía y la integración en América Latina y el Caribe. Roberto Zahler. Trabajo presentado en el seminario "El Euro y su impacto internacional" con ocasión de la 40ª Asamblea de Gobernadores del BID, Francia, Marzo 16, 1999 (también disponible en inglés).

Separata del Informe de 1996 sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Parte II, Capítulo 2: Liberalización comercial. 1996 (también disponible en inglés).

Unión Económica y Monetaria Europea: Avances recientes y posibles implicaciones para América Latina y el Caribe. Marzo 1997 (también disponible en inglés).

Globalización e Integración Regional: consecuencias para América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el Seminario sobre "Una visión crítica de la globalidad", México D.F., Noviembre 1997 (también disponible en inglés).

Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas. Luis Jorge Garay y Antoni Estevadeordal. Junio 1995 (también disponible en inglés).

El nuevo rostro de la integración regional en América Latina y el Caribe. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Julio 1997 (también disponible en inglés).

El Area de Libre Comercio de las Américas: De Miami a Belo Horizonte. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el III Foro Empresarial de las Américas, Belo Horizonte, Mayo 1997 (inglés, español y portugués).

Asociación Transpacífica: El papel de América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la XII Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII), Santiago, Septiembre 1997 (también disponible en inglés).