

**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.423 (SEM.102/2)
(SEM.103/2)
16 de febrero de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

Reunión de Expertos para examinar las consecuencias de los acuerdos de liberalización comercial y de complementación económica con respecto a la convergencia del proceso de integración y al regionalismo abierto

Reunión de Expertos sobre los problemas de ajuste y los costos de transición que implica la incorporación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y las medidas propuestas para reducir esos costos

(México, D. F., 11 y 12 de noviembre de 1999)

INFORME FINAL

Notas explicativas

En el presente documento se han adoptado las convenciones siguientes:

- Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- El punto (.) se usa para separar los decimales.
- La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años (por ejemplo, 1971-1973) indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Salvo indicación contraria, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

En los cuadros se emplean además los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.
- La raya (—) indica que la cantidad es nula o insignificante.
- Un espacio en blanco indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
ANTECEDENTES	1
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS	3
1. Lugar y fecha.....	3
2. Asistencia	3
3. Organización de los trabajos	3
4. Sesión inaugural	5
5. Sesión de clausura	6
B. RESUMEN Y DISCUSIÓN GENERAL DE LAS EXPOSICIONES	6
C. CONCLUSIONES	22
<u>Anexos:</u>	
I Lista de participantes	23
II Lista de documentos	27
III Resultados de la evaluación sobre aspectos organizativos y técnicos	29

ANTECEDENTES

1. El crecimiento promedio de las exportaciones mundiales entre 1990 y 1997 fue de 7.7%, con un valor en el año 1997 de 5 635 billones de dólares. Mientras que el comercio mundial de bienes entre 1950 y 1995 aumentó 2.6%, el ingreso mundial sólo creció 1.5%. Esto muestra que la brecha entre el comercio de bienes y el ingreso tiene tendencia a aumentar. Las rondas de negociación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y más recientemente de la Organización Mundial de Comercio (OMC) han promovido la disminución de las barreras al comercio con una participación cada vez mayor de países socios, y son la validación de esta tendencia.
2. Conjuntamente con esta adhesión al sistema multilateral del comercio internacional, cuyo pilar es la ausencia de discriminación en el comercio de bienes y servicios, han proliferado los acuerdos regionales cuya base es la negociación de acuerdos preferenciales. Con independencia del debate existente entre multilateralismo y regionalismo y el análisis de las compatibilidades e incompatibilidades entre ambos, los acuerdos regionales de liberalización recíproca y sus efectos comerciales y macroeconómicos toman cada vez mayor relevancia en el estudio del comercio internacional.
3. La inserción externa en el mercado mundial, ya sea directamente o a través de procesos regionales, es una herramienta de desarrollo que utiliza una visión integral y sistémica basada en cuatro pilares principales: la competitividad, la sostenibilidad, la gobernabilidad y la vulnerabilidad de las economías. A partir de esta premisa, el análisis de la integración regional muestra que no hay una correlación automática entre crecimiento y apertura, por lo que se requieren medidas adicionales de ahorro interno y complemento de inversión externa productiva, así como políticas sociales agresivas que integren las metas de transformación productiva con la mejora de la calidad de la mano de obra, para basar la competitividad en el incremento del valor agregado y no en la reducción del costo, y alcanzar así nuevas metas de crecimiento.
4. En este sentido, en Centroamérica se ha eliminado la mayoría de los gravámenes a la exportación y ha habido una fuerte desgravación arancelaria de las importaciones; se han iniciado también cambios importantes en temas de política comercial y fiscal, tales como la legislación de defensa comercial, política de competencia y aspectos relacionados con los derechos de autor, entre otros.
5. En este contexto, las reuniones de expertos convocadas por la CEPAL tuvieron el objetivo de analizar la problemática de la competitividad de los bloques regionales y los costos de transición asociados a la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

1. Lugar y fecha

6. Los días 11 y 12 de noviembre de 1999 se llevaron a cabo en la Sala Raúl Prebisch de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, D. F., dos reuniones de expertos:

a) Reunión de Expertos para examinar las consecuencias de los acuerdos de liberalización comercial y de complementación económica con respecto a la convergencia del proceso de integración y al regionalismo abierto.

b) Reunión de Expertos sobre los problemas de ajuste y los costos de transición que implica la incorporación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y las medidas propuestas para reducir esos costos.

2. Asistencia ¹

7. Participaron, a título personal, 23 expertos de los países centroamericanos, de la República Dominicana, de México y de la CEPAL (Santiago, Chile), quienes fueron convocados por la Sede Subregional en consideración a su larga trayectoria en los temas de la reunión.

3. Organización de los trabajos

8. Los participantes trabajaron en sesiones plenarias, donde se hicieron presentaciones de algunos de los invitados tomando como referencia los contenidos de cuatro documentos elaborados por la Unidad de Comercio Internacional. ² En la Reunión de Expertos para examinar las consecuencias de los acuerdos de liberalización comercial y de complementación económica con respecto a la convergencia del proceso de integración y al regionalismo abierto se aprobó el siguiente temario:

1. Registro de participantes
2. Apertura
3. Aprobación del temario y organización de los trabajos
4. Consecuencias de los acuerdos de liberalización comercial y de complementación económica

¹ Véase la lista de participantes en el anexo I.

² Véase la lista de documentos en el anexo II.

Presentación del documento *Los bloques comerciales regionales en América Latina y el Caribe: Características y efectos estáticos y dinámicos* (LC/MEX/R.736)

5. Análisis y debate sobre los regionalismos, la apertura comercial y la competitividad
6. Experiencias nacionales y regionales
7. Conclusiones generales
8. Clausura

9. Para la segunda reunión de expertos (Reunión de Expertos sobre los problemas de ajuste y los costos de transición que implica la incorporación al ALCA y las medidas propuestas para reducir esos costos), que tuvo lugar el 12 de noviembre, los participantes aprobaron el siguiente temario:

1. Registro de participantes
2. Apertura
3. Aprobación del temario y organización de los trabajos
4. Tema I: El ALCA en el proceso de globalización. Presentación del documento *La crisis financiera global y sus efectos en las economías de América Latina y el Caribe* (LC/MEX/R.728)

5. Tema II: Los países centroamericanos y el ALCA. Presentación de los documentos: *Istmo Centroamericano: Las políticas comerciales, 1997-1998* (LC/MEX/L.379), *El impacto fiscal de la liberalización comercial y la fluctuación de precios. El caso de Costa Rica y el caso de la República Dominicana, 1980-1998* (LC/MEX/R.734 y LC/MEX/R.735)

6. Experiencias nacionales de liberalización comercial
7. Conclusiones generales y lecciones extraídas
8. Clausura

10. Los documentos presentados y la reunión de expertos en su conjunto fueron evaluados mediante un cuestionario incluido en el anexo III de este informe. El cuestionario aborda 11 aspectos de la reunión de expertos que fueron evaluados por los participantes. Se incluyen, entre otros, la organización general de la reunión, la calidad del temario, de la agenda de trabajo, de las exposiciones, la importancia en las materias tratadas, la conducción de la reunión. El cuestionario contiene también un apartado que enumera las líneas de trabajo e investigación futuras sugeridas por los participantes. Atendiendo a las respuestas obtenidas, la mayor parte de los participantes (más del 80%) calificaron de muy buena o buena la información, las recomendaciones, las opciones de política delineadas en los documentos, su aplicación concreta, la calidad, contenido y técnicas empleadas. Estos resultados se refieren a todos los documentos presentados.

4. Sesión inaugural

11. La inauguración de ambas reuniones se llevó a cabo el día 11 de noviembre en la sala Raúl Prebisch de las oficinas de la CEPAL, Sede Subregional en México. Ricardo Zapata, jefe de la Unidad de Comercio Internacional, dio la bienvenida al grupo de participantes, destacando la importancia de la asistencia de cada uno de ellos que, con aportaciones a título personal pero basadas en su experiencia y actividades en los campos relacionados con los temas que se discutirían, harían de la reunión un foro de intercambio de opiniones y puntos de vista que servirían para enriquecer los trabajos presentados como insumo principal de los temas de análisis.

12. Una vez puesta a consideración de los participantes la agenda de trabajo de la reunión para su aprobación, se procedió a presentar los documentos elaborados por Esteban Pérez, de la Unidad de Comercio Internacional, pero antes el señor Ricardo Zapata abrió las sesiones con una serie de reflexiones en torno a los temas de discusión.

13. El señor Zapata mencionó que junto con la inserción externa se dan otros procesos simultáneos con diversos grados de énfasis y distintos protagonistas: los procesos formales (intergubernamentales) y los procesos reales (entre agentes económicos, la sociedad civil, los medios académicos, etc.). Sin embargo, estos dos procesos no son necesariamente excluyentes y tienen consecuencias diferenciadas. Ante esto, puede surgir la creación de distintos bloques, ya sea políticos (este/oeste, norte/sur), económicos (desarrollados/subdesarrollados, acuerdos de libre comercio, mercados comunes, etc.), geográficos (Europa, Asia, América, etc.) o estratégicos (de productores, de compradores, de empresarios, de organizaciones no gubernamentales etc.).

14. Los efectos de la globalización y de la integración pueden analizarse en distintos planos. La globalización genera cambio tecnológico; fragmentación o mundialización de los procesos de producción, distribución, comercialización, mercadeo y consumo, y una creciente incorporación de servicios en las transacciones de bienes. Mediante la integración se puede lograr un mayor valor agregado de las exportaciones a través de la industrialización y el cambio tecnológico; ampliar el mercado doméstico para ser viable a escala industrial; ampliar la capacidad de compra, y expandir la capacidad de oferta mediante la integración vertical/horizontal de los procesos productivos.

15. Ambos procesos (globalización o regionalización) requieren una serie de ajustes que minimicen los costos de transición en que se incurre. Estos ajustes pueden ser internos, para restablecer equilibrios macroeconómicos o para cumplir condiciones de organismos financieros oficiales multilaterales; regionales, para profundizar y ampliar el proceso subregional de integración y las negociaciones hemisféricas; y globales, para cumplir compromisos adquiridos en el GATT/OMC y participar de manera activa en negociaciones dentro del plano multilateral, como por ejemplo la nueva ronda mundial. Los costos de transición en los que se incurre son de tipo fiscal, de empleo, obsolescencia industrial y de procesos, y pérdida de preferencias tanto internas como externas. Por lo tanto, los ajustes anteriores deben ir acompañados, además, por la adopción de marcos regulatorios basados en los requerimientos del mercado global, la liberalización y la apertura de los flujos transfronterizos de bienes y servicios, y la protección de los acervos tanto propios como externos.

5. Sesión de clausura

16. Después de cuatro largas y productivas sesiones desarrolladas durante dos días de trabajo que incluyeron, además de las presentaciones de los documentos elaborados por la secretaría, otras presentaciones a cargo de los participantes, el señor Ricardo Zapata agradeció la cooperación de todos los presentes invitándolos a que en futuras reuniones puedan participar nuevamente y hacer aportaciones tan importantes como las que realizaron en esta ocasión.

B. RESUMEN Y DISCUSIÓN GENERAL DE LAS EXPOSICIONES

Reunión de Expertos para examinar las consecuencias de los acuerdos de liberalización comercial y de complementación económica con respecto a la convergencia del proceso de integración y al regionalismo abierto

17. Se presentó como referencia central para las discusiones sobre el tema de la integración y los bloques regionales, el documento *Los bloques comerciales regionales en América Latina y el Caribe: Características y efectos estáticos y dinámicos* (LC/MEX/R.736). Este documento ha sido elaborado en el marco que corresponde al programa de trabajo de la Unidad de Comercio Internacional y dentro del tema general del *Estudio sobre los efectos de los acuerdos de liberalización comercial y de complementación económica suscritos por países de la Subregión, entre sí o con terceras partes de las perspectivas de la integración hemisférica*.

18. El objetivo del documento es la elaboración de una tipología de los regionalismos, tal y como se han dado en la práctica, examinando sus efectos en los procesos de desgravación arancelaria. Además, este trabajo analiza, a partir de un conjunto de indicadores de apertura, intensidad, orientación y eficiencia, el comportamiento del comercio intrarregional.

19. Se distinguen cuatro tipos de regionalismos. El primero, observado en los años sesenta y setenta en los países menos desarrollados, se caracteriza por ser un proceso de integración cerrado enmarcado en la estrategia de sustitución de importaciones para promover el desarrollo regional. En América Latina se ejemplifica este regionalismo con la firma de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) entre México y 10 países de América del Sur (Montevideo, 1960). La dificultad de asumir compromisos uniformes para países con distinto grado de desarrollo relativo obligó a adoptar un criterio de flexibilidad en el diseño de acuerdos de alcance parcial (sólo válidos para sus signatarios), que quedó plasmado en el nuevo tratado de Montevideo firmado en 1970 y que transformaría a la anterior en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Sus objetivos se centraron en la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, la expansión de los mercados intrarregionales, la regulación y promoción de la integración industrial y la expansión de las oportunidades de inversión de industrias determinadas. Para esto, se utilizaron acuerdos parciales y regionales de barreras al comercio intrarregional, listas comunes de productos, listas especiales de concesiones preferenciales a miembros menos desarrollados, tratamiento diferenciado entre países miembros, identificación de industrias específicas para el tratamiento preferencial y mecanismos de compensación. Otros acuerdos regionales de menor tamaño en América Latina son el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

El MCCA fundamentó su existencia en el objetivo de consolidar un arancel externo común que fomentara la industrialización de la región a través de la sustitución de importaciones. En un plazo de cinco años, el MCCA debía establecer un mercado común, promover y coordinar el desarrollo industrial, cooperar en áreas monetarias y financieras, desarrollar una infraestructura integrada y facilitar y potenciar la inversión intrarregional. Los instrumentos para alcanzar esta meta se centraban en la eliminación de los derechos de importación contenidos en la parte I del arancel; en el otorgamiento del tratamiento nacional a los productos incluidos en la parte I y a los cuales se les aplica controles de calidad; en la aplicación de la cláusula de nación más favorecida a la parte II y III del arancel; en el otorgamiento de trato no discriminatorio a los productores de la región; en el establecimiento de un arancel externo común para todos los productos a excepción de los incluidos en la parte III del arancel, y en el trato nacional a los inversionistas de los países miembros.

El Pacto Andino se caracterizó por ser uno de los tratados con mayor sofisticación y sutileza para el fomento de la industrialización y por contar con un conjunto complejo de normas y regulaciones. Los objetivos del Pacto Andino, que debían cumplirse en un plazo de 10 años, consistían, en primer lugar, en la promoción del desarrollo equilibrado mediante la integración económica. En segundo lugar, se trataba de coordinar los planes de desarrollo y armonizar las políticas económicas y sociales. En tercer lugar, buscaba el establecimiento de un régimen común para regular y dirigir la inversión extranjera directa, crear márgenes preferenciales para los países miembros y dar tratamiento especial a Bolivia y Ecuador. Los instrumentos del Pacto se centraban en programas sectoriales de desarrollo industrial para crear industrias punta del desarrollo económico; programas de racionalización para revitalizar industrias existentes; programas de liberalización del comercio intrarregional; regulación y orientación de la inversión extranjera a determinadas industrias y establecimientos. También se contemplaba la implementación de programas industriales sustentados por políticas regionales de sustitución de importaciones; listas de productos sujetos a reglas diferenciadas en la eliminación de los derechos de importación, y tratamiento preferencial a productos de los países miembros.

Este primer regionalismo no logró fomentar el desarrollo ni permitió impulsarlo posteriormente, y las conformaciones regionales de los países en desarrollo presentaron una serie de debilidades. Entre éstas destacan la falta de cumplimiento de las fechas límites de los acuerdos comerciales y la cobertura limitada de productos sujetos a tratamiento preferencial, por lo que los países tendían a negociar excepciones frecuentes a dichas reglas. En este sentido, las reglas estrictas de normas de origen excluían productos que hubiesen podido acogerse a la exención arancelaria. Existía también un conflicto de intereses entre los países que querían aumentar el tamaño de mercado para sus propios productos, ya que no todos podían elevar su cuota y tamaño de mercado a la vez. Por último, las estructuras productivas eran competitivas y no complementarias, lo que minaba la posibilidad de construir el comercio sobre una base de ventajas comparativas. Dichas debilidades salieron a la luz a raíz de la crisis económica de los años ochenta, propiciada en parte por el problema del endeudamiento externo.

20. El segundo regionalismo es un regionalismo hacia fuera con metas de liberalización comercial intra y extrarregional caracterizado por la eliminación de barreras arancelarias. Este tipo de regionalismo cuenta con el apoyo de los Estados Unidos a los acuerdos preferenciales regionales y su fuerza motriz es la expansión del sector exportador y el crecimiento del comercio intrazonal. En esta etapa se da una revitalización de acuerdos comerciales, cuyo desarrollo sufrió

fuertes restricciones durante el primer regionalismo. El proceso de liberalización intrarregional se plasma, en general, en la adopción de un arancel externo común, cuyos parámetros generales son de 0%, 5%, 10% y 15% o 20%. Sin embargo, el segundo regionalismo se da de manera incompleta ya que los aranceles externos comunes siguen siendo un objetivo más que una realidad.

21. En los países menos desarrollados, el segundo regionalismo se hizo patente en los acuerdos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) y en la revitalización de los acuerdos ya existentes, en particular del Pacto Andino y del MCCA.

Luego de dos décadas del inicio del Pacto Andino, los países integrantes (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) decidieron renovar su compromiso de adhesión a un tratado de libre comercio mediante la firma del Acta de La Paz en noviembre de 1990. Este acuerdo incluía el establecimiento de una zona de libre comercio para el año 1992, un acuerdo común sobre un arancel externo común para 1991 y su implementación para 1995, así como la liberalización del tráfico aéreo y marítimo. Por último, dicho acuerdo debía facilitar la movilidad de capital y la inversión extranjera dentro del Pacto Andino. Al Acta de la Paz le siguió el Acta de Barahona, la cual establecía que Ecuador y Perú se incorporaran a la zona de libre comercio el primero de julio de 1992 y además proponía un arancel externo común de 5%, 0%, 15% y 20% para todos los países, con la excepción de Bolivia que mantendría su estructura de 5% y 10%. Pese al acuerdo sobre una estructura arancelaria común, no se han determinado reglas de origen y, por otra parte, aunque Bolivia y Perú han perseguido de manera más agresiva la liberalización comercial, Colombia y Venezuela mantuvieron políticas más proteccionistas con el fin de generar y formar una base industrial. En 1992 Perú suspendió las preferencias a los demás socios comerciales del pacto con el fin de presionar para la definición de un arancel externo común menor. Esto provocó respuestas negativas de Colombia y Venezuela, que decidieron suspender sus negociaciones comerciales con Perú.

Más recientemente, Colombia y Venezuela han sido los dos únicos países que se han integrado a la zona de libre comercio subregional, conjuntamente con México. Así se formó el Grupo de los Tres (G-3), que liberó el intercambio para la totalidad de los productos del universo arancelario sin excepción alguna. El objetivo del G-3, formado en 1994 con el fin de crear un área de libre comercio en un plazo de 10 años, es estimular la expansión y diversificación del comercio entre sus miembros; eliminar barreras al comercio y facilitar la circulación de bienes y servicios; promover condiciones de competencia leal en el comercio; aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes; proteger y hacer valer los derechos de propiedad; establecer lineamientos para la ulterior cooperación entre las partes, así como en el ámbito regional y multilateral, encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del tratado. El tratado de libre comercio del G-3 incluye no sólo el comercio de bienes, sino también el de servicios, y se mencionan asimismo la propiedad intelectual y las inversiones.

Otro acuerdo de importancia en este tipo de regionalismo es el MERCOSUR, formado en marzo de 1991 mediante el Tratado de Asunción. El objetivo del tratado fue la creación de un mercado regional integrado con tasa arancelaria cero para sus miembros y un arancel externo común para terceros países. Más específicamente, el Tratado de Asunción establecía la eliminación de todas las barreras arancelarias intrarregionales para el año 1994. Los países

miembros comenzaron a disminuir aranceles en junio de 1991. A principios de 1997, el 90% del intercambio intrarregional estaba libre del pago de derechos arancelarios. El 10% restante se habría de liberar para enero del año 2000.

Finalmente, luego de un período prolongado de indecisiones respecto de una política arancelaria común, dentro de este regionalismo, el MCCA inició en los años noventa una renovación del proceso de integración en Centroamérica, en parte propiciada por los avances en la pacificación de la región. En 1990 se aprobó el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA) con el fin de lograr una reestructuración del proceso de integración centroamericana. El PAECA significó la adopción de políticas comerciales que buscaban la apertura e inserción en los mercados internacionales. La desgravación arancelaria se situó en un rango de 5% a 20% y se incluyó un programa especial de desgravaciones para rubros de excepción. Aun así, se mantuvieron las tarifas nacionales correspondientes a textiles, vestuario, calzado y llantas. Posteriormente en 1995 se fijó como objetivo un arancel de 0% para materias primas y 15% para productos terminados, con 5% y 10% para materias primas e insumos producidos en la región.

22. El tercer regionalismo, el regionalismo abierto, surge en el Este de Asia y se define para América Latina como un proceso de conciliación entre los acuerdos preferenciales regionales, la apertura externa y la adopción de precios relativos como vehículo de asignación de recursos. Con el regionalismo abierto se promueven a la vez políticas de libre mercado y de apertura comercial. Las exigencias de este regionalismo incluyen políticas de estabilización, un régimen comercial que abarque bienes y servicios y que incorpore a la vez a otros países en sus acuerdos y preferencias comerciales, promoviendo además inversiones con garantías de tipo jurídico e inversiones complementarias.

Este regionalismo puso de relieve algunas deficiencias importantes en los procesos de apertura latinoamericanos tales como los costos asociados a la distorsión de los precios relativos. Las depreciaciones o devaluaciones incrementan la razón entre los bienes comerciables y no comerciables, favoreciendo las exportaciones. Esto puede transformarse en un factor de distorsión de precios relativos al orientar la producción a los bienes comerciables en detrimento de los no comerciables. De aquí que la relación entre tipo de cambio real y producto real pueda ser negativa. Este regionalismo posee una contradicción básica: no es posible liberalizar los precios y establecer acuerdos comerciales preferenciales simultáneamente, puesto que estos últimos, ya sea por cantidad o por precios, distorsionan los precios relativos. Además, en términos de costos de transición, un regionalismo abierto puede llevar a una ganancia de bienestar y reducir a la vez los aranceles intra y extrarregionales. Sin embargo, cuando esa reducción viene acompañada de políticas de estabilización, la consecuencia es la variación de los tipos de cambio bilaterales y multilaterales que implican cambios en los flujos de comercio. Estos cambios pueden manifestarse a su vez como desviaciones de comercio. Más importante aún, las variaciones en los tipos de cambio bilaterales reales pueden tener como consecuencia la toma de medidas que aumenten la debilidad de los acuerdos comerciales.

23. El cuarto regionalismo, aún en etapa de configuración, consiste en la integración comercial de países de distinto desarrollo relativo. El país de menor desarrollo trata de alcanzar una mayor tasa de crecimiento por la vía del sector exportador y el país de mayor tamaño procura una ampliación de su extensión de mercado. Este regionalismo se basa en una asimetría que se refleja en los procesos de apertura comercial. No obstante, para el país pequeño no sólo es

importante el fomento de las exportaciones, sino que éstas contengan un alto valor agregado y se evite que los acuerdos comerciales amplíen la restricción impuesta a su crecimiento por el desequilibrio de su balanza de pagos.

24. Una de las consecuencias más importantes de los acuerdos comerciales ha sido la reducción de los aranceles y las barreras al comercio intra y extrarregional. Por lo general, a partir del segundo regionalismo, los países integrantes de los bloques han eliminado los aranceles intrarregionales y han disminuido sustancialmente los extrarregionales. Los aranceles nominales promedio para países latinoamericanos seleccionados han pasado de 33% antes del inicio de las reformas económicas a 16% en 1995 y 13% en 1999. Además, por lo general, esta reducción arancelaria se refleja en una menor dependencia fiscal, ya que la participación de los impuestos al comercio han disminuido, especialmente en los impuestos a las exportaciones.

Existen excepciones en esta tendencia, que se enmarca en los acuerdos de la Ronda Uruguay para los productos arancelizados o bien corresponden al uso de las tarifas nacionales. En el caso de Centroamérica las excepciones al libre comercio dentro de la región están constituidas por productos sensibles. En el MERCOSUR, las tarifas nacionales aún tienen un peso importante en el universo arancelario. Para los acuerdos comerciales clasificados dentro del cuarto tipo de regionalismo existe una liberalización paulatina tal y como refleja el calendario de desgravación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Dicha liberalización es asimétrica en tanto beneficia al país más pequeño. En otros, la liberalización comercial es paulatina pero beneficia al país grande. Un ejemplo del segundo tipo lo constituye el acuerdo de libre comercio México-Nicaragua.

25. Para el MCCA, durante la época del primer regionalismo, el arancel externo común se utilizó como instrumento para la industrialización con un techo de 159% y para algunos productos de hasta 695%. En el año 1985 se modificaron los parámetros básicos del arancel, que quedó en un techo de 65% y un piso de 5%. Para el año de 1992 se aplicaron los parámetros del arancel externo común con un rango de 5% a 20%. Durante 1995 y 1996, a instancias de El Salvador, los países centroamericanos fijaron nuevos parámetros para la reducción arancelaria con un techo de 15% y un suelo de cero. Las tasas arancelarias básicas son 0% para bienes de capital y materias primas no producidos en la región, 5% y 10% para insumos y materias primas producidos en la región y 15% para bienes finales. Todos los países acordaron llegar a las metas del arancel externo común para el año 2000, pero con distintos calendarios de desgravación arancelaria.

26. Los países miembros del MERCOSUR iniciaron la reducción arancelaria en junio de 1991. En enero de 1995 los países adoptaron un arancel externo común con tasas de 0% a 9% para materias primas y productos alimenticios, 10% a 15% para productos agrícolas y semiprocesados, y 15% a 20% para textiles y productos manufacturados. A principios de 1997, 90% de todos los productos se comerciaban libremente entre los países del MERCOSUR. Sin embargo, las tarifas nacionales constituían un problema para llegar al arancel externo común. Esto se debía a que los productores necesitaban más tiempo para adaptarse a la competencia externa, lo que finalmente ayudó a la expansión de la producción interna del MERCOSUR.

- 27.** El arancel de la Comunidad Andina contiene 6 728 líneas arancelarias de 10 dígitos, con un rango entre 0% y 20%, ya que por falta de consenso existen tarifas intermedias y en algunos casos, como por ejemplo Ecuador, la participación de tarifas superiores a 20% es significativa.
- 28.** El Grupo de los Tres contempla un programa de liberalización de 10 años a partir del primero de enero de 1995. La desgravación arancelaria aquí programada es de tipo asimétrico con algunos productos exentos del pago de arancel. No hay arancel externo común y se aplican tarifas nacionales.
- 29.** El TLC tiene un esquema de desgravación de cinco velocidades que otorga un nivel distinto a cada categoría de productos. Es una desgravación asimétrica también, en el sentido de que otorga mayor apertura del mercado norteamericano debido al reconocimiento de la existencia de niveles de desarrollo desiguales. Así, mientras la desgravación inmediata a las importaciones era de 84% por parte de los Estados Unidos, por parte de México ésta era de 43%.
- 30.** El tratado de libre comercio México-Costa Rica entró en vigor en enero de 1995. Mediante este acuerdo ambos países redujeron las tasas a cero en un 79% y 73% de sus partidas arancelarias respectivas. Costa Rica excluyó de la negociación comercial 2% de sus productos correspondientes al sector agrícola y México hizo lo propio con 1% de sus productos. No se contempló la negociación del sector servicios.

El tratado de libre comercio México-Nicaragua tiene en apariencia un trato asimétrico a favor de Nicaragua. Según los términos del tratado, 77% de las exportaciones nicaragüenses está exento de pago de arancel de manera inmediata. El 3% quedaría libre en un plazo de cinco años, el 6% en 10 años y el 14% en 15 años. Por su parte, Nicaragua desgrava el 45% de manera inmediata, el 33% en cinco años y el 19% en 10 años.

31. Midiendo la inserción comercial de un país como el cociente entre los flujos comerciales (exportaciones más importaciones) y el producto interno bruto (PIB) en términos nominales, se tiene que, con algunas excepciones, en todos los países ha aumentado la participación del comercio exterior en el PIB, lo cual indica un mayor grado de inserción en la economía mundial. Honduras y Canadá, que muestran un aumento de su coeficiente de apertura de 20% entre 1960 y 1998, son los casos más notables. En otros, como los Estados Unidos o Argentina, este coeficiente no es tan elevado (17.5% y 14.2%, respectivamente), lo que podría significar que se trata de países que orientan sus recursos a la producción interna más que a buscar la apertura económica. Un inconveniente de este tipo de medición es que no tiene en cuenta los cambios estructurales en la composición del PIB por sector de actividad económica; los cambios en la composición del sector servicios en el PIB pueden causar distorsiones al medir el intercambio de mercancías conforme a la producción de bienes y servicios y no sólo de bienes. El otro inconveniente de esta forma de medición tiene que ver con los cambios en los precios relativos. Esto puede reflejarse en diferenciales de inflación entre los deflatores del PIB y de las exportaciones, en el caso de que el sector exportador sea más dinámico y por tanto tenga mayor productividad que el sector de los no comerciables. Consecuentemente, el coeficiente de apertura medido en términos corrientes puede subestimar el grado real de apertura, que sí tendría en cuenta variaciones en los precios relativos de los sectores comercializables. Cuando los índices de apertura se calculan incluyendo la corrección por el peso del sector servicios y de los precios relativos, los resultados son más elevados que aquellos expresados en magnitudes nominales.

32. El análisis de la inserción de los países en el comercio intrarregional se realiza mediante matrices de comercio intrarregional para distintos bloques comerciales y mediante el cálculo de índices de intensidad y propensión comercial. El índice de intensidad del comercio intrarregional se define como la participación de las exportaciones del país *i* que se destinan al país *j* dividida por la participación del país *j* en las importaciones mundiales; el índice de propensión al comercio intrarregional se define como el grado de apertura intrarregional entre un país *i* y un país *j* dividido por la participación de las importaciones del país *j* en las exportaciones mundiales.

A excepción del TLC, la participación del comercio intrarregional en el total del comercio es por lo general poco significativa (ligeramente inferior a 10%). Resalta en cada bloque una relación significativa bilateral, ya sea entre países grandes, entre países pequeños o entre dos países de distinto grado de desarrollo relativo, como sucede con Brasil-Argentina, Guatemala-El Salvador, Bolivia-Perú y Colombia-Venezuela. Esto indica que el sustento del desarrollo de los bloques regionales está constituido por las relaciones bilaterales más que por las relaciones conjuntas.

33. Para analizar la competitividad de los productos que se intercambian de manera intrarregional se utilizan dos indicadores. El primero muestra la orientación de los flujos comerciales y se define como la relación entre los productos que se intercambian intrarregionalmente y aquellos que comercian de manera extrarregional. Un indicador elevado significa que un producto determinado se intercambia con mayor frecuencia dentro de un bloque regional que fuera de él. Esto puede indicar que existe desviación del comercio hacia el interior del bloque comercial. El segundo indicador se define como la relación entre el intercambio extrarregional de un producto y su intercambio mundial. Un indicador alto sugiere que el producto es competitivo en terceros mercados. Un indicador bajo significa que este producto puede ser producido de forma más eficiente por un país que no pertenece al bloque comercial.

Los resultados de este análisis por bloque comercial muestran que para el TLC el intercambio intrarregional es básicamente de productos industriales, entre los que sobresalen reactores nucleares, vehículos y maquinaria. Los Estados Unidos no han cambiado sustancialmente su estructura exportadora. La composición del comercio intrarregional del MERCOSUR presenta una fuerte dispersión. Existe un elevado grado de concentración en los casos de Paraguay (algodón, trigo, semillas y frutas) y Uruguay (arroz, preparados de cereales y carne). Argentina y Brasil tienen un intercambio más diversificado (productos tradicionales y maquinaria y automóviles). La Comunidad Andina se caracteriza por la concentración regional. Todos los países, a excepción de Colombia, tienen una estructura de exportaciones basada en tres o cuatro productos principales con un importante contenido de recursos naturales. Los productos de exportación bolivianos se concentran en piensos para animales (29%), semillas y frutas (11%) y algodón y aceites (15%). En Ecuador tienen preponderancia los aceites de petróleo (28%), arroz (7%), pescado (6%) y automóviles para pasajeros (13%). Perú destaca en cobre (19%), zinc (12%), piensos para animales (6%) y textiles (8%). Venezuela se caracteriza por el predominio del petróleo y Colombia presenta una estructura más diversificada. En cuanto al MCCA, en general no hay un grado significativo de concentración en las exportaciones. Honduras y Nicaragua sí evidencian una concentración más pronunciada. Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras exportan productos manufacturados (comestibles, medicinas, papel y cartón). En el Grupo de los Tres, Colombia presenta una estructura de exportaciones diversificada. De 14

productos, ninguno tiene una participación superior a 5.5%. México y Venezuela tienen un mayor grado de concentración: México en automóviles (17%) y tubos y accesorios (11%), y Venezuela en petróleo (22%) y automóviles (10%).

34. Finalmente, una vez analizados los efectos estáticos de la integración, se puede llevar a cabo también un análisis dinámico mediante una ecuación que relaciona el crecimiento del PIB con la elasticidad ingreso de las importaciones y el crecimiento de las exportaciones. Para un crecimiento dado de las exportaciones, una mayor elasticidad ingreso de las importaciones significa una menor contribución de las exportaciones al crecimiento. La penetración de las importaciones en Centroamérica ha aumentado entre 1950 y 1998 y la relación entre crecimiento y elasticidad ingreso de las importaciones es negativa y se hace muy alta en el período 1990-1998. Esto podría indicar que la apertura comercial o un cuarto regionalismo con un crecimiento muy elevado de las importaciones podría crear importantes restricciones a un aumento basado en las exportaciones. También hay que considerar que para una elasticidad ingreso de las importaciones dada, cuanto más valor agregado tengan las exportaciones mayor será el crecimiento.

35. Las presentaciones de los participantes en torno a este primer tema se llevaron a cabo de manera dinámica. De la República Dominicana se presentó un recuento sobre las rondas de negociaciones que se han realizado en la región. En tal sentido, la República Dominicana ha estado desempeñando activamente una serie de gestiones y actividades con el fin de lograr la firma e implementación de un tratado de libre comercio con los bloques comerciales de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el MCCA.

Después de ocho rondas de negociación con el CARICOM quedarían pendientes la presentación de una lista de productos de exclusión o negativa por parte de los países miembros, así como el acuerdo sobre las reglas y normas de origen específicas que deberían cumplir los productos pertenecientes a las listas de productos presentadas por ambas partes.

En cuanto al tratado de libre comercio con el MCCA, en 1997 comenzaron las negociaciones y se acordó una agenda para las rondas de negociación a partir de 1998. En noviembre de 1998 se llevó a cabo en El Salvador la última y definitiva ronda donde se terminaron los protocolos complementarios del tratado de libre comercio entre Centroamérica y la República Dominicana, dando fiel cumplimiento a las directrices y preceptos establecidos en el tratado firmado por los presidentes de los respectivos países el 16 de abril de 1998. Se estableció una lista de productos que quedarían excluidos del acuerdo y otra con los que serían sometidos a programas de desgravación gradual, especificando los casos en que se otorgaría una cuota de acceso preferencial al mercado a un nivel arancelario reducido. En lo concerniente a los productos de zonas francas, la decisión fue aplicarles la legislación vigente en cada país.

“El tratado de libre comercio entre Centroamérica y la República Dominicana ha sido un logro común que siembra un hito en materia de negociación en Latinoamérica”, dijo el expositor de la República Dominicana, “por lo reducida que resultó la lista de productos de exclusión (15 rubros), por el tiempo récord en que se firmó el acuerdo (3 ½ meses) y por el corto tiempo en que se culminaron totalmente todos los aspectos previstos en la negociación. Este tratado tiene la ventaja de que puede ir entrando en vigor a nivel bilateral en la medida en que cada uno de los países de Centroamérica lo vaya aprobando”.

36. Se presentó un estudio costarricense cuyo objetivo es desarrollar un modelo de simulación para el análisis de tratados de libre comercio en Costa Rica. Particularmente, el estudio analiza el caso de la consolidación de un tratado de libre comercio entre Costa Rica y Chile. El modelo desarrollado permite estimar los efectos económicos de la apertura comercial en un tratado en cuatro aspectos fundamentales: la creación y desviación de comercio en las importaciones, la creación de comercio en las exportaciones, el costo fiscal y el efecto en la balanza comercial.

Con el modelo se hacen dos tipos de simulaciones. La primera parte del supuesto de la total eliminación de aranceles, barreras no arancelarias y normas de origen en ambos países al entrar en vigor el acuerdo de libre comercio. La segunda simula los efectos de una negociación bilateral "a la mexicana" en la que Costa Rica negociaría reducciones arancelarias paulatinas de manera asimétrica para los productos chilenos, mientras que Chile reduciría su arancel en un 100% para los productos importados desde Costa Rica.

De los resultados se obtiene que, a pesar de que Costa Rica tiene relaciones comerciales relativamente pequeñas con Chile, los límites superiores de los efectos estáticos que generaría un hipotético acuerdo de libre comercio entre ambos países son relativamente altos. El costo fiscal asociado con la desviación de comercio estimada puede considerarse solamente como una transferencia entre los consumidores costarricenses y el sector público, asumiendo que los precios de los productos chilenos son similares a los internacionales; de lo contrario, existiría una pérdida de bienestar para el país. En cuanto a la creación de comercio por el lado de las importaciones, resulta que Costa Rica aumentaría sus compras de productos chilenos hasta un 216% con respecto a las importaciones realizadas en 1994 bajo el supuesto arancel cero. Con el arancel "a la mexicana", la creación de comercio equivaldría a un aumento de 53.4% respecto de las importaciones efectivamente realizadas en 1994. Las consecuencias en la balanza comercial se estimaron en un superávit de 27.6 millones de dólares para el arancel cero y de 56.2 millones de dólares para el arancel "a la mexicana". Dado el déficit de la balanza comercial de 1994, un acuerdo de libre comercio con Chile podría reducir 3.1% este déficit en el primer caso y 6.4% en el segundo.

37. Las discusiones generales en torno al primer tema en el primer día de sesiones se hicieron de manera muy dinámica y con una gran participación de todos los expertos, dada la importancia del tema y, sobre todo, el interés que suscitó el documento presentado por la secretaría, sobre el cual las felicitaciones y sugerencias de profundización en ciertos temas no se hicieron esperar.

Se consideró que la tipología de los cuatro regionalismos presentados en el documento debe ser determinada con mayor especificidad, particularmente en lo que se refiere al cuarto regionalismo, puesto que aún no hay un consenso general para definir el concepto de país pequeño. Además, el aspecto político ha tenido influencia importante en la formación de bloques y en la determinación de los tipos de regionalismo.

Al hablar de eficiencia en los acuerdos regionales se debe dejar a un lado el concepto tradicional de desviación de comercio, por lo que es necesario hacer un análisis más profundo de la eficiencia en los acuerdos cuando se crea en éstos una diferencia entre los precios internos y los precios externos.

El doble análisis de la integración económica —por medio de la disminución arancelaria y de la existencia de barreras no arancelarias— ofrece más información y recursos para enfrentar procesos de negociación, por lo que se pueden aprovechar de mejor manera las ventajas comparativas en la formación de los bloques regionales.

El cuarto regionalismo no ha inducido un cambio importante en la estructura productiva porque las exportaciones de productos con mayor valor agregado no se han promovido plenamente, ya que no queda claro si este tipo de regionalismo potencia de forma explícita la especialización de la producción.

El regionalismo debería generar ventajas comparativas y competitivas dinámicas que se hacen más relevantes que las estáticas; es importante considerar en qué medida es posible explicar la concentración regional mediante factores diferentes de los aranceles, como pueden ser los impuestos, las normas de origen, el modelo de producción predominante, planes nacionales de competitividad, entre otros. Aquí hay que considerar también que el regionalismo es resultado de la inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial y no al revés.

Como conclusiones generales del tema, se señala que el trabajo presentado marca una contribución al tema de los bloques regionales y es un insumo importante para delinear nuevas líneas de investigación. La definición de los regionalismos está enmarcada en un ámbito institucional que no permite definir claramente el inicio y término de cada proceso. La participación de las exportaciones latinoamericanas en el total mundial de las exportaciones es sólo marginal. En América Latina sería importante identificar la especialización productiva resultado de la formación del bloque o de la tendencia productiva mundial.

Reunión de Expertos sobre los problemas de ajuste y los costos de transición que implica la incorporación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y las medidas propuestas para reducir esos costos

38. En el segundo día de sesiones se llevó a cabo la presentación de los otros documentos que servirían de base para analizar el tema de los costos de transición. Los documentos presentados fueron *La crisis financiera global y sus efectos en las economías de América Latina y el Caribe* (LC/MEX/R.728), *Istmo Centroamericano: Las políticas comerciales 1997-1998* (LC/MEX/L.379) y *El impacto fiscal de la liberalización comercial y la fluctuación de precios: El caso de Costa Rica y el caso de la República Dominicana, 1980-1998* (LC/MEX/R.734 y LC/MEX/R.735).

39. La crisis financiera global, que comenzó con la devaluación del baht tailandés, ha tenido efectos importantes de contagio sin precedente en pequeñas y grandes economías de todo el mundo. La crisis financiera se ha originado de una manera secuencial en cuatro pasos distintos pero interrelacionados. El primero corresponde a la crisis asiática (mayo-noviembre, 1997); el

segundo se identifica con los términos del efecto comercial (diciembre-julio, 1998); el tercero se refiere a la crisis rusa (julio-octubre, 1998), y finalmente la crisis en Brasil (diciembre 1998-febrero 1999). La respuesta para enfrentar los efectos de la crisis en Latinoamérica ha sido diversa. Se han modificado las políticas monetarias y fiscales para alcanzar el ajuste requerido con el costo asociado y concomitante en términos de producción y empleo, o bien se ha preferido una adaptación pasiva a la situación. La segunda opción ha sido resultado de la acentuación de las presiones políticas y ha incrementado la vulnerabilidad exterior. Aunque en particular se espera una disminución de las tasas de crecimiento actuales y futuras en la región, el lento crecimiento no es y no será el mismo para todos los países.

Para 1999 se espera que gran parte de la disminución en el crecimiento de la producción será resultado de los problemas en la economía brasileña. Desde la perspectiva comercial, es posible que Paraguay, Uruguay y Argentina resulten afectados, ya que sus respectivas exportaciones a Brasil representan 25%, 34% y 28% de las ventas exteriores para 1988. Otros países posiblemente estarán en una mejor posición para sobrellevar el "efecto samba", ya que sus enlaces comerciales no son significativos (por ejemplo, Colombia, Ecuador y México). En particular, México está protegido de los problemas regionales debido a su relación comercial con los Estados Unidos. Las acciones del mercado estadounidense con respecto a las exportaciones mexicanas suman 82%.

Los acuerdos de comercio regional no son inmunes al desempeño macroeconómico. Los problemas, ya sean generados interna o externamente, pueden provocar fluctuaciones de las variables de política económica, que a su vez pueden causar problemas comerciales. En el caso de México-Estados Unidos, la devaluación del peso en diciembre de 1994 coincidió con un incremento en la tasa de interés real, lo cual provocó que el déficit del balance comercial se convirtiera en un superávit en el primer trimestre de 1995. En cuanto a Argentina-Brasil, el incremento en la tasa de cambio real de Argentina con relación a Brasil en el último trimestre de 1994 estuvo acompañado por un incremento de las exportaciones y un decremento de las importaciones. Colombia-Venezuela ilustran el caso opuesto. Un decremento en la tasa de cambio Colombia-Venezuela está asociado con un incremento de las importaciones sobre las exportaciones que amplía el déficit comercial. Finalmente, la estabilidad del tipo de cambio Guatemala-El Salvador va de la mano con la estabilidad del comportamiento importación-exportación a futuro. Esto subraya la importancia de mantener estables las variables macroeconómicas básicas y hace recordar que la política comercial y los compromisos comerciales no son independientes del desempeño macroeconómico.

Las economías de Latinoamérica y el Caribe son en su mayoría economías abiertas y por lo tanto dependen del balance del desempeño comercial. La crisis financiera global puede afectar a ambos lados de un balance de contabilidad comercial. En este sentido, resulta muy importante analizar los efectos de la crisis en la región a la luz de los esfuerzos de negociación del ALCA.

El balance de los efectos comerciales comprende un efecto de demanda externa y un efecto de tipo de cambio real que se traduce en una competitividad creciente de los países del Este de Asia en los mercados de exportación. Los datos disponibles muestran que el efecto de la demanda externa no fue significativo. El análisis empírico del mercado de importaciones estadounidenses, realizado producto por producto, muestra que los países asiáticos no representan una amenaza comercial para los países de América Latina y el Caribe. En particular, en términos

de derechos de importación implícitos, los países de la región tienen preferencias en el acceso al mercado de importación estadounidense. Esto podría haber compensado el aumento de la competitividad externa del Este de Asia debido a las devaluaciones del tipo de cambio real.

Los efectos financieros están centrados en la reducción de la disponibilidad de flujos de capital principalmente como consecuencia de la reducción en el préstamo bancario comercial. Esto ha producido un ajuste fiscal y monetario interno con los costos concomitantes en términos de producción y empleo anteriores, como se constató en Argentina, Chile, Perú y más recientemente en Brasil.

Los efectos fiscales se refieren a la dependencia del equilibrio presupuestario en los impuestos de importación y exportación. Para una elasticidad ingreso de las importaciones dada, las disminuciones en el ingreso provocarán descensos de los rendimientos de importación. También los países latinoamericanos muestran una dispersión elevada de la dependencia fiscal en los ingresos tributarios de importación. Esto es probablemente el resultado de un aumento en la base de importación que ha compensado la baja en las tasas de derechos de importación resultante de las políticas de liberalización.

Finalmente, la crisis, en su segunda etapa, ha reforzado la disminución en la demanda de productos básicos de exportación. Esta etapa tuvo efectos importantes en aquellos países cuyo rendimiento gubernamental depende del comportamiento de los precios de estos productos. Los países exportadores de petróleo se encuentran en este caso. Otros países, como los centroamericanos, se han vuelto menos vulnerables a este tipo de influencia externa a través de la liberalización comercial.

40. El documento sobre las políticas comerciales presentado por la secretaría describe y analiza los hechos más relevantes en el proceso de apertura comercial intra y extrarregional para el bienio 1997-1998. Durante este período los países centroamericanos continuaron su política de armonización comercial. En términos arancelarios, todos los países han suscrito calendarios nacionales de desgravación para llegar a las metas establecidas de techo y piso para el arancel externo común. No obstante, siguen vigentes las excepciones a la política arancelaria común en forma de cláusulas de salvaguardias, tarifas nacionales y otorgamientos de preferencias comerciales a través de tratados de libre comercio. En particular, los procesos negociadores para la puesta en marcha de tratados comerciales con México, Chile y Panamá han cobrado singular importancia, no sólo por el efecto que el incremento del comercio podría tener sobre el crecimiento económico, sino también porque la atracción de inversión extranjera se ha transformado en una prioridad para los países de la región. Esto se refleja claramente en los anteproyectos de ley de inversión extranjera. En esta misma línea cabe señalar que la mayor parte de los países ha emprendido reformas a sus normativas de zonas francas con el fin de ampliar la cobertura de los beneficios fiscales a las actividades ligadas al sector exportador. Asimismo, la privatización de las telecomunicaciones se ha transformado en otro mecanismo de atracción de capital extranjero.

Centroamérica participó en el esfuerzo que significa la unificación de las economías del hemisferio occidental en el ALCA. También se han eliminado la mayor parte de los gravámenes a la exportación y se han iniciado cambios institucionales de importancia en temas como la legislación de defensa comercial, política de competencia y aspectos relacionados con los

derechos de autor, aunque en su mayoría estas reformas son sólo anteproyectos de ley. Aquí resaltan dos normativas aún en proceso de aprobación: el protocolo de modificación del convenio centroamericano para la protección de la propiedad industrial y el convenio centroamericano para invenciones y diseños industriales.

41. Con el fin de completar el documento sobre políticas comerciales se presentó la experiencia de apertura comercial en Honduras. Este país dio seguimiento al proceso de desgravación arancelaria adoptada por los países centroamericanos mediante la ley de fomento a la producción y la ley de equiparación arancelaria. En sus negociaciones comerciales, Honduras inició conversaciones para una unión aduanera con Nicaragua (1997) y para establecer tratados de libre comercio e inversión con México, Panamá, la República Dominicana y Chile. En el caso del tratado con la República Dominicana, la lista negativa de productos no ha sido aún aprobada. El tratado con Chile fue suscrito en su parte normativa, quedando pendientes los anexos que contienen el programa de desgravación, las reservas de servicios y las reglas específicas de origen. Honduras también tiene acuerdos de alcance parcial con México, Colombia y Venezuela, y ha iniciado reuniones de acercamiento con los países que componen el Grupo Andino, MERCOSUR, CARICOM, así como con Canadá. Finalmente se mencionó que entre los compromisos de adhesión al GATT en 1994 por parte de Honduras figuran: a) la consolidación del universo arancelario a un techo de 35% ad valorem; b) la eliminación de los derechos consulares por la legalización de las facturas comerciales establecidos en la ley del arancel consular y de la sobretasa arancelaria de 10%, y c) la reducción progresiva del cobro por servicios administrativos aduaneros de 5% a 1.5% reduciendo esta tasa a 0.5% del valor cif de las mercancías.

42. Se hizo la presentación de ambos documentos sobre el impacto fiscal. Durante los años setenta, el desempeño macroeconómico de la República Dominicana con una estrategia de sustitución de importaciones era favorable, el crecimiento promedio del PIB era de 12%, la inflación se mantenía en un dígito, se registra superávit fiscal y un déficit de la balanza de pagos sostenible. Durante la década de los ochenta había un consenso con respecto a la necesidad de establecer los equilibrios macroeconómicos conforme a los cuales entre 1982 y 1986 permanecería una estabilidad monetaria y fiscal y entre 1986 y 1990 una expansión de la demanda agregada y estímulos a las obras públicas. En enero de 1983 se firmó una carta de intención para establecer una política monetaria restrictiva y un control activo sobre las finanzas públicas. Este programa fue presa de una fuerte contradicción entre el discurso político y la realidad económica. El nuevo programa lanzado en 1985, diseñado para revisar el sistema político e impulsar la economía, fue rápidamente desacreditado por la ausencia de crecimiento. Con la nueva estrategia de expansión de la demanda mediante las obras públicas se denota un cambio en la composición del gasto público a favor de los gastos de capital, y esta política viene acompañada de fuertes controles cambiarios.

Se llevaron a cabo nuevos intentos de reforma a inicios de los años noventa. El nuevo programa económico contemplaba la reducción de la inflación por medio del anclaje del tipo de cambio nominal combinado con un ajuste fiscal. Se aplicaron también medidas de carácter estructural como la reforma arancelaria y la reforma tributaria. Entre 1995 y 1999 se ha logrado una tasa promedio de crecimiento de 7.6% y un dinamismo importante en los sectores de la construcción, el turismo y las comunicaciones.

El régimen comercial, tras una historia de proteccionismo ligada a una serie de instrumentos de política comercial como las prohibiciones y restricciones a la importación de textiles, calzado o productos electrónicos, generó una economía dual al aplicar simultáneamente exenciones al turismo y las zonas francas. A partir de 1990 la mayor parte de las restricciones al comercio fueron eliminadas. Se estableció el impuesto sobre el valor agregado (ITBIS) y otros impuestos selectivos. Se estableció una nueva estructura arancelaria con siete tasas iniciales de impuesto ad valorem comprendidas dentro de un intervalo de 5% a 35%. Antes de la reforma de 1990, la estructura arancelaria estaba comprendida en un rango de 0% a 200%. Sin embargo, las tasas de protección efectiva seguían siendo elevadas (133%-188%) y las importaciones se mantenían sujetas a una cascada de impuestos.

En 1992 el gobierno aplicó una reforma fiscal cuyo objetivo básico era un equilibrio fiscal. La reforma trataba de adoptar leyes fiscales más simples para incrementar la cantidad de ingreso y la eficiencia de la recolección de impuestos. Con este fin, la reforma fiscal modificó impuestos personales y corporativos, los impuestos sobre el valor agregado y los indirectos de consumo. Con respecto a las leyes sobre los impuestos personales y corporativos, la reforma incrementó las cantidades asignadas que se consideran exentas. Estableció tres tasas de impuestos que se podían aplicar al ingreso personal y una tasa para el ingreso corporativo. La nueva ley establecía que las empresas públicas tenían que pagar los mismos impuestos corporativos que las empresas privadas. Los incentivos fiscales se suprimieron con unas cuantas excepciones, por ejemplo, para las actividades productivas emprendidas bajo el régimen de zona franca.

Utilizando el concepto de “sustentabilidad” fiscal —que se determina con una ecuación que relaciona los gastos e ingresos gubernamentales, la tasa de crecimiento del PIB real, la tasa de interés real y la deuda pública pendiente—, se puede examinar el impacto de la reducción arancelaria en las cuentas fiscales; los cálculos realizados en una primera aproximación indicaron que con la reducción arancelaria y la eliminación de los subsidios gubernamentales a las empresas del Estado, el superávit resultante quedará por debajo del superávit de “sustentabilidad” por un 1% del PIB.

43. En el año de 1982 se estableció en Costa Rica un programa de estabilización macroeconómica y en 1984 se complementó con un programa de ajuste estructural que incluía mecanismos de mercado e intervención gubernamental. En el terreno externo supuso la eliminación de una serie de barreras al comercio como permisos y licencias, así como la reducción de aranceles para disminuir la dispersión y la tasa de protección efectiva. La intervención gubernamental se centró en incentivos a la exportación y en la manipulación del tipo de cambio real.

La implementación de estas medidas de política económica tuvieron como consecuencias principales el crecimiento de las exportaciones no tradicionales de 0.66% en 1980-1985 a 1.32% en 1986-1994 (valores promedio), y el incremento de las importaciones no compensado con el crecimiento de las exportaciones totales. Después de que Costa Rica se unió al GATT en 1990, reemplazó las restricciones cuantitativas con aranceles. Los impuestos sobre exportaciones no tradicionales desaparecieron, mientras que los impuestos sobre exportaciones tradicionales se redujeron. Esto ayudaría a aislar al desempeño fiscal de la variación de los precios de bienes primarios.

Sin embargo, los impuestos de importación aún representan una importante fuente de ingresos para el gobierno y, de hecho, las políticas de ajuste estructural han motivado que la contabilidad fiscal dependa de las fuentes de ingresos por importación. Esto se debe a un incremento en la base de importación que ha hecho más que compensar la disminución de la tasa arancelaria de importación.

Las políticas de intervención del Estado se concentraron en la promoción para la exportación no tradicional, y en algunos casos se limitaron a exenciones del impuesto sobre la renta y de otros impuestos. La política de tipo de cambio se ajustó para mantener un tipo de cambio real favorable para el desempeño de la exportación. Finalmente, este modelo de intervención del gobierno se justificó con argumentos similares a aquellos expuestos para defender los aranceles para industrias menores.

Desde un punto de vista fiscal, los costos previstos para la aplicación de políticas de promoción para la exportación disminuirán cuando el Certificado de Abono Tributario (CAT) deje de repercutir en los gastos de las cuentas fiscales. Este hecho puede dar más libertad al gobierno para maniobrar desde el lado de los ingresos.

También puede proveer una oportunidad de disminuir aún más los índices de importación y de profundizar en la liberalización del comercio. Sin embargo, siempre existe la posibilidad de que dada una base de impuestos a la importación, una disminución en el precio relativo de los comerciables genere un aumento en el consumo de importaciones, de modo que el fisco seguiría dependiendo de fuentes externas de ingresos.

44. Entre las experiencias nacionales presentadas por los participantes, se realizó una exposición sobre la evolución de la política fiscal hondureña en los últimos años, y particularmente sobre el estado de las finanzas públicas en 1998. Esta exposición fue de gran interés para el resto de los participantes, ya que permitió de manera concreta conocer la situación actual de Honduras en lo referente a la política financiera gubernamental.

Las autoridades fiscales del gobierno hondureño se han propuesto mantener la disciplina fiscal para lograr una reducción del déficit fiscal, adoptando una serie de medidas orientadas al control y racionalización del gasto público, así como el fortalecimiento de los mecanismos de administración tributaria para incrementar la recaudación de impuestos. El Programa Económico del Gobierno de la Secretaría de Finanzas, que se proponía resolver una serie de problemas de incidencia fiscal —tales como un alto endeudamiento interno y externo, fuertes exigencias de incremento salarial provenientes de sectores sociales organizados y demandas de agentes económicos privados por un mejor sistema tributario—, adoptaría una serie de medidas específicas en el año de 1998.

Se presentó una reformulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República; se sometió a consideración del Congreso la *Ley de estímulo a la producción, a la competitividad y apoyo al desarrollo humano*; una reestructuración técnica y administrativa de la Dirección Ejecutiva de Ingresos; negociaciones con organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI); negociaciones en materia de endeudamiento externo; armonización de las políticas tributarias y arancelarias de acuerdo con los tratados de libre comercio con México, la República Dominicana, Chile y el ALCA; y acciones encaminadas al

desarrollo de un Sistema Integrado de Administración Financiera que se interrelaciona con otros sistemas como el de Inversiones Públicas, la Dirección Ejecutiva de Ingresos y el Sistema de Recursos Humanos.

45. Otra de las experiencias nacionales presentada en torno a este tema fue la de la República Dominicana; se expuso la evolución de las políticas fiscales de este país a partir de su proceso de apertura económica.

En la República Dominicana, los impuestos se han establecido históricamente de acuerdo con las necesidades que van presentando en el desempeño económico, es decir, no ha existido un objetivo específico para la política de tributación.

Luego de un importante déficit público a principios de los años ochenta, se aprobó la aplicación de un IVA de 6%, que anteriormente había sido solicitado pero no obtuvo la aprobación del Congreso, y se determinó una tasa fija del tipo de cambio que mantendría la inflación en 6%. Finalmente, a principios de los años noventa se aplicó una reforma fiscal que contemplaba un fuerte aumento de los aranceles, del 5% al 35%. En 1990 se aplicaron tasas arancelarias diversas.

Actualmente se está diseñando una reforma tributaria con objetivos específicos, pero que enfrenta importantes problemas. El principal es la estructura diversa de los aranceles, que incluye una categoría con rango entre 5% y 35%, y otra con un rango de entre 25% y 80% para bienes suntuarios. Por este motivo se ha determinado la utilización del arancel como un instrumento de protección y, aunque se elimina la de arancel, permanece la gravación del producto mediante una tasa al valor.

Se pretende desgravar el efecto arancelario, y sin embargo este es el único instrumento de protección, ya que los demás impuestos se aplican tanto para los bienes domésticos como para los externos. Además, más del 30% de los ingresos fiscales provienen de las importaciones, por lo que no se pueden hacer exenciones de manera inmediata. La desgravación arancelaria se vería compensada en la parte de los ingresos fiscales por los impuestos a los bienes de consumo internos. Esto, además, puede compensar el déficit de la balanza comercial generado por el aumento de las importaciones.

Finalmente, se concluyó que aunque la disposición gubernamental está a favor de la apertura económica, la discusión se hace más áspera al someterse al Congreso, sobre todo por el difícil clima político que actualmente se está viviendo.

C. CONCLUSIONES

46. En el último día de trabajo se presentaron las conclusiones derivadas de las participaciones de los expertos que, además, fueron propuestas para profundizar en el estudio de los temas presentados por la secretaría, así como para marcar nuevas líneas de investigación.

47. La tipificación de los regionalismos debe situarse en un contexto más amplio que incluya, además de las barreras arancelarias, otros factores no arancelarios como las normas de origen o los impuestos. Si bien no existe un consenso general en cuanto a la definición de economía pequeña, es necesario seguir trabajando en este tema para lograr precisamente este acuerdo que evite ambigüedades en el aprovechamiento de concesiones.

48. El análisis de las ventajas comparativas y competitivas a raíz de la formación de los bloques regionales debe considerar, más allá de sus implicaciones estáticas, sus efectos dinámicos, ya que lo que se pretende con los acuerdos regionales es el crecimiento de las economías, particularmente para el caso del cuarto regionalismo.

49. Es importante analizar la transformación productiva de las economías como resultado de la formación de bloques regionales, en especial aquellos que promuevan la competitividad y la especialización productiva, incorporando a los productos de exportación mayor valor agregado, con lo que se minimizaría la restricción impuesta por la elasticidad ingreso de las importaciones. En este sentido, será importante la aplicación de políticas que fomenten la inversión en capital humano para alcanzar con mayor rapidez tal objetivo.

50. La estabilidad macroeconómica y la aplicación de medidas y ajustes económicos capaces de enfrentar los choques externos y minimizar los costos de transición al proceso de regionalización permitirán llegar a las negociaciones en mejores condiciones y establecer acuerdos de largo plazo con expectativas precisas sobre las condiciones de la economía de un país.

51. Será importante establecer también un mayor número de criterios para medir los costos y beneficios de la apertura y la regionalización, así como de la globalización para elegir los mejores mecanismos de inserción con los menores costos, tanto económicos como sociales.

52. Se deben analizar cuidadosamente los procesos de desgravación arancelaria en economías con alta dependencia tributaria del comercio exterior, y tratar de eliminar esta dependencia con políticas que promuevan una transformación estructural tanto dentro como fuera de la economía.

Anexo I

LISTA DE PARTICIPANTES

A. Expertos

Costa Rica

Oswald Céspedes, Consultor Económico, Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE)

Anabelle Ulate, Directora, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica

El Salvador

Nelson W. Amaya Larromana, Director de Relaciones Económicas, Ministerio de Relaciones Exteriores

Carlos Orellana Merlos, Jefe Sec. Economía Internacional, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)

Mario Magaña, Gerente Técnico, Cámara de Comercio e Industria

Guatemala

Victoria Meza, Director de Integración Económica, Ministerio de Economía

José Carlos García, Funcionario Técnico, Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA)

Honduras

Ilse Glady Hernández de Funes, Sub Directora de Integración Económica y Política Comercial, Secretaría de Industria y Comercio

Feliciano Herrera, Director de la Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión (UPEG), Secretaría de Finanzas

México

José Barrera Flores, Director General de Organismos Americanos, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)

Aldo Baruch G., Jefe de Departamento de Organismos Americanos, SECOFI

Yara Fosado Gayosso, Director de Organismos Multilaterales y Acuerdos Regionales, SECOFI

Alicia Puyana, Profesora-Investigadora, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Berenice Ramírez López, Investigador Titular, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIEC - UNAM)

Adalberto Saviñón, Director General, Centro Lindavista

Maximiliano Ruiz, Primer Secretario, Asuntos Económicos y Comerciales, Embajada de Belize en México

Nicaragua

Alejandro Arauz L., Asesor en Asuntos Económicos, Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC)

Arturo Eli Tablada, Secretario General, MIFIC

República Dominicana

Horacio Álvarez, Director Ejecutivo, Asociación Dominicana de Exportadores, Inc.

Marcelo Puello, Subsecretario, Secretaría de Industria y Comercio

Mercedes Magdalena Lizardo E., Subsecretaria Técnica de la Presidencia, Oficinas Gubernamentales

Víctor Rodríguez, Director del Departamento de Normas y Políticas Tributarias, Secretaría de Estado de Finanzas

B. Secretaría

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Sede en Santiago de Chile

Patricia Rich, Oficial de Asuntos Económicos

Sede Subregional en México

Ricardo Zapata, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional

Esteban Pérez, Oficial de Asuntos Económicos, Unidad de Comercio Internacional

René Hernández, Oficial a Cargo de la Unidad de Desarrollo Industrial

Alfonso Mendieta, Consultor de la Unidad de Comercio Internacional

Anexo II**LISTA DE DOCUMENTOS**

- | | |
|--------------|---|
| LC/MEX/R.736 | Los bloques comerciales regionales en América Latina y el Caribe: Características y efectos estáticos y dinámicos |
| LC/MEX/R.728 | La crisis financiera global y sus efectos en las economías de América Latina y el Caribe |
| LC/MEX/L.379 | Istmo Centroamericano: Las políticas comerciales, 1997-1998 |
| LC/MEX/R.734 | El impacto fiscal de la liberalización comercial y la fluctuación de precios: El caso de Costa Rica, 1980-1998 |
| LC/MEX/R.735 | El impacto fiscal de la liberalización comercial y la fluctuación de precios: El caso de la República Dominicana, 1980-1998 |

Anexo III

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN SOBRE ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y TÉCNICOS

REUNIÓN DE EXPERTOS PARA EXAMINAR LAS CONSECUENCIAS DE LOS ACUERDOS DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA CON RESPECTO A LA CONVERGENCIA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN Y AL REGIONALISMO ABIERTO

REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE LOS PROBLEMAS DE AJUSTE Y LOS COSTOS DE TRANSICIÓN QUE IMPLICA LA INCORPORACIÓN AL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA), Y LAS MEDIDAS PROPUESTAS PARA REDUCIR ESOS COSTOS

(México, D.F., 11 y 12 de noviembre de 1999)

Elemento a calificar	Total	Valoración					No contestó/ anulada
		5	4	3	2	1	
1. Organización general de la reunión	21	16	3				2
1.1 Aspectos organizativos	21	16	4	1			
1.2 Aspectos técnicos	21	15	5			1	
2. Calidad de la documentación previamente entregada	21	11	7	2			1
3. Calidad del temario y agenda de trabajo	21	11	8	1		1	
4. Informes y antecedentes proporcionados por los organizadores con anterioridad	21	10	5	4			2
5. Calidad en las exposiciones	21	7	10	1		1	2

/Continúa

Anexo III (Conclusión)

Elemento a calificar	Total	Valoración					No contestó/ anulada
		5	4	3	2	1	
6. Las materias tratadas han contribuido al conocimiento de los participantes	21	11	6	1	1		2
7. Las materias tratadas resultan de importancia para su trabajo o actividad	21	12	5		2		2
8. Se ha generado discusión relevante y de interés	21	11	5	2			3
9. Conducción de la reunión	21	11	4	2			4
10. Otros comentarios y sugerencias	1. Que los documentos lleguen a los participantes con mayor anticipación (2). 2. Ampliar el tiempo de discusión para sacar conclusiones. 3. Muchos documentos para un solo expositor. 4. Que las conclusiones de las reuniones sean aprovechables para los gobiernos en la toma de decisiones.						
11. Líneas de trabajo e investigación futuras que se sugieren	1. Efectos dinámicos de la integración regional —empleo, crecimiento, aspectos jurídicos (2). 2. Impacto de la liberalización y de los acuerdos comerciales regionales en los países pequeños y los problemas que enfrentan ante la apertura comercial con un país desarrollado. 3. Vulnerabilidad económica ante los choques externos y mecanismos de respuesta. 4. Políticas fiscales y requerimientos de inversión. Papel catalizador de la inversión pública. 5. Documentos sobre servicios e inversiones. 6. Estudios de competitividad donde se destaque la importancia de la formación de recursos humanos capacitados. 7. Costos de transición del ALCA. 8. Dolarización de las economías centroamericanas.						

Nota: Las equivalencias de la valoración son las siguientes:

- 1) Insatisfactorio.
- 2) Satisfactorio.
- 3) Bueno.
- 4) Muy bueno.
- 5) Excelente.



Este documento fue elaborado por la sede subregional en México de la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Dirección postal: Presidente Masaryk No. 29
Col. Chapultepec Morales
México, D. F. CP 11570

Dirección Internet: cepal@un.org.mx
Biblioteca: bib-cepal@un.org.mx

Teléfono: (+52) 5263 9600
Fax: (+52) 5531 1151

Internet: <http://www.cepal.org.mx/>