

CATALOGADO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.494 (SEM.68/3)
14 de octubre de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión del Grupo de Expertos sobre el Tratado de Libre Comercio
de América del Norte y la Integración Centroamericana

Guatemala, Guatemala, 7 y 8 de noviembre de 1994

**CENTROAMERICA Y EL TLC: EFECTOS INMEDIATOS
E IMPLICACIONES FUTURAS**

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCION	5
I. LA PUESTA EN PRACTICA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE	7
A. LOS MARCOS REGULATORIOS ESPECIFICOS	7
1. La adopción de nuevas legislaciones como consecuencia del TLC ...	7
a) Legislación interna y negociaciones futuras	14
b) Problemas de ajuste y la revisión del TLC	15
B. LA CONSTITUCION DE LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES ...	16
1. El TLC y el GATT	16
2. Las secretarías o secretariados específicos: Constitución y primeras reuniones	17
3. Aspectos jurisdiccionales y primeros planteamientos judiciales	18
a) Trigo	18
b) Carne de res	18
c) El cemento	19
d) Seguros	19
e) Condiciones laborales	19
C. EFECTOS DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO SOBRE OTROS MECANISMOS REGULATORIOS DEL COMERCIO ENTRE LOS MIEMBROS	20
1. La consolidación de las preferencias del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos	20
2. El régimen de maquila: Su eliminación gradual en una transición hacia el libre comercio	21
3. Algunos obstáculos potenciales	21
a) Las normas técnicas y los controles sanitarios, fito y zootécnicos	21
b) Los procedimientos aduaneros y la administración de las reglas de origen	22
c) Establecimiento de acuerdos voluntarios que afecten el libre	

	<u>Página</u>
D. CONCLUSIONES	23
II. EL IMPACTO DEL TLC EN LAS ECONOMIAS PEQUEÑAS DE LA REGION: UNA EVALUACION EMPIRICA PRELIMINAR	25
A. INTRODUCCION	25
B. TEORIA Y ESTUDIOS EX ANTE	27
1. Teoría microeconómica	27
2. El efecto precios en los estudios ex ante	32
3. Efectos no precio en los estudios ex ante	35
a) Arreglos administrativos de mercados	36
b) Estrategias de empresas multinacionales	37
4. Síntesis	37
C. UN EJERCICIO EMPIRICO PRELIMINAR	38
1. Metodología de análisis	38
2. Análisis de resultados	39
a) Análisis de datos agregados	39
b) Descomposición del crecimiento	41
3. Análisis por países	43
4. Análisis por sectores	44
a) Café	45
b) Artículos eléctricos	46
c) Azúcar y confecciones	48
d) Confecciones	48
e) Carne bovina	51
f) Piña	52
g) Sillas de madera	53
h) Resumen del análisis de sectores	53
D. CONCLUSIONES	55
III. ACCESO DE LOS PAISES CENTROAMERICANOS AL TLC O EQUIPARACION DE BENEFICIOS: EVALUACION DE OPCIONES	57

	<u>Página</u>
A. ANTECEDENTES	57
B. NUEVOS ACUERDOS COMERCIALES: OPCIONES PARA CENTROAMERICA	60
1. Adhesión al TLC	60
a) Ventajas de una adhesión	60
b) Algunos aspectos preocupantes de la adhesión	62
2. Un tratado de libre comercio individual con los Estados Unidos	63
3. Equiparación de beneficios al TLC mediante acuerdos sectoriales de libre comercio entre países centroamericanos y los Estados Unidos ..	65
a) Elementos positivos del ITP	65
b) Los límites del ITP	66
C. TEMAS DE NEGOCIACION	67
1. Acceso a mercados: Centroamérica frente a la entrada en vigencia del TLC	67
a) Eliminación de aranceles	67
b) Eliminación de barreras no arancelarias	68
c) Productos agrícolas	68
d) Productos textiles y confección	71
2. Derechos de propiedad intelectual	73
a) Marcas	76
b) Patentes de invención	77
3. Conclusiones	82
IV. LAS CONDICIONES DE ADHESION A ALGUNOS ACUERDOS DE INTEGRACION	86
A. INTRODUCCION	86
B. ANTECEDENTES	86
1. Estrategia política y margen de negociación	86

	<u>Página</u>
2. La relación entre la "profundización" y la "ampliación" de la integración	88
C. LAS CONDICIONES DE ADHESION	89
1. Las condiciones formales de adhesión	89
2. La estabilización y la condicionalidad	91
3. La liberalización del comercio de bienes y servicios	93
a) Los requisitos del GATT sobre los acuerdos de integración	93
b) Algunos acuerdos sobre la liberalización del comercio de bienes	93
c) El comercio de servicios en el TLC y la CEE	93
4. Los arreglos sectoriales	95
5. Las normas sobre medio ambiente y trabajo	97
6. Las normas sobre propiedad intelectual	99
7. Cambios en las relaciones con terceros	100
D. LOS PROCESOS DE TRANSICION	101
1. Los procesos iniciales de transición	101
2. La liberalización del comercio de bienes	101
3. Liberalización de la movilidad de factores	102
4. El comercio de servicios	104
5. Algunas implicaciones	105
E. IMPLICACIONES PARA CENTROAMERICA	105
1. La preparación de la adhesión	105
2. Cláusulas de adhesión y requisitos de estabilización	106
3. El régimen comercial abierto	108
4. La creciente importancia de normas	109
BIBLIOGRAFIA	111
 <u>Anexos</u>	
I: Metodología de análisis	117
II: Las cláusulas de adhesión en los acuerdos de integración	121

RESUMEN EJECUTIVO

A. La puesta en práctica del TLC

1. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) no es sólo un acuerdo en que los socios se concedan preferencias para intercambiar bienes. Por el contrario, su cobertura temática amplia ha dado lugar a la necesidad de realizar importantes ajustes legislativos e institucionales a fin de que los respectivos marcos regulatorios sean congruentes con las exigencias planteadas por la profundización de las relaciones económicas entre Canadá, México y los Estados Unidos.
2. El acuerdo parece ser consistente con los planteamientos contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay, aunque ha avanzado más que las negociaciones multilaterales y resulta pionero e innovador en áreas como las que se refieren a la liberalización del comercio de servicios, a la protección de inversiones, y a la supervisión del cumplimiento de normas laborales y ambientales.
3. En general, el TLC adopta mecanismos institucionales flexibles y claros para vigilar tanto el cumplimiento de los acuerdos como la solución de controversias. Ya se ha recurrido al uso de estos mecanismos por los países miembros ante disputas sobre de la aplicación efectiva de la legislación sobre salvaguardias, **antidumping** y competencia desleal, pero preferentemente se sigue apelando a los mecanismos para resolver controversias del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).
4. A diferencia de acuerdos no recíprocos de integración y liberalización comercial, una de las ventajas principales del TLC es que asegura el acceso a los mercados de los países miembros. No obstante, el resultado de los primeros meses de su aplicación sugiere que aún se mantiene el riesgo de que las normas técnicas y fito-zoo-sanitarias, los trámites aduanales y las reglas de origen operen como barreras disfrazadas al comercio.

B. El efecto inmediato del TLC

5. Cuando se determina ex ante el impacto inmediato del efecto precio del TLC sobre las exportaciones de las economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe hacia los Estados Unidos, se pronostica una pequeña desviación de comercio que se compensa ampliamente mediante las ganancias generadas por la creación de comercio. Un análisis más profundo requiere considerar también los efectos no precio derivados de la existencia de elementos estructurales de significativa importancia en los mercados de estos países. Al dar lugar a más seguridad e incluir la liberalización de servicios financieros y de transporte, así como la movilidad de hombres de negocios y el fomento de la inversión recíproca, el TLC también incide en estas variables estructurales.
6. El efecto de las preferencias arancelarias de las que gozan los países del TLC no parecen haber perjudicado mayormente a las exportaciones centroamericanas hacia los Estados Unidos durante los primeros cinco meses de 1994. En general, no se observa una reducción significativa de la proporción de exportaciones centroamericanas en cada uno de los rubros correspondientes a

las importaciones de los Estados Unidos. Constituyen excepciones el café —aun cuando su reducción obedeció a políticas de retención seguidas en Centroamérica—, y el azúcar, a causa de las cuotas de importación.

7. Con todo, la proporción de exportaciones centroamericanas en el total de las importaciones de los Estados Unidos se redujo en alrededor de un 5%. En rigor, el fenómeno no puede atribuirse al TLC, sino que está vinculado a lo ocurrido en el caso del café y a que las exportaciones centroamericanas se ubican en rubros poco dinámicos, que están perdiendo importancia en el total de importaciones de los Estados Unidos.

8. Antes de 1994 el posicionamiento desfavorable de las exportaciones centroamericanas generalmente se lograba compensar con un aumento de su volumen, incrementando así su proporción entre los rubros poco dinámicos. Durante la primera mitad de 1994 no se logró efectuar esta compensación, puesto que la proporción de exportaciones centroamericanas se mantuvo constante en un considerable número de rubros. Una hipótesis indicaría que la ausencia de crecimiento de la proporción de exportaciones centroamericanas en rubros no dinámicos es resultado del TLC, pero ello no constituye, estrictamente, una desviación de las exportaciones centroamericanas.

C. Razones del limitado efecto inmediato del TLC

9. En general, resulta poco probable que los efectos precio del TLC, reflejados en márgenes preferenciales más favorables para México en particular, tengan un impacto inmediato y significativo sobre las exportaciones centroamericanas. En primer lugar, antes de la implantación del TLC, cerca del 80% de las exportaciones agropecuarias centroamericanas ya gozaban de un ingreso libre de gravámenes al mercado norteamericano. Además, la aplicación previa del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) a las exportaciones mexicanas determinó para éstas un tratamiento arancelario equivalente al de las centroamericanas. En estos casos, en que el TLC sólo vino a consolidar el libre acceso de las exportaciones mexicanas al mercado de los Estados Unidos, puede considerarse que el efecto inmediato del TLC sería nulo.

10. En segundo término, el TLC erosionó las ventajas de las exportaciones agropecuarias centroamericanas que previamente se beneficiaban de las preferencias otorgadas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), mientras que las mexicanas no gozaban de un acceso libre de gravámenes al mercado de los Estados Unidos. Sin embargo, no hay evidencia de que hayan sido desplazadas por las mexicanas, e incluso existen casos en que la proporción correspondiente a las centroamericanas aumentó. La propia competitividad de las exportaciones centroamericanas, la capacidad todavía limitada de los productores mexicanos para aprovechar la equiparación de márgenes preferenciales para estos rubros en un plazo tan corto, y el efecto de otras condiciones del mercado estadounidense probablemente expliquen este resultado.

11. En tercer lugar, evaluaciones ex ante permitirían concluir que el grupo de exportaciones centroamericanas más afectado por el TLC sería el de textiles y confección. No obstante, la evidencia disponible indica que durante los primeros meses de aplicación del TLC el posible efecto del margen preferencial sobre la composición de las importaciones de textiles de los Estados Unidos ha sido compensado por otros factores, tanto de demanda como de oferta. Así, las cuotas impuestas

a China a principios de 1994 ampliaron el mercado para los textiles del resto del mundo; con todo, y a pesar de las preferencias resultantes del TLC, la República Dominicana pudo aprovechar esta expansión de la demanda en mayor grado que México. Y, en general, las más elevadas tasas de crecimiento de las exportaciones centroamericanas —que, principalmente, se dirigen a los Estados Unidos— se registran en rubros no favorecidos por acuerdos comerciales tales como el SGP o la ICC. Este es el caso de las exportaciones de textiles y confección, así como del turismo.

D. Implicaciones de mediano plazo

12. Lo anterior tiene implicaciones importantes. Primero, la premura por llegar a un nuevo acuerdo comercial de equiparación con los Estados Unidos y la frustración generada a raíz de no poderse implementar en el corto plazo, parece estar sobredimensionada. Segundo, el posicionamiento desfavorable de las exportaciones centroamericanas, así como la evidencia de que los márgenes preferenciales que discriminan en contra de ciertos países pueden superarse mediante un esfuerzo exportador, aconsejan que lo prioritario es fortalecer la capacidad exportadora y de comercialización de los países centroamericanos.

13. Buscar la firma de un acuerdo de equiparación parcial de los beneficios otorgados por el TLC se presenta como una mejor opción que no hacerlo del todo, pero sus efectos pueden ser muy limitados por su carácter no contractual y, por lo tanto, inseguro. Por consiguiente, un apresuramiento en este sentido no se justifica. El desplazamiento de comercio, incluso en el área de productos agrícolas y de textiles y confección, no parece ser alarmante. Lo que suceda con el desvío de inversión es más preocupante, pero no hay aún antecedentes para saber con certidumbre el resultado del TLC. De todas maneras, una simple equiparación de beneficios no ofrecería muchos atractivos para los inversionistas extranjeros, en comparación con un TLC. Asimismo, podría ocurrir que los inversionistas extranjeros siguieran invirtiendo en el área centroamericana en virtud de las ventajas que continúa presentando esa zona, incluyendo su ubicación y conformación geográfica, la disponibilidad de mano de obra barata, y ciertos recursos naturales, entre otros el clima.

14. Ahora bien, negociaciones bilaterales de cada país centroamericano para lograr la equiparación parcial o para adherirse al TLC tendrían un efecto centrífugo sobre la integración centroamericana, al erosionar la preferencia intrarregional e introducir reglas disímiles para normar el comercio y las inversiones. La única manera de evitarlo y de fortalecer la integración es negociar de manera conjunta. Como parte de una negociación de equiparación parcial, los países centroamericanos deberían estar preparados para definir posiciones y adquirir compromisos conjuntos basados en la reciprocidad, extensivos a temas como la protección de inversiones, la propiedad intelectual, y normas laborales y ambientales.

15. Independientemente de los esfuerzos conjuntos, las negociaciones bilaterales para lograr acuerdos específicos sobre temas tales como protección de la inversión y de la propiedad intelectual siguen avanzando. En algunos casos, ello no conlleva mayores costos para los países centroamericanos, pero en materia de propiedad intelectual les podría significar acordar más protección a patentes que lo dispuesto en la Ronda Uruguay. Por el momento, estas concesiones de

los países centroamericanos no tienen una contrapartida reflejada en un mayor acceso al mercado de los Estados Unidos.

E. Implicaciones de largo plazo

16. Si se pretende lograr las mismas condiciones de acceso que México, la mejor opción para los países centroamericanos sería ingresar al TLC. Las ventajas asociadas a un acceso más seguro al mercado norteamericano, con reglas claras y completas, compensan con holgura los costos asociados a la integración de países con estructuras productivas débiles a países más desarrollados. Sin embargo, las condiciones políticas en los Estados Unidos y la propia situación de los países centroamericanos indican que la búsqueda de la adhesión debe plantearse como parte de una estrategia de largo plazo, que comprenda la movilización de apoyos políticos internos y externos, basándose en una evaluación continua de su factibilidad política.

17. La firma de acuerdos parciales de equiparación de beneficios no constituye un paso previo indispensable para la adhesión de los países centroamericanos al TLC. En cambio, podría convertirse en un obstáculo que posponga la ampliación efectiva de dicho acuerdo para Centroamérica.

18. Frente a la decisión de buscar el acceso al TLC, las experiencias de otros países que han ingresado a tratados ambiciosos de integración permiten concluir que se requiere concentrar las acciones de política exterior en torno a la adhesión y comprometer insumos técnicos voluminosos. El proceso de negociación es prolongado, e incluso se extiende más allá de la fecha de admisión formal, como lo ejemplifica el proceso de conformación del TLC.

19. Prepararse para la adhesión también equivale a adoptar una estrategia de desarrollo de largo plazo. Requiere avanzar en estabilizar las economías centroamericanas, negociar un proceso amplio pero gradual de liberalización de las importaciones de bienes y definir cuidadosamente los criterios para la negociación de la liberalización de servicios, donde la experiencia de otros procesos de adhesión sugiere que el margen de negociación es mayor. También exigiría ampliar la negociación del tema laboral, de manera que incluyera financiamiento para facilitar el proceso de ajuste y el desarrollo social, y asumir los compromisos de la Rondá Uruguay y de otros acuerdos multilaterales como "ancla" de las negociaciones sobre el conjunto de normas que rigen el comercio.

20. Cuando la integración se lleva a cabo entre economías de distinto tamaño, y ya existe algún acuerdo preferencial no recíproco previo a favor del país menos desarrollado, los procesos de transición estarán relacionados en buena parte con la apertura arancelaria del mercado de este último. En este contexto, si los países centroamericanos se adhieren al TLC, no sería realista exigir un tratamiento especial sin reciprocidad. Sin embargo, subsiste la posibilidad de buscar plazos de transición adecuados, así como financiamiento adicional que facilite el proceso de ajuste.

INTRODUCCION

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) , como cualquier acuerdo de integración, tiene implicaciones para los países miembros y para aquellos que no lo son. Correlativamente, las relaciones económicas externas de los países centroamericanos podrían resultar afectadas de manera decisiva por la participación en dicho acuerdo de los Estados Unidos, su mayor socio comercial y el principal origen de las inversiones extranjeras en la región. La posibilidad de una desviación de las exportaciones centroamericanas destinadas al mercado estadounidense, así como de las inversiones extranjeras que hubieran podido hacerse en la región, ha promovido un intenso debate sobre la conveniencia de buscar la adhesión al TLC, o bien optar por alternativas de equiparación que reduzcan los costos potenciales de este tratado para los países centroamericanos.

El presente documento, que aún no es definitivo y está sujeto a revisión, procura contribuir a ese debate. Comienza por analizar los efectos inmediatos del TLC, en los dos primeros capítulos, y luego centra la atención en el mediano y largo plazo, en los dos últimos. El primer capítulo se refiere a los cambios de legislación de los países miembros, a los planteamientos judiciales que han surgido de la puesta en práctica del acuerdo y a algunos obstáculos enfrentados por la liberalización comercial. En general, constata la amplia cobertura temática y la gran profundidad del proceso de integración impulsado por el TLC.

El segundo capítulo comprende una evaluación empírica preliminar de lo que ha ocurrido con los flujos comerciales durante los primeros cinco meses de vigencia del tratado. En particular, se analiza su posible efecto sobre el comportamiento de las exportaciones centroamericanas a los Estados Unidos a nivel desagregado, ilustrando las conclusiones más importantes con casos específicos. Este análisis, practicado con una metodología rigurosa que se explica en el anexo I, representa una de las primeras evaluaciones de los efectos inmediatos y ex post del TLC sobre terceros. Estos resultados se comparan con los estudios ex ante que se han hecho a partir de modelos teóricos, especialmente aquellos de equilibrio general computable.

Después de haber analizado el impacto inmediato del TLC en Centroamérica, se procede a considerar sus implicaciones de mediano y largo plazo, atendiendo a la necesidad de definir orientaciones de política económica, especialmente comercial. Así, en el tercer capítulo se evalúan dos opciones de los países centroamericanos: buscar la equiparación de beneficios o concentrarse en la adhesión al TLC. Después de realizado el análisis comparativo de las ventajas y desventajas de ambas posibilidades, se examinan las cuestiones de negociación clave de los países centroamericanos con el principal socio del TLC, los Estados Unidos. De lo anterior se deriva una agenda de negociaciones y recomendaciones de política a mediano plazo, que incluye varios de los temas que tendrían que ser cubiertos si se impulsara como decisión estratégica la adhesión de los países centroamericanos al TLC.

Con esta perspectiva se identifican, entonces, las lecciones que surgen de diversas experiencias de negociación y acceso a acuerdos de integración, de lo cual se ocupa el último capítulo. En la exposición se abordan las condiciones de adhesión a los diferentes convenios y se destacan las modalidades del proceso de transición. Sobre esa base, se formulan algunas conclusiones que podrían servir para delinear la estrategia de inserción internacional y de negociaciones comerciales de los países centroamericanos a largo plazo.

I. LA PUESTA EN PRACTICA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE

A. LOS MARCOS REGULATORIOS ESPECIFICOS

1. La adopción de nuevas legislaciones como consecuencia del TLC

Tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) por Canadá, los Estados Unidos y México, el 17 de diciembre de 1992, se requirió la ratificación legislativa interna de cada uno de ellos, conforme a sus respectivos procedimientos soberanos sobre la materia.

Así, Canadá lo aprobó, en primera lectura del Parlamento, el 25 de febrero de 1993, mediante la Ley No. C-115 (North American Free Trade Agreement Implementation Act/Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre échange nord-américain, o "ley de puesta en vigor del Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica"), por iniciativa formal del Gobernador de Canadá presentada a la Cámara de los Comunes en la 3a. sesión del 34o. Parlamento, en nombre de Su Majestad, la Reina Isabel II.

A su vez, en los Estados Unidos se sancionó la "Ley para la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica" (Act to Implement the North American Free Trade Agreement), Ley Pública 103-182 del 103 período de sesiones del Congreso (H.R. 3450), del 8 de diciembre de 1993.

En México, el Presidente de la República expidió un decreto publicado en el Diario Oficial el 8 de noviembre de 1993, que oficializaba el reconocimiento del Tratado así como de los acuerdos de cooperación ambiental y laboral. Por su parte, la Cámara de Senadores dio su voto favorable el 22 de noviembre de 1993. El Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue firmado el 14 de diciembre de 1993 y se publicó en el Diario Oficial los días 20 y 28 de diciembre de 1993. En los tres países fue necesario adecuar el marco legislativo existente para ingresar el nuevo espacio económico.

En el caso de Canadá se han efectuado numerosas adecuaciones legislativas. La parte II de la legislación aprobatoria del TLC incluye los cambios relativos a las diferentes leyes nacionales pertinentes. (Véase el recuadro 1.)

La Ley Pública 103-182 (H.R.3450) mediante la cual el Congreso de los Estados Unidos adopta y da vigencia al TLC establece una serie de provisiones que, en términos jurídicos y en la práctica, modifican las legislaciones pertinentes del propio Congreso sobre comercio exterior y otros sectores como la agricultura. Los títulos y secciones que comprende la Ley referida se resumen en el recuadro 2.

Recuadro 1

LEYES DE CANADA MODIFICADAS EN RELACION CON EL TLC

Ley sobre los bancos	Ley sobre la importación de bebidas embriagantes
Ley sobre la sociedad hipotecaria y de vivienda de Canadá	Ley sobre diseños industriales
Ley sobre la sociedad postal de Canadá	Ley sobre las compañías de seguros
Ley sobre el Tribunal de Comercio Exterior de Canadá	Ley sobre inversiones de Canadá
Ley sobre la comisión del trigo	Ley sobre compañías de inversión
Ley sobre el arbitraje comercial	Ley sobre censo de tierras de Canadá
Ley sobre las asociaciones cooperativas de crédito	Ley sobre la importación de carne
Ley sobre los derechos de autor	Ley sobre la inspección de carne
Ley de aduanas	Ley sobre la Oficina Nacional de Energía
Tarifa aduanera	Ley de patentes
Ley sobre las licencias de importación y exportación	Ley sobre el control de pesticidas
Ley sobre los fertilizantes	Ley sobre medidas especiales de importación
Ley sobre la administración de las finanzas públicas	Ley sobre el Consejo Canadiense de Normas
Ley sobre alimentos y drogas	Ley sobre las compañías de ahorro y crédito

Recuadro 2

LEYES DE LOS ESTADOS UNIDOS MODIFICADAS EN RELACION CON EL TLC 1/

LEGISLACION MODIFICADA	OBJETO DE LA MODIFICACION
<i>United States-Canada Free Trade Implementation Act, 1988</i>	Suspender su operación y conformar sus disposiciones con el TLC en materias como la aplicación de salvaguardias
<i>Tariff Act, 1930</i>	<p>Modificar el arancel bajo el sistema armonizado (Harmonized Tariff Schedule) para incorporar nuevas provisiones referentes a los miembros del TLC en distintos aspectos, incluso la aplicación de salvaguardias, la forma de declaración para efectos arancelarios, la denominación de país de origen, normas aplicables para la importación e inspección de productos agrícolas y animales, etc.</p> <p>Modernizar los servicios aduaneros, de inspección y de pruebas de laboratorio</p> <p>Establecer penas a la presentación de reclamos falsos para la devolución de impuestos (<i>drawbacks</i>)</p> <p>Adecuar las normas aplicables en materia de <i>antidumping</i> y aplicación de derechos compensatorios a los miembros de la zona de libre comercio</p> <p>Establecer un programa nacional de automatización de aduanas</p>
<i>Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act, 1985</i>	<p>Modificar las tarifas de uso de aduanas para los miembros del TLC</p> <p>Establecer una tasa al ingreso de pasajeros en barcos y aeronaves comerciales procedentes de países no miembros del TLC a fin de cubrir costos de inspección</p>
<i>Trade Act, 1974</i>	<p>Modificar la aplicación de medidas de alivio a determinados productos de los miembros</p> <p>Establecer un programa transitorio de apoyo para el ajuste al TLC</p> <p>Permitir acciones que afecten las industrias culturales</p>
<i>Meat Import Act, 1979</i>	Excluir a los productos cárnicos originarios de los miembros
<i>Agricultural Adjustment Act (Section 22), enmendada como parte del Agricultural Marketing Agreement Act, 1937</i>	Eximir de restricciones cuantitativas o sobretasas a productos originarios de México
<i>Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act, 1990</i>	Crear becas para estudios agrícolas a nacionales de los miembros
<i>Trademark Act, 1946</i>	Regular el uso de la denominación geográfica aplicada a productos de los miembros
<i>United States Code, Cap. 1 del título 17 sobre películas cinematográficas</i>	Restablecer la protección de propiedad intelectual (<i>copyright</i>) a obras cinematográficas de los miembros
<i>United States Code, Cap. 95</i>	Incluir al TLC en el mecanismo de solución de controversias
<i>United States Code, Título 28</i>	Permitir la acreditación de laboratorios privados para efectos de inspección

/Continúa

Recuadro 2 (conclusión)

LEGISLACION MODIFICADA	OBJETO DE LA MODIFICACION
<i>Immigration and Nationality Act</i>	Permitir el ingreso temporal por razones de negocios a ciudadanos de los miembros
<i>Trade Agreement Act, 1979</i>	Introducir un subtítulo sobre Normas y Medidas bajo el TLC (incluyendo capítulos específicos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, y normas y medidas) Modificar las condiciones de compras gubernamentales para permitir la participación de empresas mexicanas y canadienses
<i>Federal Seed Act</i>	Incluir a México, junto con Canadá
<i>Act of August 30, 1890</i>	Modificar las disposiciones de importación e inspección de animales de los miembros
<i>Honeybee Act, agosto 31 de 1922</i>	Incluir a México y Canadá
<i>Poultry Products Inspection Act</i>	Dar tratamiento equivalente a las normas sanitarias de Canadá y México
<i>Federal Meat Inspection Act</i>	Dar tratamiento equivalente a los requerimientos de Canadá y México
<i>Motor Vehicle Information and Cost Savings Act</i>	Dar tratamiento nacional a vehículos mexicanos y canadienses que cumplan con la norma de origen (no menos de 75% del costo al productor)
<i>Rural Electrification Act, 1938</i>	Permitir la participación de empresas mexicanas y canadienses en licitaciones
<i>Internal Revenue Code, 1986</i>	Establecer un programa de asistencia a las personas autoempleadas Autorizar la divulgación de cierta información fiscal al servicio de aduanas Regular el uso de sistemas electrónicos de transferencia de fondos Autorizar el uso del fideicomiso de mantenimiento de bahías para gastos administrativos vinculados con el TLC
<i>Caribbean Basin Economic Recovery Act (CBI)</i>	Establecer un centro para el estudio del comercio en el hemisferio occidental
<i>Act to Prevent Pollution from Ships</i>	Modificar las condiciones de revocación de los Revised Statutes of the United States para permitir el pago de fianzas
<i>Customs and Trade Act, 1990</i>	Establecer un programa de cumplimiento de las disposiciones del Servicio de Aduanas
<i>Omnibus Budget Reconciliation Act, 1987</i>	Revisar las tasas cobradas y aplicables por parte del Comisionado de Aduanas
Diversas enmiendas técnicas a numerosas actas y leyes	Adecuarlas a las disposiciones del TLC Revocar provisiones obsoletas en la ley

^{1/} De conformidad con lo dispuesto en la Ley Pública 103-182 (H.R. 3450) del 8 de diciembre de 1993 (Acta para la entrada en vigor del Acuerdo del Libre Comercio de Norteamérica)

En particular, merecen especial atención los aspectos referidos a la relación del TLC con la legislación interna (tanto federal como estatal, sección 102), la aplicación del tratado bilateral de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos (sección 107), las consideraciones para el acceso futuro de miembros al Tratado trilateral (sección 108), las provisiones aduaneras (título II, secciones 201 a 213), la aplicación del Acuerdo a los diversos sectores y servicios, y el posible alivio de los efectos negativos en la economía de los Estados Unidos de importaciones beneficiadas por aquél (título III); y la adopción de un programa especial, transitorio, para asistir en el ajuste a trabajadores, productores y zonas económicas potencialmente afectadas (título V).

En cuanto a México, aun antes de la suscripción y ratificación senatorial del TLC, se habían verificado cambios legislativos que guardan estrecha relación con la puesta en vigor de diversas disposiciones finalmente incluidas en este instrumento. (Véase el recuadro 3.)

Recuadro 3

REFORMAS LEGALES DE MEXICO EN RELACION CON EL TLC 4/

LEGISLACION A SER MODIFICADA	ASUNTO SOBRE EL QUE TRATA	PROPOSITO DE LA MODIFICACION
LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL	Prohibición de prácticas monopolistas y reserva al Estado de actividades estratégicas	Adecuar la política industrial y comercial a las políticas de comercio exterior y liberalización de precios: se adoptará una Ley de competencia
LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS	Regular la condiciones de la inversión extranjera en el país	Aceptar capital externo en sectores hasta ahora excluidos, entre otros el agrícola, sin modificar la constitución (en particular el artículo 27 que se refiere a la propiedad y tenencia de la tierra)
LEY FEDERAL DEL TRABAJO	Reglamenta el artículo 123 constitucional, que trata del trabajo y la previsión social	Entre otras cosas, para modificar el límite del número de trabajadores extranjeros por empresa (10% en la actual)
LEY DE PROFESIONES DEL DISTRITO FEDERAL	Regula el ejercicio y registro de profesionales y la autorización a extranjeros para ejercer en el país	Abrir la participación de extranjeros que prestan sus servicios actualmente por interposición de amparo
LEY ADUANERA	Regula el ingreso de mercancías al país	Incorporar nociones aduaneras del GATT, adicionar un capítulo de reglas de origen acorde con el TLC, actualizar las funciones del agente aduanal, crear nuevas unidades administrativas encargadas de aplicar las disposiciones del TLC
LEY FEDERAL DE DERECHOS	Regula los cobros por servicios que presta el Estado federal	Completar la revisión de la Ley Aduanera

/Continúa

Recuadro 3 (continuación)

LEGISLACION A SER MODIFICADA	ASUNTO SOBRE EL QUE TRATA	PROPOSITO DE LA MODIFICACION
LEY DE ADQUISICIONES	Regula las compras gubernamentales	Unificar los requisitos, plazos, términos de convocatorias y otros aspectos que deben cumplir los proveedores gubernamentales
LEY DE EXPROPIACION	Regula las condiciones y características de las expropiaciones que puede realizar el Estado	Modificar el plazo en que la autoridad debe pagar la compensación e incluir criterios que sirvan como base para determinarla
LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO	Regula la operación de instituciones crediticias en el sistema financiero nacional	Cambiar los artículos referidos al establecimiento de subsidiarias en México y emitir disposiciones que normarán las actividades bancarias conforme al TLC
LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS LEY DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FINANZAS LEY DEL MERCADO DE VALORES LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DE CREDITO	Regulan las formas de operación y agrupación de instituciones financieras en el país	Para facilitar que las subsidiarias mexicanas formen grupos financieros y marcar las nuevas regulaciones de las actividades bancarias y financieras y adaptar la legislación vigente a los compromisos del TLC
LEY DE NAVEGACION Y COMERCIO MARÍTIMO	Regula las actividades marítimas comerciales	Incorporar las propuestas del TLC en materia comercial y cumplir con las obligaciones de trato nacional
LEY GENERAL DE VIAS DE COMUNICACION	Regula las comunicaciones en el país	Cumplir con los acuerdos del TLC en materia de transporte terrestre y telecomunicaciones; en particular, lo estipulado en cuanto a prestación de servicio transfronterizo de transporte terrestre
LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION	Regula la operación de radio y televisión y las condiciones de concesión de esos servicios	Otorgar trato nacional a programas, comerciales, operadores y trabajadores profesionales (locutores, comentaristas, cronistas y artistas) que deseen ingresar a México

/Continúa

Recuadro 3 (conclusión)

LEGISLACION A SER MODIFICADA	ASUNTO SOBRE EL QUE TRATA	PROPOSITO DE LA MODIFICACION
NUEVAS LEYES A SER CREADAS		
<u>Ley de competencia</u>	Adecuar la política industrial y comercial en materia de monopolios, comercio exterior y liberalización de precios	
<u>Ley reglamentaria del artículo 131 constitucional</u>	Este artículo dispone las facultades de la federación para gravar y regular al comercio exterior	Sustituir la legislación actual en materia de comercio exterior ante la necesidad de un marco de ordenamiento del que dependerán reglamentos para el uso de los diversos instrumentos legales que sobre materias comerciales se deriven de acuerdos de libre comercio
<u>Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación</u>	Crear una sala de comercio exterior	
<u>Ley de Protección de Circuitos Integrados</u>	En un plazo de 4 años, conforme a los compromisos del TLC	
<u>Ley de Sanidad Fitopecuaria</u>	Acordar mecanismos de control transparentes y ágiles	
<u>Ley para la protección de variedades vegetales</u>	Para entrar en vigor en un plazo de 4 años, se requiere para ingresar al Convenio Internacional para la Protección de especies vegetales (del que los Estados Unidos es miembro)	

a/ De acuerdo con información de la Unidad Negociadora Mexicana del TLC.

A los seis meses de la entrada en vigor del Tratado en México, ya habían sido efectuadas casi la totalidad de las modificaciones legislativas y de normas jurídicas requeridas por el instrumento, lo que se refleja en una modernización y actualización jurídica, así como en una neta mejoría de las condiciones formales de competencia para los operadores económicos en el futuro, sin distinción de nacionalidad. Corresponde destacar que para los actores económicos nacionales también hay una mejora neta de sus condiciones de competitividad, asociada a marcos formales y regulatorios.

Otro elemento que resulta interesante en este proceso se refiere al fortalecimiento de los mecanismos internos para enfrentar condiciones de competencia desleal y regular de manera más eficiente el comercio exterior. Adicionalmente, y de cara a los acuerdos multilaterales logrados

posteriormente en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, la adecuación realizada adelanta el cumplimiento de disposiciones que emanarán de ellos.

a) **Legislación interna y negociaciones futuras**

La sección 102, que se refiere a la relación entre el TLC y las leyes federales y estatales de los Estados Unidos, expone de manera clara que en caso de conflicto *"nada en esta Acta podrá interpretarse... como una enmienda o modificación a ninguna ley de los Estados Unidos... o limitación a la autoridad conferida por cualquier ley de los Estados Unidos, inclusive la sección 301 del Acta de Comercio de 1974"*.

Respecto de futuras adhesiones, la sección 108 apunta que la Ley no constituye aprobación del Congreso para la aplicación del tratado a otros países aparte de Canadá y México. Enumera específicamente los objetivos y condiciones necesarias para que puedan desarrollarse futuras negociaciones en el marco del Tratado y su cláusula de adhesión. 1/

En la Ley se plantea que los objetivos generales de futuras negociaciones comerciales de los Estados Unidos serán: el acceso preferente de los bienes de los Estados Unidos, el trato nacional y el otorgamiento de oportunidades competitivas para comercio en bienes y servicios e inversión, eliminación de todo tipo de barreras al comercio, servicios e inversión; la supresión de la discriminación de las compras gubernamentales en contra de los Estados Unidos, la adecuada protección de los derechos de propiedad intelectual, eliminación de subsidios, impuestos y prácticas para dirigir las exportaciones, la eliminación de los subsidios internos, y el establecimiento de mecanismos de seguimiento y solución de controversias para todos estos rubros.

También se fijan procedimientos de dichas negociaciones futuras. Se identifica la necesidad de que se adopten, por parte del Congreso de los Estados Unidos, mecanismos adicionales, estructurando un *"sistema de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales"*, para promover un mayor acceso a las exportaciones de bienes y servicios y de oportunidades para las inversiones relacionadas con ellas. Este sistema se estructuraría de acuerdo con las recomendaciones y determinaciones del poder ejecutivo acerca de los países que actualmente otorgan un acceso justo y equitativo, han realizado progresos significativos de apertura de sus mercados y representan un mercado potencial importante para los Estados Unidos. El Presidente quedó obligado a indicar al Congreso sus intenciones respecto de los países con los que se propondría celebrar negociaciones conducentes a acuerdos de libre comercio.

1/ Según el Artículo 2204 del TLC (Acceso o adhesión):

"1. Cualquier país o grupo de países podrán incorporarse a este Tratado sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y la Comisión, y una vez que su adhesión haya sido aprobada de acuerdo con los procedimientos legales aplicables de cada país.

"2. Este Tratado no tendrá vigencia entre cualquiera de las Partes y cualquier país o grupo de países que se incorpore, si al momento de la adhesión cualquiera de ellas no otorga su consentimiento".

b) Problemas de ajuste y la revisión del TLC

El título V de la Ley Pública 103-182 (H.R.3450), en el subtítulo A adopta un "*Acta para la seguridad de los trabajadores del TLC/NAFTA*", con duración de cinco años, para prestar asistencia cuando se determine que un número significativo de trabajadores o una proporción de ellos en una empresa hayan sido despedidos o amenazados con despido, como consecuencia del aumento en las importaciones procedentes de México o Canadá, por el traslado de la empresa o una parte suya a dichos países.

El mismo título V prevé un mecanismo de revisión de la operación del TLC por parte del Congreso, que se aplicaría a más tardar el 1 de julio de 1997. Los elementos de tal evaluación son: el efecto neto del Tratado en la economía de los Estados Unidos respecto de indicadores como el producto interno bruto, empleo, balance comercial y balance de la cuenta corriente; el efecto en las empresas de los Estados Unidos que han tenido incrementos significativos de sus exportaciones a México y Canadá como consecuencia del Tratado y el efecto neto de cambios en salarios, empleo, productividad en las actividades (incluyendo las industrias agrícolas); los efectos sobre la inversión de los Estados Unidos a causa del TLC, y en qué medida el Tratado ha contribuido a mejorar los salarios reales y condiciones de los trabajadores mexicanos, la aplicación efectiva de las legislaciones laboral y ambiental en México y la reducción o abatimiento de la contaminación en la frontera mexicano-estadounidense. 2/ Se adoptan además provisiones especiales para dar un seguimiento a las exportaciones del sector automovilístico de los Estados Unidos, y para implantar mecanismos de asistencia a trabajadores agrícolas temporales y migratorios, considerar el origen de los productos agrícolas provenientes de la zona de libre comercio, y realizar un estudio específico sobre los efectos del TLC en el sector agrícola de los Estados Unidos.

Para el sector agrícola se incluye un subtítulo especial (sección 321) que contempla cambios en el Acta de Ajuste Agrícola y en el Acta de Importación de Carne de 1979, para abarcar el origen de productos de la zona de libre comercio de Norteamérica. También se considera el establecimiento de mecanismos de asistencia a los trabajadores agrícolas temporales y migratorios a fin de proteger sus niveles de ingreso, otorgándoles compensaciones monetarias. 3/ Se plantea, asimismo, la necesidad de un estudio específico sobre los efectos del TLC en el sector agrícola de los Estados Unidos.

Queda abierta a consideración futura, sobre la base de la aplicación que vaya teniendo el TLC en el tiempo, si esta legislación de los Estados Unidos para dar vigencia al TLC altera, modifica o condiciona los términos originalmente negociados por los tres países.

2/ Sección 512.

3/ Hasta un monto total para dicho propósito de 200 millones de dólares al año.

B. LA CONSTITUCION DE LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES

1. El TLC y el GATT

El hecho de que haya quedado pendiente la aceptación del Tratado como un instrumento jurídico internacionalmente válido en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), determinó que los tres países presentaran una comunicación ante ese organismo en junio de 1994. ^{4/} En abril de 1994 se suscribió el Acta Final de la Ronda Uruguay, ^{5/} cuyo contenido modifica en cierta medida las condiciones de reconocimiento de acuerdos de libre comercio y zonas económicas de integración, respecto de las vigentes anteriormente en virtud del artículo XXIV del GATT.

En cuanto a los servicios (el acceso a la prestación, el trato nacional a los prestadores y receptores), el TLC ofrece a sus miembros una apertura mayor a la concedida a las partes contratantes del GATT, sin que ello pueda considerarse como discriminatorio o violatorio de los principios de nación más favorecida, ya que, en virtud del nuevo Acuerdo multilateral, también se aplicarían al comercio de intangibles las provisiones del artículo XXIV y el nuevo artículo V del GATT. Lo mismo ocurriría, en términos generales, respecto de la protección a las inversiones y a la propiedad intelectual cuando éstas se relacionen con el comercio transfronterizo de bienes y servicios (TRIMs y TRIPs.) ^{6/} Sobre todas estas materias, será objeto de examen el TLC en el nuevo marco multilateral.

En los temas complementarios, dado que en la Ronda Uruguay no se adoptaron acuerdos específicos sino entendimientos generales con respecto a la necesidad de negociar en torno a ellos y establecer mecanismos de cooperación, el TLC se convierte en un acuerdo pionero, que innova en la materia. No cabe duda de que en toda agenda de negociaciones comerciales en el futuro se abordarán estos nuevos temas:

a) La protección al medio ambiente y su preservación a fin de evitar los efectos nocivos derivados de la liberalización comercial (mediante la protección de especies en peligro, restringiendo su comercio o el de otras especies que las afectan, la contaminación transfronteriza y el daño ecológico del comercio de bienes peligrosos, etc.), y

^{4/} Documento del GATT No. L/7176.

^{5/} El 15 de abril de 1994 fueron firmados los acuerdos aprobados en principio el 15 de diciembre de 1993, cuando concluyeron, después de siete años, las negociaciones de la Octava Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales (inaugurada en septiembre de 1986 en Punta del Este), en el marco del GATT. Las anteriores rondas de negociación del GATT fueron: Ginebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-1951), Ginebra (1955-1956), Dillon (1959-1962), Kennedy (1963-1967) y Tokio (1973-1979).

^{6/} *"Trade Related Investment Measures"* y *"Trade Related Intellectual Property Rights"*, por sus siglas en inglés.

b) Con respecto al empleo y al trabajo, asegurar condiciones mínimas de sanidad, trato humanitario y protección de los trabajadores, y evitar competencia desleal asociada a condiciones ilegales de empleo.

En relación con los temas anteriores, el TLC plantea dos tipos de compromisos: uno general, de obligatoriedad de aplicación de las respectivas legislaciones nacionales, sin que de ello se derive acuerdo alguno de armonización entre ellas; y otro, de destinar recursos adecuados y suficientes para la protección del medio ambiente. Ello es particularmente aplicable para evitar la contaminación en las zonas fronterizas entre los miembros, en particular México y los Estados Unidos.

La nueva tendencia que se deriva del TLC y de la conclusión de la Ronda Uruguay es negociar condiciones cada vez más equitativas de competencia en los distintos mercados nacionales, regionales o internacionales, a fin de que cualquier productor, procesador, distribuidor, comercializador o consumidor de bienes, y todo receptor o prestador de servicios, no sea discriminado en sus transacciones transfronterizas. Ello conduce a poner sobre la mesa de negociaciones aspectos que anteriormente se consideraban dominio de la soberanía nacional de cada país.

2. Las secretarías o secretariados específicos: Constitución y primeras reuniones

El TLC adopta mecanismos institucionales flexibles y claros, tanto para dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos como para la solución de las diferencias. Además, en congruencia con el espíritu del Tratado, funcionarán progresivamente mecanismos y foros institucionalizados para continuar avanzando en el proceso de liberalización hasta la instauración plena de la zona de libre comercio. Finalmente, se formarán comisiones sobre cuestiones laborales y ambientales, y se constituirá una comisión para la cooperación ambiental fronteriza y un Banco de Desarrollo de Norteamérica.

De acuerdo con la legislación aprobatoria de cada uno de los tres países, se adoptan las medidas necesarias para disponer de las partidas presupuestarias para el financiamiento del Secretariado del TLC y los funcionarios nominados para los paneles contemplados en éste con relación a la consulta y solución de diferencias.

El TLC establece un secretariado en apoyo a la comisión de comercio, con lo que ésta podrá asegurar la administración efectiva y conjunta de la zona de libre comercio. En los meses transcurridos desde la entrada en vigor del TLC se han llevado a cabo ya diversas reuniones de los grupos trinacionales sobre aspectos específicos.

En algunos casos no ha habido mayor avance por razones de orden coyuntural. Por ejemplo, discusiones entre los Estados Unidos y México sobre una reducción más acelerada de las tarifas negociadas fueron postergadas en junio. ^{7/}

^{7/} Pablo Iacub, *Officials Postpone Talks on NAFTA Tariffs*, IPS, 17 de junio de 1994.

3. Aspectos jurisdiccionales y primeros planteamientos judiciales

Un punto abierto al debate es la aplicación de las nuevas regulaciones y la facultad de apelar y querellar por aquellos que se sientan afectados. Este mecanismo constituye uno de los puntos sensibles del Tratado, y está comenzando a ser utilizado por los países miembros, como ocurre en el caso de México, donde ya se ha puesto a prueba la aplicación efectiva de la legislación laboral, de las normas de protección ambiental y otras.

La experiencia en los primeros meses de vigencia muestra que el TLC no elimina diversas controversias que se manifiestan frecuentemente en las relaciones comerciales. Ello es particularmente cierto en lo referente a la legislación antidumping y de competencia desleal, los tribunales arbitrales, la adecuación de la legislación nacional y el esquema de salvaguardia. En casos de este tipo y, por encima del TLC, los países siguen recurriendo a los mecanismos multilaterales en el marco del GATT.

A continuación se exponen algunos casos importantes.

a) Trigo

En una disputa, el Gobierno de los Estados Unidos presentó una queja ante el GATT en contra de las mayores exportaciones de trigo de Canadá propiciadas por la aplicación de subsidios, y amenazó con imponer aranceles al trigo y a la cebada provenientes de aquel país. Ello ha suscitado críticas canadienses referidas a lo que algunos califican como pérdida de terreno en favor de los Estados Unidos por la firma del tratado de libre comercio bilateral de 1989 y la posterior incorporación al TLC. Se ha argumentado que al aceptarse en el marco del TLC la preeminencia de las leyes comerciales nacionales se incurre en el riesgo de debilitar los derechos bajo el GATT. En este tipo de interpretaciones se acepta que el TLC puede primar sobre el GATT en el caso de disputas bilaterales entre los Estados Unidos y Canadá. En México, algunos expertos consideran que tanto los Estados Unidos como Canadá generan una competencia desleal a los productores mexicanos mediante el subsidio a sus productores de trigo.

b) Carne de res

Otro ejemplo de controversia bilateral surgida es la protesta de los exportadores mexicanos de carne de res, ^{8/} que obtuvieron un fallo favorable en una investigación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), la cual demostró que las exportaciones de carne deshuesada de res de los Estados Unidos crecieron 83% en el mes de enero de 1994 con respecto a diciembre de 1993; así, la participación de los Estados Unidos en el mercado mexicano de carne pasó de 37% en diciembre de 1993 a 71% en enero de 1994. En la controversia, el American Meat

^{8/} Kevin G. Hall, "Dumping Probe In Mexico Burns US Beef Producers", *Journal of Commerce*, 7 de junio de 1994.

Institute atribuyó a México el usar la investigación y las acusaciones sobre precios subsidiados para frenar la competencia de los Estados Unidos y proteger a su propia industria cárnica.

c) El cemento

Entre los diversos casos en que se están iniciando procesos para analizar el adecuado cumplimiento de las disposiciones y que el TLC no sea usado de manera impropia por los agentes económicos, se citan querellas judiciales, investigaciones administrativas y otros procedimientos. Por ejemplo, el gobierno mexicano ha expresado que se requerirá un arbitraje bajo los procedimientos del TLC si el Departamento de Comercio de los Estados Unidos aplica tarifas compensatorias al cemento mexicano, 9/ de acuerdo con una recomendación que planteaba elevar dicha tarifa para las importaciones de Cementos Mexicanos de 42.74 a 60.33%, y al resto de las importaciones de otras firmas mexicanas, a 59.91%. Tarifas punitivas al cemento mexicano se habían impuesto ya desde 1989, cuando el Departamento de Comercio de los Estados Unidos consideró que las compañías mexicanas vendían en el mercado norteamericano a precios por debajo de sus costos de producción.

d) Seguros

Otro ejemplo de investigación en curso sería el de la Comisión Nacional de Seguros de México respecto de alegatos de que alguna empresa corredora de bolsa de los Estados Unidos habría defraudado a inversionistas mexicanos. Se ha acusado a dicha empresa financiera de tomar parte en una intermediación en el mercado de valores mexicano sin cumplir con las leyes de registro y permiso nacionales, y con información inadecuada de los riesgos que se corrían. 10/ Se ha presentado una demanda por 86 millones de dólares por parte de inversionistas mutualistas que aseguran haber sido engañados y haber dispuesto de menos información que la que recibieron los inversionistas estadounidenses en fondos similares. La empresa sostiene no haber realizado servicios de intermediación financiera en México y que sí ha proporcionado información adecuada a los inversionistas mexicanos.

e) Condiciones laborales

Ya en los primeros meses de vigencia del Tratado se han presentado demandas de tipo laboral que, en el marco del acuerdo paralelo sobre la materia, pondrán a prueba la aplicación de la legislación laboral mexicana. El primer caso se relaciona con la demanda de dos organizaciones gremiales en los Estados Unidos, que acusan a dos empresas estadounidenses productoras de material eléctrico que operan en México, por el despido injustificado de empleados que pretendían organizar

9/ Claudia Fernández, "SECOFI Protests Punitive Tariffs", *El Financiero*, 6 a 12 de junio de 1994.

10/ Miryam Hazn Bjar, "Government Investigates Merrill Lynch", *El Financiero*, 2 a 8 de mayo de 1994.

sindicatos en dichas empresas. En el reclamo, los sindicatos contaron con el apoyo de una federación sindical independiente de México. Los reclamos fueron hechos ante la nueva oficina creada por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos; en ellos se solicitan audiencias públicas, la recontractación de los trabajadores despedidos y la autorización para que puedan agruparse gremialmente sin represalias. Este tipo de acciones podrían sentar un precedente de cómo se dilucidarán los conflictos laborales transfronterizos siguiendo los mecanismos del acuerdo paralelo. ^{11/}

C. EFECTOS DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO SOBRE OTROS MECANISMOS REGULATORIOS DEL COMERCIO ENTRE LOS MIEMBROS

1. La consolidación de las preferencias del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos

En el título II de la Ley aprobatoria del TLC del Congreso de los Estados Unidos, se suspende el carácter de México como país beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), dado que en la práctica se le concede un trato arancelario no menos favorable en este instrumento. Ello, sin embargo, deja la posibilidad abierta para que puedan aplicarse aranceles adicionales, de conformidad con las disposiciones del TLC sobre compensaciones y salvaguardias y cuando "*el Presidente determine que son necesarios o apropiados para mantener el nivel general de ventaja recíproca y mutua con respecto a Canadá o México*" ^{12/}

La suspensión de la aplicación a México del SGP no puede verse sino como una ventaja. No se erosionaron sus condiciones de acceso, debido a que esos niveles se convierten en el punto de partida para la desgravación hacia la zona de libre comercio. Además, le otorga la certidumbre derivada de la reciprocidad y la obligatoriedad en vez de descansar en la voluntad unilateral de dar o no la concesión. La falta de tal certidumbre ha sido argumentada en muchas ocasiones como un desincentivo a la inversión externa necesaria para el desarrollo. Asimismo, se estima que tal certidumbre puede cambiar las características de la inversión externa, llevándola a sectores de mayor riesgo y a fijar plazos más largos para su amortización.

^{11/} *The Wall Street Journal*, Nota relacionada con los reclamos respecto de las empresas Honewell y General Electric. En otro reclamo, Jaime Martínez, del International Union of Electronics, Electrical, Salaried, Machine and Furniture Workers, AFL-CIO District 11 en San Antonio, Texas, cuestionó las prácticas laborales de la empresa Sony (Fuente: *Journal of Commerce*).

^{12/} Literal (b)(1)(D) de la sección 201.

2. El régimen de maquila: Su eliminación gradual en una transición hacia el libre comercio

Conforme a los términos negociados en el TLC, las mercancías que son procesadas en México a partir de insumos de los Estados Unidos, y reexportadas hacia este país bajo las provisiones del caso, deberán incorporarse paulatinamente a las provisiones del Tratado. Ello, en definitiva, significa que en un plazo no mayor a siete años las empresas dedicadas a este rubro podrán importar sus insumos y componentes sin pagos arancelarios y reexportarlos como bienes originarios de la zona de libre comercio. Las implicaciones de este cambio son positivas en cuanto a simplificación administrativa, trámites aduaneros eliminados y otros procedimientos con que aún tienen que cumplir.

3. Algunos obstáculos potenciales

a) Las normas técnicas y los controles sanitarios, fito y zootécnicos

La posibilidad de que las normas técnicas, los controles sanitarios y las disposiciones fito y zootécnicas se conviertan en barreras técnicas al comercio es una de las preocupaciones centrales de las negociaciones de acceso que se han venido dando a nivel multilateral y bilateral en los últimos años.^{13/} Ello se refleja en planteamientos hechos por el American Meat Institute, que ha cuestionado la práctica introducida por México respecto de requerimientos de inspección sanitaria sobre la base de normas de seguridad alimentaria, las cuales serían más exigentes que los del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

Otro aspecto que ya ha generado reacciones de preocupación en cuanto a su potencial efecto de limitación al libre comercio son los requisitos de etiquetado que México se propone adoptar a raíz de sus nuevas políticas comerciales y de competencia comercial. ^{13/} Según la nueva disposición, los productores (nacionales o extranjeros) estarán obligados a listar los ingredientes de sus productos en orden de contenido, aunque no se necesitará que incluyan la información nutricional, como sí lo requieren las disposiciones de los Estados Unidos, a menos que sean productos especialmente comercializados por su valor nutricional o energético.

Las nuevas disposiciones representan una norma más elevada que la anteriormente requerida en el mercado mexicano para venta de alimentos, y ha motivado la inquietud tanto de los industriales mexicanos —aducen que eleva sus costos y reduce su competitividad ya afectada por el proceso de apertura que ellos aún consideran muy rápida— como de los exportadores de los Estados Unidos. Estos plantean que las nuevas normas sean controladas en su aplicación por inspecciones y muestreos aleatorios en los puestos de venta, en lugar de ser registrados minuciosamente al ingreso en la frontera.

^{13/} Kevin G. Hall, "Mexico Prepares Label Laws for Food, Nonalcoholic Drinks," "Pending Rules Spark Enforcement Concerns", *Journal of Commerce*, 9 de junio de 1994.

A su vez, el requisito de etiquetado en español ha sido cuestionado por algunas empresas comercializadoras de los Estados Unidos, en el sentido de que les impone un costo adicional a la exportación y podría equivaler a una barrera técnica al comercio. Al respecto cabe notar, sin embargo, que el mercado canadiense exige etiquetado bilingüe (inglés y francés), y que en la Unión Europea se estipulan normas técnicas muy estrictas, y las mercaderías deben exhibir instrucciones y descripciones en los idiomas de los países en que se venden, de modo que ya en la actualidad todo producto está etiquetado en por menos cinco idiomas.

b) Los procedimientos aduaneros y la administración de las reglas de origen

El Servicio de Aduanas de los Estados Unidos habría indicado que la aplicación del TLC ha incrementado el papeleo y los trámites. ^{14/} Los empacadores de carne de los Estados Unidos han manifestado que las nuevas reglas de inspección sanitaria mantienen a sus embarques en la frontera de manera innecesariamente larga, hasta que cada caja es registrada para comprobar que contiene la etiqueta en español y se realizan los controles sanitarios por muestreo. Además, México requiere que toda importación sea procesada por un agente aduanero mexicano debidamente registrado, quien asume la corresponsabilidad respecto de las mercancías importadas.

Las normas de origen actuales de los acuerdos de libre comercio son complejas y difíciles de aplicar, y ello representa un obstáculo frente a la cada vez mayor globalización de los sistemas de producción. Si bien los acuerdos del GATT adoptados al concluir la Ronda Uruguay tomaron algunos criterios muy generales para la aplicación de reglas de origen en el marco de acuerdos regionales y subregionales de integración y libre comercio, se fijó un plazo de tres años para que se negocien, a nivel multilateral, reglas de origen mejoradas, no discriminatorias, transparentes y de administración simplificada.

En el caso de la aplicación de las reglas de origen acordadas en el TLC, se decidió que a partir de mediados de julio de 1994 sería obligatorio para los importadores mexicanos obtener un certificado de país de origen para tramitar la internación de toda mercancía. ^{15/} Algunos cuestionamientos se han hecho con respecto a las restricciones que las reglas adoptadas imponen con relación al contenido importado, cuyo costo arancelario sería comparativamente más alto y el uso de certificados especiales implica trámites y papeleo adicionales.

c) Establecimiento de acuerdos voluntarios que afecten el libre comercio en sectores específicos

En el marco del TLC pueden adoptarse, si los países miembros así lo deciden, acuerdos restrictivos o cuotas específicas con un efecto neto de desviación, limitación o control de los montos

^{14/} Myerson, "Under the Free Trade Pact, Snarls on the Mexican Border", *New York Times*, 21 de junio de 1994.

^{15/} Allen R., "Government Institutes New Import Rules", *El Financiero*, 6 a 12 de julio de 1994.

comerciadados. Un ejemplo de ello se da en el caso del azúcar. De acuerdo con las provisiones del TLC, México y los Estados Unidos aceptaron dar un trato especial al azúcar y al jarabe de fructuosa de maíz a fin de proteger a los productores de azúcar altamente subsidiados de los Estados Unidos del impacto que podría tener una liberalización inmediata frente al azúcar de caña mexicana, con un precio mucho más bajo. México aceptó una cuota inicial de acceso de hasta 250,000 toneladas del excedente de producción nacional sobre la demanda interna en México. 16/

De esta manera, se procuraba evitar que México importase azúcar más barata de terceros países y exportase su propia producción nacional al mercado de los Estados Unidos. Se incluyó en el cálculo de la demanda mexicana y en la determinación del monto de la cuota al jarabe de fructuosa de maíz para evitar que los usuarios industriales de azúcar en México sustituyeran azúcar por jarabe, reduciendo la demanda interna total y liberando saldos exportables. Ello ha motivado una queja de esos usuarios industriales (principalmente embotelladores de bebidas gaseosas), que podrían abatir sus costos sustituyendo el uso de azúcar por jarabe, y de la Asociación de Refinadores de Maíz de Estados Unidos, que consideran a la medida como una distorsión del mercado. Por otra parte, los trabajadores cañeros de México, ya afectados por el proceso de privatización de las empresas de molienda, opinan que la sustitución de jarabe por azúcar repercutiría negativamente en la capacidad de recuperación de su industria.

D. CONCLUSIONES

A pesar de una evolución económica moderada o incluso de tasas bajas de crecimiento en los tres países miembros del TLC, su comercio recíproco muestra un creciente dinamismo en los últimos años: la sola perspectiva de las negociaciones que conducirían finalmente a la suscripción del acuerdo ya generó ganancias de comercio para los tres países. Si bien sus sectores externos fueron en general dinámicos, el intercambio intranorteamericano superó en intensidad a la evolución de su comercio total.

No obstante, el balance del comercio tiende a hacerse más desequilibrado. Desde la perspectiva mexicana, llama la atención el carácter creciente y a la vez deficitario del intercambio con los Estados Unidos desde 1989. En los primeros meses de 1994 se ha experimentado una ligera aceleración de la tendencia que venía registrando el intercambio entre México y los Estados Unidos, países que ya eran, en alto grado, socios naturales. El comercio de México con Canadá presenta un incremento marcado en ambos sentidos ya desde 1991. El Tratado ha tenido, complementariamente, un efecto positivo en otras variables. El caso más interesante, quizá, es la evolución de los flujos de inversión extranjera hacia los miembros del TLC, que se ha expandido de forma importante, generando un efecto positivo de atracción de inversiones de terceros países.

Empero, el efecto más notable de la implantación del TLC es que ha obligado a los países miembros a adoptar cambios legislativos e institucionales en la forma de conducir su política comercial externa, con un apreciable aumento de su transparencia y la aplicación automática de

16/ Ted Bardacke, "Mexico-US sugar row looms", *Financial Times*, 9 de junio de 1994.

determinadas medidas. El hecho de que el TLC sea un acuerdo negociado y obligatorio para todos sus miembros, ofrece la ventaja principal de convertirse en un instrumento cierto, transparente, predecible, de comercio recíproco entre países, cuyo intercambio ya tiene un monto significativo. No se trata (a diferencia de otros acuerdos) de un instrumento no-recíproco para generar comercio, sino más bien de un mecanismo recíproco, que va a facilitar o hacer más expedito y regular un comercio preexistente con potencial de expandirse.

Subsisten, sin embargo, algunos riesgos u obstáculos potenciales al avance cierto y claro hacia una situación de libre comercio entre las partes. Conforme se van reduciendo las barreras arancelarias y se procede a racionalizar y eliminar el recurso a medidas no arancelarias de protección, cobran creciente importancia los potenciales efectos proteccionistas de la administración aduanera, los trámites requeridos y el recurso a reglas de origen altamente restrictivas. En los primeros meses de la puesta en práctica del TLC, ya han aparecido algunos reclamos de los operadores de comercio en los Estados Unidos y México en ese sentido.

La posibilidad de que las normas técnicas, los controles sanitarios y disposiciones fito y zootécnicas se conviertan en barreras técnicas al comercio continúa siendo una de las preocupaciones centrales de la negociación. También preocupa el efecto de limitación al libre comercio que pueden tener los requisitos de etiquetado que México se propone adoptar como parte del proceso de entrada en vigencia de sus nuevas políticas comerciales y de competencia comercial. Finalmente, un riesgo potencial estriba en que, en el marco del TLC, pueden adoptarse, si los países miembros así lo deciden, acuerdos restrictivos o cuotas específicas con un efecto neto de desviación, limitación o control de los montos comerciados.

II. EL IMPACTO DEL TLC EN LAS ECONOMIAS PEQUEÑAS DE LA REGION: UNA EVALUACION EMPIRICA PRELIMINAR

A. INTRODUCCION

El presente capítulo tiene como objetivo primordial avanzar hacia la definición de una metodología para evaluar el impacto del TLC en las economías pequeñas de la región. Si bien los posibles efectos económicos son muy amplios y de diversa índole —desde efectos estáticos y dinámicos en los flujos comerciales, movimientos internacionales de capital y mano de obra, impactos en los términos de intercambio, hasta consecuencias estructurales como el patrón de especialización productiva, y por ende influencias sobre la tasa de crecimiento y el nivel de bienestar en las economías involucradas—, en este primer paso se analizan solamente los efectos estáticos en las exportaciones de bienes de los países pequeños hacia los Estados Unidos.

Se presenta, entonces, una metodología sencilla para descomponer el cambio observado en las exportaciones de las economías periféricas hacia los Estados Unidos, así como los resultados para el período enero-mayo de 1994 comparado con el mismo período de 1993.

A primera vista los resultados confirman los temores sobre un desplazamiento de los exportadores centroamericanos y caribeños por los mexicanos. La participación de México en las importaciones de los Estados Unidos aumentó de 6.79% en los primeros 5 meses de 1993 a 7.5% en los primeros meses de 1994. Al mismo tiempo, la participación de los países pequeños considerados ^{17/} pasó de 1.27 a 1.2%. No se trata de una reducción marginal, ya que esto significa para los países pequeños una pérdida del 5% de su participación en el mercado.

En los estudios ex ante se suele encontrar la afirmación de que el posible efecto de desviación de comercio se compensa por el efecto de creación de comercio. Sin embargo, y aunque por falta de datos hay que guiarse por un indicador muy agregado, la tasa de crecimiento de las importaciones y la del producto interno bruto (PIB) en los Estados Unidos sugieren que en la primera mitad de 1994 no hubo tal creación de comercio. La elasticidad de las importaciones con respecto al PIB disminuye entre 1993 y 1994 de 1.1 a 1.06. ^{18/} Desafortunadamente, el análisis de la creación de comercio deberá abordarse en un futuro.

^{17/} Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana

^{18/} Los datos del USDOC, Bureau of Economic Analysis, National Income and Product Accounts, GDP, Quarterly Series, indican una tasa de crecimiento del PIB (en dólares corrientes) entre el primer trimestre de 1993 y el de 1994 de 5.8%, comparado con una, entre 1992 y 1993, de 5.6%, y entre 1991 y 1992, de 5.5%. Las tasas de crecimiento para las importaciones fueron de 10.5, 9.5 y 8.5%, respectivamente, y la elasticidad importaciones/PIB, de 1.098 para 1992-1993, y 1.067 para 1993-1994.

En lo que sigue se demostrará que la sencilla observación sobre la pérdida de participación de los países pequeños requiere algunas calificaciones. En primer lugar, se constata que los países periféricos en conjunto no pierden posición en los mercados de los productos que exportan, sino que sus rubros pierden importancia relativa en las importaciones de los Estados Unidos. Esto es un problema que aqueja a los países centroamericanos y caribeños desde tiempos atrás. En los últimos años estos países habían compensado su débil posicionamiento (su mayor dependencia relativa de rubros de exportación poco dinámicos) gracias a un aumento de participación en los rubros vendidos. Así, su grado de participación global en las importaciones de los Estados Unidos había aumentado de 1.16% en 1992 a 1.27% en los primeros meses de 1993. Al parecer, desde la entrada en vigencia del TLC, el avance mexicano en el mercado de los Estados Unidos truncó la tasa de crecimiento de las exportaciones centroamericanas y caribeñas, con lo cual en 1994 no se logró compensar la pérdida de peso relativo de los rubros que exportan los países pequeños. En lugar de hablar de un desplazamiento propiamente tal que sufrirían los países pequeños, se trata más bien de una dificultad de sostener el ritmo de crecimiento logrado en los últimos años. Sin embargo, todavía no se ha demostrado que la caída del crecimiento de las exportaciones en los países pequeños se deba a la implantación del TLC.

Tampoco se pretende decir con esto que no puede haber más desviación de comercio en el futuro. Cabe advertir que el plazo considerado posiblemente sea demasiado corto para esperar una verdadera reacción de los sectores exportadores a los cambios ocurridos por la puesta en marcha del Tratado, aunque el incremento de la participación mexicana sí apunta a tal reacción. El efecto más importante, no obstante, puede ocurrir sobre un plazo más prolongado, vinculado a la posibilidad de una desviación de inversiones extranjeras directas.

La segunda calificación que merece la observación sencilla de que México, merced al TLC, logró elevar la tasa de crecimiento de las exportaciones hacia los Estados Unidos, tiene que ver con la explicación misma de tal fenómeno. La explicación natural es que México logró rebajas arancelarias preferenciales, además de una reducción de los aranceles sobre insumos importados, y por lo tanto goza de una ventaja de precios.

Estudios ex ante que estimaron el efecto del TLC en las exportaciones mexicanas se basan en funciones de oferta y demanda que reflejan este efecto de precios. Ahora bien, mientras más desagregado el análisis del comportamiento de los mercados, más surgen las dudas sobre dicha explicación. En la mayoría de los productos se constatan diferenciales de precios entre los países proveedores, que son señales de factores distintos a los precios que inciden en el comportamiento de oferta y demanda. Los diferenciales de precios que se pueden observar, indican que hay elementos como la calidad, la diferenciación de productos (con marcas por ejemplo), o el renombre del país de origen, además de factores como el comercio intrafirma, constelaciones oligopólicas, intervenciones políticas, etcétera, las que determinan el resultado del juego de oferta y demanda.

Lo anterior no sería un argumento para desechar la noción de que el efecto del TLC operaría principalmente por conducto de los precios, siempre y cuando los demás factores se mantuvieran

constantes. Sin embargo, tal vez la propia existencia del TLC modifica algunos de estos factores. Obviamente, la intervención de la autoridad política en el funcionamiento de los mercados cambia, y esto no se refleja sólo en la relación entre México y los Estados Unidos, sino también entre los Estados Unidos y otros países. Es dable suponer que estos cambios en la relación entre los Estados Unidos y otros países también favorecen a México. De hecho, esto ha sido mencionado en la literatura como la posibilidad de que a causa del TLC surgieran nuevas barreras no arancelarias hacia terceros países. Pero también elementos distintos a los precios son susceptibles de cambiarse a raíz del acuerdo norteamericano. Ya en el primer capítulo se señaló la actividad legislativa en los tres países del TLC, que hacen más transparente el marco legal y otorgan más seguridad tanto al inversionista como al comerciante internacional. Considérese además, por ejemplo, la multiplicación de las ferias comerciales orientadas a intensificar el comercio entre los Estados Unidos y México, la intensificación de los viajes de negocios entre los países, así como el incremento de la participación en las licitaciones públicas por parte de empresas de otros países del Tratado. También es de suma importancia el mejoramiento de los servicios de comunicación, bancarios y del transporte. Ello determina que el impacto del TLC sea superior a lo que se podría estimar, tomando en cuenta solamente el efecto precios por la rebaja arancelaria. Por otra parte, en la reducción de las tarifas arancelarias, la importancia tal vez no reside en la ventaja de precios, sino más bien en la simplificación que implica el poder exportar e importar sin tanto trámite, en el caso de los aranceles que se redujeron a cero. En efecto, el incremento de la participación mexicana supera con creces a los pronósticos basados en el efecto del mejoramiento de los precios para productores mexicanos.

El presente capítulo inicia con una breve referencia a la teoría y los estudios ex ante sobre el impacto del TLC en terceros países. Después se presenta la metodología de descomposición del incremento de las importaciones de los Estados Unidos, y se ofrecen los resultados del ejercicio empírico con los datos de enero-mayo de 1993 y 1994.

B. TEORIA Y ESTUDIOS EX ANTE

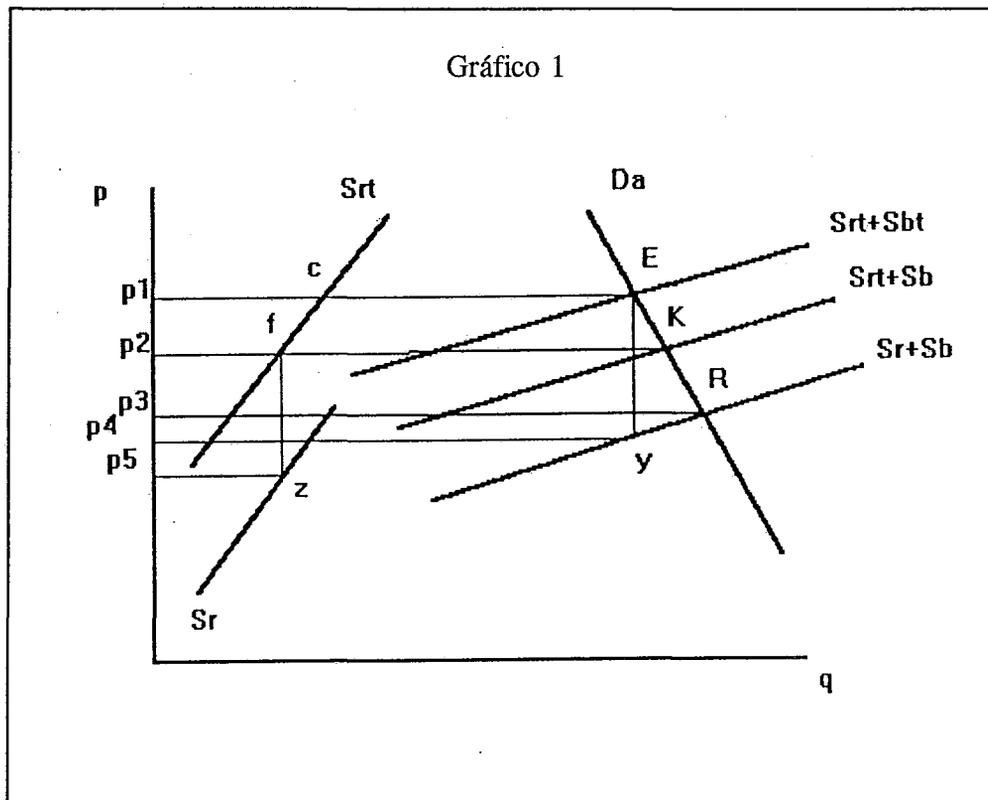
1. Teoría microeconómica

En primer lugar, conviene aclarar el efecto de precios que supone la teoría a raíz de la otorgación de preferencias arancelarias a un país con exclusión de otros. (Véase el gráfico 1.) ^{19/}

La situación original es la de una tarifa arancelaria t , que conduce a una curva de oferta agregada $Sr + Sbt$, donde r indica el resto del mundo y b el país que disfrutará de la preferencia

^{19/} Tomado de Pomfret, R. *Unequal trade: the economics of discriminatory international trade policies*, Basil Blackwell, Oxford and New York, 1988.

arancelaria. La situación de equilibrio en el mercado del país *a*, dada la curva de demanda D_a , se encuentra en E , que corresponde a un nivel de precios de p_1 para el importador en *a*, y p_4 para los exportadores tanto en el país *b* como en el resto del mundo. Al otorgar la preferencia arancelaria al país *b*, la curva de oferta se desplaza hacia $S_{rt}+S_b$, y se da un nuevo punto de equilibrio en K . El precio para el consumidor en *a* baja de p_1 a p_2 , y el volumen importado aumenta de E a K . El precio para el exportador del país *b* aumenta a p_2 , y el precio para los exportadores de *r* disminuye a p_5 . El volumen importado de *r* disminuye de c a f . El volumen importado procedente de *b* aumenta, por lo tanto, así: $(k-e) + (c-f)$.



En resumen, se observa una reducción de precios al importador en *a*, y un aumento del volumen importado. Se presenta un aumento de precios al exportador en *b*, además de un aumento de las exportaciones de *b* a *a*. El resto del mundo sufre tanto una reducción del precio al exportador como una disminución de volumen.

Queda en evidencia que estos resultados dependen de la elasticidad de la oferta y la demanda, así como del supuesto de unidad de precios. El análisis no cambiaría si el supuesto de uniformidad

de precios se relaja, siempre y cuando los factores que explican el diferencial de precios no sufran alteraciones a raíz del otorgamiento de las preferencias arancelarias.

Dos ejemplos pueden ilustrar el comportamiento de precios y volúmenes en mercados específicos. 20/

Ejemplo 1: La ilustración casi perfecta. Las importaciones de animales bovinos vivos. 21/

Este ejemplo tiene la virtud de que hay sólo dos países participantes en el mercado: Canadá y México. Además, sobre el mercado no pesa la importancia de factores no precio.

Este es un mercado de aproximadamente 800 millones de dólares anuales. Canadá es tradicionalmente líder en el mercado, con una participación de 60.7% en 1993. Los precios unitarios en Canadá son significativamente superiores a los de México. El arancel aplicable a las importaciones de México fue de 2.2 centavos de dólar por kilo, y se redujo con efecto inmediato a cero en virtud del Tratado.

20/ Se debe advertir que a estas alturas de la preparación de la metodología de análisis y la base de datos no ha sido posible calcular índices de precios y volúmenes que sean representativos para las exportaciones mexicanas y del resto del mundo, aunque en el futuro sí se espera poder lograrlo.

21/ En este caso, se ha sumado la información registrada en 10 ítems. Los ítems son:

0102900424 - Animales bovinos vivos, machos, no de raza fina, menos de 90 kilos

0102900434 - id., entre 90 y 200 kilos

0102900438 - id., pero hembras, no para fines de producción de leche

0102900454 - id., machos, entre 200 y 320 kilos

0102900458 - id., hembras

0102900466 - vacas, más de 320 kilos, para matadero

0102900468 - toros, id.

0102900474 - vacas, más de 320 kilos, para reproducción

0102900482 - id., toros

0102900484 - otras vacas, más de 320 kilos.

Cuadro 1

LAS IMPORTACIONES DE ANIMALES VIVOS (BOVINOS)

	Incremento							
	V94	P94	V93	P93	P	Q	PU94	PU93
Mundo	357022		431248		-0.06	-0.12	0.44	0.47
Canadá	170734	47.8	261780	60.7	0.05	-0.38	0.71	0.68
México	186289	52.2	169470	39.3	0.03	0.07	0.325	0.316

Notas: V94 es el valor de las importaciones entre enero-mayo de 1994, en miles de dólares corrientes. P94 es el grado de participación, en porcentajes. V93 es el valor de las importaciones entre enero-mayo de 1993, en miles de dólares. P93 es el grado de participación en porcentajes. El incremento de precios y volúmenes es en porcentajes. PU94 es el precio unitario en 1994, en miles de dólares por animal, y PU93 es el precio unitario en 1993.

Lo que sucedió entre enero-mayo de 1993 y enero-mayo de 1994 es que la participación mexicana aumentó de 39 a 52%; el precio promedio en los Estados Unidos disminuyó, el precio al exportador en México se incrementó, y el exportador canadiense se vio obligado a aceptar una reducción de volúmenes. Los únicos parámetros en esta **petit histoire** que no concuerdan con la teoría son los precios para los exportadores canadienses (que suben más que los mexicanos) y la del volumen importado. A pesar de la reducción de precios en los Estados Unidos, la demanda disminuyó en términos de volúmenes.

Ahora bien, la disminución de precios en los Estados Unidos no parece darse por la reducción de aranceles, sino más bien por el cambio de un proveedor más caro hacia otro más barato. Esto tiene que ver con que no se registra ni siquiera aproximadamente un precio único.

El siguiente ejemplo contiene la información de las importaciones de automóviles para pasajeros, de cuatro cilindros y menos, capacidad cilíndrica entre 1500 y 3000 cc, en los segmentos de mercado de un contenido de motor no superior a 2.4 metros cúbicos (ítem 8703230042) y entre 2.4 y 2.8 metros cúbicos (ítem 8703230044), respectivamente. Este ejemplo ilustra la importancia de las decisiones estratégicas en las (pocas) empresas multinacionales que dominan el mercado.

En este segmento del mercado de automóviles se aprecia la desaparición de las importaciones procedentes de Canadá, y la enorme ganancia de los exportadores mexicanos con respecto al resto del mundo. Sin embargo, el comportamiento de los precios pareciera estar dominado por la oferta del resto del mundo, que registra un aumento de precios de 42%, muy superior al de la oferta mexicana. Es improbable que la ventaja arancelaria obtenida por México, y que consiste en la reducción inmediata de 2.5% del arancel vigente con anterioridad al TLC, pueda explicar el comportamiento observado de los precios y los volúmenes.

Cuadro 2

LAS IMPORTACIONES DE AUTOMOVILES DE 4 CILINDROS Y CONTENIDO DE MOTOR MENOR A 2.4 CBM a/

	Incremento							
	V94	P94	V93	P94	P	Q	PU94	PU93
Mundo	782019		600172		0.30	0.01	13.780	10.636
Canadá	13	0.0	43101	7.2	-0.05	-1.00	13.000	13.687
México	265079	33.9	14957	2.5	0.10	15.16	12.140	11.071
Resto	516930	66.1	542114	90.3	0.42	-0.33	14.806	10.440

a/ PU es el precio en miles de dólares por automóvil.

Antes de propagar la alarma sobre la desaparición de las exportaciones canadienses, conviene examinar otro ejemplo del mismo mercado de automóviles para pasajeros, en este caso de los de 4 cilindros pero con un contenido de motor algo superior.

Cuadro 3

IMPORTACIONES DE AUTOMOVILES DE 4 CILINDROS Y CONTENIDO DE MOTOR ENTRE 2.4 Y 2.8 CBM

	Incremento							
	V94	P94	V93	P93	P	Q	PU94	PU93
Mundo	2521360		2356138		0.20	-0.11	4.988	4.170
Canadá	474655	18.8	350973	14.9	0.10	0.23	12.080	11.010
México	16663	0.7	42614	1.8	-0.43	-0.32	0.226	0.395
Resto	2030042	80.5	1962552	83.3	0.12	-0.08	5.172	4.614

En este segmento del mercado, lo que llama la atención es el precio unitario de las exportaciones mexicanas, de algunos cientos de dólares por unidad. Sea cual fuere la explicación de tal registro, el hecho es que en este segmento de mercado las exportaciones mexicanas no se incrementan. Canadá logra un aumento de participación a costa del resto del mundo, a pesar de que su nivel de precios duplica con creces al del resto del mundo.

Como se observa en los dos ejemplos del sector de automóviles para pasajeros, tanto las diferencias de precios unitarios como el comportamiento de precios y volúmenes que arroja esta base de datos sería muy difícil de justificar por la teoría económica convencional, y lo único que resta suponer es que la explicación radica en el hecho de que se trata de un mercado donde tanto los precios como los volúmenes están sujetos a decisiones estratégicas en las casas matrices de las empresas multinacionales correspondientes. También la presencia de cuotas en el mercado debe aportar buena parte de la explicación.

Tras haber sembrado la duda sobre la importancia relativa del efecto precios en los cambios observados en el grado de participación de México en las importaciones de los Estados Unidos, y con la promesa de volver al tema al momento de analizar los principales productos en que se puede esperar una desviación de comercio a favor de México y en detrimento de los países pequeños, corresponde examinar ahora los estudios ex ante sobre el efecto del TLC en las economías periféricas.

2. El efecto precios en los estudios ex ante

Los análisis de equilibrio general son sensibles a los supuestos adoptados en los modelos. Estos estudios reportan, por lo general, una expansión del comercio entre países miembros del Tratado. Los efectos sobre otros países son globalmente positivos, más en los estudios que parten del supuesto de retornos crecientes a escala, que en estudios que trabajan con retornos constantes a escala. El resultado sobre el resto del mundo, que incluye los países pequeños de la región, depende en buena medida de cómo estos estudios enfocan la interrelación entre la desviación de comercio, los términos de intercambio y los flujos de capital. En modelos (Brown, Deardorff y Stern, Sobarzo, Cox y Harris), que típicamente usan ecuaciones de oferta exportable y demanda importable a base de precios relativos, retornos crecientes a escala y competencia imperfecta, se encuentra que el volumen de comercio entre los miembros del TLC y el resto del mundo disminuye, y los términos del intercambio se deterioran para el resto del mundo, si no se considera la posibilidad de la movilidad internacional del capital.

Un buen ejemplo de este tipo de estudios ofrece el trabajo "Regional Integration in Greater North America: NAFTA, Central America and the Caribbean", de Raúl Hinojosa, Jeffrey Lewis y Sherman Robinson. Se desarrolla un modelo computable de equilibrio general (CGE) que tiene las siguientes características.

El modelo distingue 11 sectores ^{22/} en los Estados Unidos, México, Centroamérica y el Caribe, interconectados por flujos de comercio y migración. El modelo además distingue 6 factores de producción, y especifica ecuaciones de **output-supply** e **input-demand**. En estas ecuaciones se capta el efecto precios y el efecto volumen de la rebaja de aranceles para México. En esto sigue la línea tradicional de los modelos CGE. Se han introducido cuatro innovaciones con respecto a los modelos tradicionales: se incluyeron representaciones estilizadas de políticas agrícolas; en la especificación de la demanda de importaciones se consideran los productos de diferentes países como sustitutos imperfectos; se admiten externalidades positivas de la expansión de exportaciones y las importaciones de bienes de capital; y se admite tanto la migración rural-urbano en México como la migración internacional hacia los Estados Unidos.

La base de datos consta de Matrices de Contabilidad Social para cada uno de los países, incluida la información de los flujos comerciales.

^{22/} Granos básicos, otros productos agrícolas sujetos a políticas agrícolas, otras frutas y verduras, otros productos agrícolas, industria alimenticia, manufactura liviana, combustibles, productos intermedios, productos de consumo duraderos, bienes de capital, y servicios.

Los resultados del modelo se reflejan en seis escenarios, desde la ausencia de acuerdos entre Centroamérica y el Caribe, por un lado, y los países del TLC por el otro, vía diferentes tipos de acuerdos "bilaterales" entre los grupos de países considerados, hasta la creación de un mercado único en América del Norte.

Entre los principales resultados destacan los siguientes:

En el escenario del TLC, sin acuerdos adicionales con Centroamérica y el Caribe, se descubre lo que se ha indicado en la mayoría de los modelos para medir el impacto del TLC: un efecto positivo pero muy pequeño sobre la economía de los Estados Unidos, y un efecto también positivo pero de mayor magnitud en la economía de México. México lograría aumentar entre 3 y 5% su tasa de crecimiento de exportaciones hacia los Estados Unidos; Centroamérica la reduciría 0.5%. Curiosamente, y en contraste con la opinión generalizada en los Estados Unidos, en este escenario la migración de México hacia los Estados Unidos se incrementaría, como resultado de la liberalización del comercio de productos agrícolas, sobre todo del maíz. A causa de las mayores importaciones mexicanas de maíz procedentes de los Estados Unidos, los salarios rurales en México bajarían. Como la migración está en función de las diferencias salariales, la migración hacia los Estados Unidos se acentuaría.

El efecto del TLC en las economías de Centroamérica y el Caribe en este escenario es negativo, lo que se expresa en una disminución tanto de las exportaciones totales como de las importaciones. La diversificación del comercio y la dificultad de Centroamérica y el Caribe para colocar su producción exportable en otros mercados confluyen en este desempeño. Entre tanto, para las economías de los Estados Unidos y México el efecto de la creación de comercio más que compensa el de la diversificación del comercio.

También la tasa de retorno a los factores y los salarios reales en Centroamérica y el Caribe son afectados levemente por el TLC en este primer escenario. Solamente se vislumbra una mejoría de los salarios rurales en Centroamérica y el Caribe debido a los cambios en el comercio internacional del maíz. La desviación de las exportaciones de maíz de los Estados Unidos hacia México implica un impacto positivo en la producción de maíz en Centroamérica y el Caribe, lo que impulsaría un incremento de los salarios rurales en estas regiones. Este efecto positivo es mayor que el negativo de la desviación del comercio en productos agrícolas no tradicionales, en el que los Estados Unidos eleva sus importaciones desde México en detrimento de las compras desde Centroamérica y el Caribe. Así, los flujos de migración desde estas regiones hacia los Estados Unidos disminuyen en intensidad.

Luego se calculan cuatro escenarios en que se celebran acuerdos bilaterales de diferente tipo entre Centroamérica y el Caribe, por un lado, y México y los Estados Unidos, por el otro. El resultado indica una especie de juego de suma cero para las regiones periféricas. Para Centroamérica y el Caribe, el impacto negativo del TLC se atenúa, si se logra un acuerdo bilateral con México o los Estados Unidos, con la exclusión de la otra región en disputa. Sin embargo, para la región marginada de los acuerdos, los efectos negativos crecen. Se conforma así un cuadro clásico del dilema del prisionero. Se calculó, además, que un acuerdo bilateral con los Estados Unidos tendría mayores efectos positivos para la región favorecida que un acuerdo bilateral con México.

También se ha calculado un escenario en que se logra la equiparación de los beneficios del TLC a los de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. En este último caso, los beneficios para Centroamérica y el Caribe serían inferiores a un escenario en el que cualquiera de las regiones lograra un acuerdo bilateral con la exclusión del otro.

La salida de este dilema del prisionero se encuentra en una acción colectiva concertada para ampliar el TLC a todos los países de Centroamérica y el Caribe. En este último escenario, tanto el Caribe como los Estados Unidos logran resultados mejores que en los escenarios discutidos previamente. Sin embargo, para México y Centroamérica, los resultados en cuanto al crecimiento del PIB son inferiores a los escenarios donde se logra la exclusión del Caribe. Esto obedece a la mayor capacidad del Caribe de penetrar los mercados mexicanos y de Centroamérica, así como el aumento de la competencia en el mercado estadounidense. Para México, la caída de los salarios rurales sería aún mayor en el escenario del TLC ampliado.

En los análisis de equilibrio parcial (Laird, Erzan y Yates) se encuentra por lo general que no habrá una desviación de comercio significativa. El efecto de creación de comercio parece dominar. Y la desviación de comercio lo sufrirían principalmente economías fuera del continente americano. Esto se explica en buena medida porque las barreras al comercio de México frente a los Estados Unidos eran bastante bajas desde un principio.

En un análisis que utiliza un modelo de simulación de comercio y no considera los efectos sobre el bienestar, Erzan y Yeats calculan los probables cambios de volumen y composición de las exportaciones de 11 países en América Latina a raíz de la reducción de tarifas en los Estados Unidos.

Dado que el nivel de las tarifas de los Estados Unidos ya es relativamente bajo para las exportaciones de los países de América Latina (por las preferencias del Sistema Generalizado de Preferencias, y las negociaciones multilaterales), además por el hecho que en algunos países las exportaciones se concentran en materia prima que no enfrentan tarifa alguna, los beneficios de la rebaja de aranceles en un escenario de libre comercio a nivel hemisférico son relativamente bajas. No obstante, un supuesto crítico en este contexto es sobre el comportamiento de las barreras no-tarifarias al comercio. Si no se toma acción alguna para bajar las barreras no tarifarias, el impacto de los acuerdos de libre comercio es aún más bajo que en los pronósticos de Erzan y Yeats.

En un escenario de un acuerdo bilateral exclusivo de libre comercio entre los Estados Unidos y cualquiera de los 11 países de América Latina considerados, aparece que el principal beneficiario sería México. El 90% del incremento del comercio a raíz de los acuerdos sería aprovechado por México y Brasil. Esto debido al hecho que los principales beneficios se registran en el comercio de manufacturas, y que México y Brasil estarían en mejores condiciones para aprovechar la apertura en el comercio de este tipo de productos.

En un escenario de múltiples acuerdos de libre comercio simultáneos, cada uno de los países obtendría menores beneficios si se compara con una situación de un acuerdo exclusivo con los Estados Unidos.

Un caso opuesto representan las exportaciones de los Estados Unidos hacia América Latina. Aquí las tarifas y barreras no tarifarias son más altas que en los Estados Unidos. El potencial para

una expansión de comercio de los Estados Unidos hacia América Latina (concentrado en maquinaria de transporte y bienes de capital) es por lo tanto mayor que el de la dirección opuesta.

Un tercer elemento en el cambio de los flujos de comercio es el del comercio entre países de la región. En algunos casos, la firma de un acuerdo entre un país de América Latina y los Estados Unidos puede inducir a una desviación importante de comercio entre países de la región hacia la relación bilateral del país en cuestión con los Estados Unidos. Muchos países compiten con los Estados Unidos en los mercados de la región, en un gran número de productos.

En el trabajo *¿Vale la pena la Nueva Integración Centroamericana? Un enfoque de equilibrio general*, Mario de Franco desarrolla un modelo de equilibrio general computable con distinción entre los 5 países centroamericanos. Si bien el estudio se orienta a calcular los efectos de una intensificación de la integración centroamericana, también ofrece algunos resultados interesantes desde la perspectiva del impacto del TLC en Centroamérica. En particular, se efectúan algunos cálculos que tienen que ver con la reducción o no del arancel externo común adoptado por los países centroamericanos. La conclusión principal es que la reducción del arancel externo común (la apertura unilateral de las economías de Centroamérica), en ausencia de políticas para mejorar el funcionamiento de los mercados en el interior de la región, tendría un efecto perverso: los precios del comercio regional aumentarían y los volúmenes declinarían. El resultado más positivo se logra con una combinación de las medidas para intensificar la integración intrarregional con la consolidación y la reducción del arancel externo común. Esto produce aumentos en la producción y el empleo en toda la región. Cabe advertir, como lo hace de Franco, que el efecto no es homogéneo entre los países de la región; los que más podrían aprovechar las ventajas son Guatemala y Costa Rica, mientras que los beneficios para los demás serían menores o inclusive nulos.

3. Efectos no precio en los estudios ex ante

Erzan y Yeats señalan que los flujos de comercio no son exclusivamente determinados por el nivel de las tarifas y las barreras no tarifarias; otros determinantes principales son los costos de transporte, los requerimientos de capital, el poder de las empresas transnacionales y sus decisiones de ubicación de la producción, así como otras políticas económicas domésticas de cada uno de los países en cuestión.

Al considerar una liberalización de los flujos internacionales de capital, la teoría es que México tendría un déficit en la balanza de cuenta corriente, que se financiaría con la atracción de capital externo, procedente en buena medida del resto del mundo. La necesidad de pagar los correspondientes intereses obligaría a que México tuviera que generar superávit en la balanza comercial, principalmente con el resto del mundo. En este caso, el resto del mundo experimentaría una mejoría en los términos del intercambio, por el incremento de las exportaciones mexicanas.

Otro escenario sería el de un incremento de las barreras al comercio con el resto del mundo. Así, los efectos negativos para el resto del mundo se incrementan ostensiblemente.

Tal vez la lección más importante de estos ejercicios es el de subrayar la importancia de los flujos de capital en los resultados finales del TLC. Una liberalización de los flujos de capital tendría un efecto mayor que la liberalización del comercio de bienes.

La introducción de una competencia imperfecta en los modelos de equilibrio general ha alterado la conclusión general según la cual la liberalización del comercio tendría efectos insignificantes. En general, se encuentra que los efectos dinámicos pueden ser mucho mayores que los estáticos. Algunos efectos difíciles de estimar son el de la liberalización de los flujos de capital sobre la formación de capital y las decisiones de los consumidores en materia de ahorro, el patrón de especialización industrial, y la capacidad de importar insumos y bienes de capital especializados.

El único ejercicio que se orienta a estos efectos es el de Hufbauer y Schott. Estos autores suponen un incremento en el crecimiento de la economía mexicana, determinado exógenamente. El TLC actuaría como garante de una intensificación del proceso de reformas en la economía mexicana, lo que incide positivamente en su crecimiento. El impacto en el resto del mundo sigue siendo marginal. Este efecto, sin embargo, se encuentra condicionado por el supuesto de una participación fija de los Estados Unidos en el comercio exterior mexicano.

a) Arreglos administrativos de mercados

Algunos sectores altamente protegidos se prestan para un análisis de los efectos sectoriales, como la agricultura, los textiles y la confección, el acero y el de automóviles.

Algunos estudios han analizado explícitamente el sector agrícola (Sherman Robinson). Estos estudios vinculan las reformas comerciales con las reformas en las políticas agrícolas en México y los Estados Unidos. La conclusión básica es que el TLC aumentaría el comercio bilateral. Se daría algún desvío de comercio, salvo si se registrara un crecimiento de capital en México, lo que induciría más importaciones del resto del mundo. Estos resultados reflejan el alto nivel de protección al sector en México, previo al TLC.

Grennes ha demostrado que la liberalización del comercio entre México y los Estados Unidos en el caso del jugo de naranja concentrado desviaría comercio desde Brasil. Esta desviación crece en importancia si se postula un fuerte proceso de inversiones en el sector en México.

En algunos productos la situación se caracteriza por la existencia de barreras cuantitativas al comercio. El mejor caso es el del azúcar (Borrell y Coleman). Si México ajusta su sistema de precios al de los Estados Unidos, y ambos países adoptan un esquema de cuotas frente al resto del mundo, el efecto negativo sobre el resto del mundo sería considerable.

i) Textiles y confección. Si México y los Estados Unidos eliminaran las cuotas en el marco del acuerdo multifibras, Trela y Whalley calculan en diferentes escenarios que ambos países se beneficiarían de la liberalización, mientras que Canadá y el resto del mundo sufrirían efectos negativos. Las exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos se elevarían sensiblemente. El resto del mundo vería disminuir sus rentas derivadas de las cuotas en el mercado de los Estados Unidos. El modelo, sin embargo, no toma en cuenta el efecto de las reglas de origen, que son muy

estrictas en el caso de los textiles y la confección. Esto limitaría el efecto de la desviación de comercio.

ii) Acero. El sector del acero registra otro tipo de barreras cuantitativas, principalmente los acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones. Trela y Whalley analizaron la posible liberalización del comercio entre los Estados Unidos y México en este sector, y llegan a una conclusión similar al del sector textil, a saber, que el principal efecto para países del resto del mundo es la disminución de las rentas originadas en las restricciones en el mercado de los Estados Unidos, lo que refleja efectos de términos de intercambio. En este modelo se supone que México es un exportador neto a los Estados Unidos, pero la realidad es al revés. Esto sugiere que no sólo existirá desviación de comercio en el caso del mercado de los Estados Unidos, sino también en el de México.

b) Estrategias de empresas multinacionales

El comercio de automóviles y sus piezas y partes constituye una parte importante del comercio bilateral entre México y los Estados Unidos, y se halla bastante liberalizado. En consecuencia, los efectos del TLC en el resto del mundo tenderían a ser bajos. Hunter, Markusen y Rutherford concentran su modelo en el sector automovilístico. Un elemento interesante del modelo es el intento de incluir hipótesis sobre el comportamiento de las empresas transnacionales. En diferentes escenarios de liberalización bilateral y trilateral, México aparece como el ganador. Los efectos sobre los Estados Unidos, Canadá y el resto del mundo son marginales, aunque se registra algún desvío de comercio. La explicación de estos fenómenos reside en el comportamiento en materia de precios de las empresas transnacionales, las que incrementarían su **mark-up** en un intento de evitar el arbitraje entre los dos mercados.

4. Síntesis

Se han revisado brevemente algunos de los estudios que se orientan a evaluar ex ante los principales efectos del TLC en México y el resto del mundo. La mayoría de los estudios calculan el efecto de la reducción arancelaria sobre los precios y los volúmenes y su distribución entre México y el resto del mundo. Se concluye, de modo unánime, que los efectos son relativamente menores y positivos para México. Para el resto del mundo, puede haber alguna desviación de comercio, que se compensaría holgadamente con la creación de comercio. Los estudios de equilibrio general computable no siempre contemplan de manera satisfactoria los efectos no precio del TLC. En algunos estudios sectoriales se demuestra que los efectos no precio pueden ser significativos, dada la presencia de intervenciones políticas en los mercados y la constelación oligopólica de éstos.

C. UN EJERCICIO EMPIRICO PRELIMINAR

1. Metodología de análisis

La metodología de análisis se describe algebraicamente en el anexo 1. A fin de facilitar al lector la comprensión de la descripción que sigue, se presenta aquí la metodología en términos cualitativos.

Se toma como punto de partida la observación actual del crecimiento de las importaciones de los Estados Unidos, entre el año base —enero-mayo de 1993— y el año actual —enero-mayo de 1994— (DAO, Diferencia Actualmente Observada). Esta se puede desglosar en un componente que refleja la participación de los países en cada sector en el año base (PN, participación neta) y un componente que expresa el cambio de participación de cada país en cada sector entre las dos observaciones (IPN, Incremento de Participación Neta). O sea, el primer componente (PN) indica la parte del incremento en las importaciones de los Estados Unidos que hubiera sido absorbida por las exportaciones de un país *i* si no se hubiera alterado su participación, y el segundo componente (IPN) indica el monto proporcional con el cual el país en cuestión aumentó o disminuyó su participación en el mercado.

A su vez, se puede desglosar cada uno de estos componentes en dos subcomponentes, que indican un efecto bruto y uno estructural. El primer subcomponente es el efecto bruto en la participación neta (PB, participación bruta), en que se supone constante la participación de cada sector en las importaciones de los Estados Unidos. Esto es, la parte del incremento de las importaciones de los Estados Unidos que hubiera absorbido el país *i* si no se hubiera alterado ni su participación en cada mercado ni el peso de cada sector en la estructura de las importaciones de los Estados Unidos. El efecto del cambio estructural en la participación neta (EP, cambio Estructural en la Participación) expresa la importancia del cambio de participación de cada sector en la estructura de las importaciones de los Estados Unidos, pero mantiene constante todavía la participación de cada país.

El desglose del segundo componente proporciona en su primer subcomponente el efecto bruto del incremento de participación (IPB, incremento de participación bruto) al suponer constante la participación de cada sector en la estructura de las importaciones de los Estados Unidos. Este es el componente que refleja la ganancia o pérdida de participación de cada país en cada sector, si se supone constante la estructura de las importaciones. El segundo subcomponente proporciona el efecto del cambio estructural en el incremento de participación (EIP), que refleja, según el cambio de participación de cada país en cada sector, la importancia del cambio de participación de cada sector en la estructura de las importaciones de los Estados Unidos.

2. Análisis de resultados

a) Análisis de datos agregados

En primer lugar, corresponde analizar los datos agregados. Se observa en el cuadro 4 que las importaciones de los Estados Unidos en el período enero-mayo de 1994 sumaron casi 250,000 millones de dólares, con un incremento de 23,700 millones de dólares con respecto al mismo período del año anterior. La tasa de crecimiento fue, por lo tanto, de 10.5%. Conviene colocar esta cifra en una dimensión mayor de tiempo: las importaciones de los Estados Unidos vienen avanzando a ritmos elevados por lo menos desde 1991. Entre 1992 y 1993 el ritmo de crecimiento fue de 9.5% en términos nominales, y entre 1991 y 1992, de 8.5%.

De las importaciones por 250,000 millones de dólares, Canadá aportó el 19.93%, lo que significa un leve retroceso con respecto al mismo período del año anterior, pero superior a su participación en todo el año 1993 (19.2%) y 1992 (18.7%). México ensanchó su participación significativamente, desde 6.5% en 1992, 6.7% en todo el año 1993, a 6.8% entre enero-mayo de 1993 a 7.5% en 1994. En Centroamérica, Guatemala y Costa Rica pierden posición en el mercado, pero sólo la disminución de Guatemala alcanza niveles importantes. Los demás países del Mercado Común Centroamericano logran mantener o aumentar su participación en el mercado de importaciones de los Estados Unidos, aunque partieron de niveles muy bajos y no registraron incrementos apreciables. En términos regionales, el primer período de 1994 muestra una participación centroamericana de 0.71%, igual a la de 1992, pero inferior al 0.74 alcanzado en 1993.

En cuanto a los demás países en estudio, Haití pierde peso en el mercado por problemas políticos conocidos, y Panamá mantiene su ponderación, mientras que República Dominicana registra un leve retroceso.

Al comparar los grupos de países, se puede observar que los países del TLC incrementan 0.5 puntos porcentuales su participación en el mercado, y los países periféricos retroceden 0.07 puntos porcentuales. Es decir, si hubiera habido desviación de comercio a favor de los países del TLC, los datos más agregados sugieren que ésta se daría solamente a favor de México e inclusive en contra de Canadá. Para Canadá se invierte entonces la tendencia ascendente que había registrado su participación en el mercado de los Estados Unidos desde 1992. Los países pequeños se encontrarían más que proporcionalmente afectadas por esta eventual desviación de comercio, puesto que de los 0.7 puntos porcentuales que gana México, el 10% (0.07) proviene de los países en estudio, lo que es muy superior a su participación de poco más de 1% en las importaciones de los Estados Unidos. El 30% (0.21) proviene de Canadá, y el resto, de todos los demás países del mundo.

Cuadro 4

PARTICIPACION DE MERCADO EN LAS IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS
ENTRE ENERO Y MAYO DE 1993 Y 1994

	1994		1993		Porcentajes	
	Miles de dólares	%	Miles de dólares	%	1993	1992
Total importaciones	249,990,408		226,294,110			
Canadá	49,814,603	19.93	45,503,123	20.11	19.22	18.71
México	18,743,426	7.50	15,375,687	6.79	6.73	6.46
TLC	68,558,029	27.42	60,878,810	26.90	25.95	25.17
Guatemala	465,373	0.19	511,213	0.23	0.20	0.20
El Salvador	217,669	0.09	192,678	0.09	0.08	0.07
Honduras	389,880	0.16	356,729	0.16	0.16	0.15
Nicaragua	68,790	0.03	53,085	0.02	0.02	0.01
Costa Rica	645,452	0.26	612,676	0.27	0.27	0.27
MCCA	1,787,164	0.71	1,726,381	0.76	0.74	0.71
Panamá	93,396	0.04	81,257	0.04	0.04	0.04
Haití	46,697	0.02	58,341	0.03	0.03	0.02
República Dominicana	1,069,800	0.43	995,056	0.44	0.46	0.45
Resto del mundo	178,435,322	71.38	162,554,265	71.83	72.79	73.61

Los mismos datos observados desde el ángulo de las tasas de crecimiento permiten ver que los pronósticos sobre las tasas de crecimiento de las exportaciones han sido inferiores a lo que sucedió en realidad. México aumentó 8 puntos porcentuales su tasa de crecimiento, y no entre 3 y 5 puntos porcentuales, como pronosticó Hinojosa et. al. Las exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos ascendieron 21.9% entre enero-mayo de 1993 y el mismo período de 1994.

Los países pequeños aumentaron fuertemente sus exportaciones hacia los Estados Unidos desde principios de los años noventa. Así, entre 1991 y 1992 lograron una tasa de crecimiento de

17.3%, y entre 1992 y 1993 de 14%. Tras la puesta en marcha del TLC vieron reducida la tasa de crecimiento de las exportaciones hacia los Estados Unidos a un nivel de 4.8%. En cada país, con excepción de Panamá, disminuyó la tasa de sus exportaciones hacia los Estados Unidos, y sólo El Salvador, Nicaragua y Panamá lograron una tasa de crecimiento superior al promedio. En todo caso, la reducción de dicha tasa de los países periféricos, que alcanza los nueve puntos porcentuales, es bastante superior a la reducción de 0.5 puntos que había estimado Hinojosa et.al.

Cuadro 5

TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES HACIA LOS ESTADOS UNIDOS

	1994-1993	1993-1992	1992-1991
Canadá	9.5	12.5	8.0
México	21.9	13.9	11.5
Guatemala	-9.0	9.8	20.2
El Salvador	13.0	25.6	26.7
Honduras	9.3	17.1	41.4
Nicaragua	29.6	81.5	15.3
Costa Rica	5.3	10.0	22.6
Panamá	14.9	6.8	-10.0
Haití	-20.0	44.0	-62.3
República Dominicana	7.5	12.7	19.7
Total países pequeños	4.8	14.0	17.3
Resto del mundo	9.8	8.3	8.3

b) Descomposición del crecimiento

Del ejercicio de descomposición surgen algunas observaciones interesantes. Con respecto a la pérdida de participación de Canadá, que en términos de dólares significa 453 millones (la diferencia entre PB y DAO), se aprecia que ésta no se da por una pérdida de participación en los rubros que comercia con los Estados Unidos. Por lo contrario, Canadá registra un aumento de participación de 58 millones de dólares (IPB), en caso de mantenerse constante la estructura sectorial de las importaciones de los Estados Unidos. La pérdida se genera en la estructura sectorial de las exportaciones canadienses, que se encuentra concentrada en rubros de poco dinamismo relativo. Esto es válido no sólo para la estructura sectorial estática (EP), sino también para el efecto estructural registrado en el incremento de las exportaciones canadienses (EIP). Los rubros en que Canadá gana más participación de mercado, también son en promedio rubros menos dinámicos. Se debe apuntar que a estas alturas del análisis no es posible todavía distinguir si este escaso dinamismo de los rubros en que Canadá se especializa, se debe a un menor dinamismo de la demanda en términos físicos, o a un comportamiento de precios desfavorable.

Cuadro 6

RESUMEN DEL EJERCICIO DE DESCOMPOSICION

	PB	EP	IBP	IEP	DAO
Canadá	4.764.841	-206.338	58.093	-305.113	4.311.484
México	1.610.059	- 5.875	1.778.499	- 14.939	3.376.744
MCCA	180.777	-123.910	2.313	1.613	60.792
Resto pequeños	118.815	- 50.945	41.482	- 34.114	75.239
Resto del mundo	17.021.806	387.070	-1.880.387	352.553	115.881.042

Al contrastar la observación referida a los primeros meses de 1993 y 1994 con la de los años 1992 y 1993 (véase anexo estadístico, que se presenta por separado), se nota que la estructura de las exportaciones canadienses resultó afectada por la pérdida de dinamismo de algunos rubros importantes, como las del sector automovilístico. Este rubro calificaba en el período 1992-1993 todavía como de mayor dinamismo relativo, con lo que la estructura de las exportaciones canadienses estaba sesgada a favor de rubros dinámicos. Lo que sí se advertía ya desde 1992 es que el crecimiento de las exportaciones canadienses se daba preponderantemente en rubros de menor dinamismo relativo. En conclusión, la participación canadiense en las importaciones de los Estados Unidos registra una reversión de su tendencia ascendente a partir de la vigencia del TLC.

El incremento bruto de participación de México es sin duda impresionante. A base de la participación de México en los primeros meses de 1993, se podría haber esperado que el país hubiera absorbido 1,600 millones del total de 23,700 millones de incremento de las importaciones de los Estados Unidos (PB). Sin embargo, la ganancia de participación en cada sector le arrojó a México 1,800 millones adicionales (IBP), no obstante que la estructura de las exportaciones mexicanas es, al igual que la canadiense, ligeramente sesgada hacia productos poco dinámicos, lo que explica las cifras negativas tanto en el efecto estructural de la participación como en el efecto estructural del incremento de la participación. La importancia del petróleo y la sorprendente falta de dinamismo de las importaciones automovilísticas explican esta situación. Con todo, se puede inferir que México arrebató 1,800 millones a sus competidores en las importaciones de los Estados Unidos (la diferencia entre PB y DAO).

El incremento de la participación mexicana muestra una aceleración notable con respecto a lo sucedido entre 1992 y 1993. Ya en este último período, la ganancia de participación mexicana fue importante, al registrar un incremento neto de participación de 1,300 millones de dólares. Aunado al efecto estructural, que en la comparación 1992-1993 fue positivo (situación similar a la de Canadá), las exportaciones mexicanas en 1993 fueron de 1,500 millones de dólares, superior a lo que hubieran sido de mantenerse constante la participación de 1992. Si bien México registra ganancias ya desde hace algunos años en el mercado de importaciones de los Estados Unidos, la expansión tras la implantación del TLC es notable. Lo que México obtuvo en todo el año 1993, ya se había alcanzado en mayo de 1994.

Como ya se mencionó, esta ganancia mexicana se verifica en detrimento de Canadá, de los países pequeños y del resto del mundo. En el caso de los países del Mercado Común Centroamericano, la pérdida no obedece a una merma de participación en el mercado (situación similar a la canadiense), sino a un declive en importancia relativa de los rubros que esta región exporta a los Estados Unidos. Si se hubieran mantenido constantes los parámetros de participación de 1993, Centroamérica hubiera incrementado sus exportaciones a los Estados Unidos en 180 millones de dólares. En los hechos, los países de Centroamérica aumentaron tan sólo 61 millones sus exportaciones hacia los Estados Unidos, resultado que se puede atribuir en su totalidad a la disminución de la importancia relativa de sus rubros.

La gravedad de esta situación queda de manifiesto al comparar estos resultados para los países del Mercado Común Centroamericano con los de los años 1992-1993. Entonces los países del MCCA habían presentado un incremento notorio de su participación en las importaciones de los Estados Unidos, por un monto bruto de 360 millones de dólares. Sin embargo, entre los primeros meses de 1993 y los de 1994 no se logró ningún incremento. Dado que la estructura de las exportaciones de la región se encuentra sesgada hacia productos poco dinámicos, el aumento real de exportaciones hacia los Estados Unidos fue entre 1992 y 1993 de 533 millones de dólares, frente a sólo 61 millones entre los primeros 5 meses de 1993 y el mismo período de 1994.

El resto de los países pequeños (la República Dominicana, Haití y Panamá) lograron un incremento de participación en los rubros exportados (IBP), lo que no compensó la pérdida por concepto de la disminución de peso relativo de los rubros en que participan (EP+EIP). Con todo, el aumento de importaciones es de 33,600 millones de dólares inferior a lo que podría haberse esperado de permanecer constante su participación en los rubros exportados así como la estructura de importaciones de los Estados Unidos (DAO-PB).

De todos modos, es de notar las distintas situaciones de estos países: Haití sufrió las consecuencias del embargo comercial y retrocede en términos absolutos, Panamá que logra aumentar su participación en el mercado, y la República Dominicana que registra un leve retroceso.

El resto del mundo, que en la definición geográfica aquí adoptada aporta más del 70% de las importaciones de los Estados Unidos, resintió los efectos de la mayor participación mexicana. A diferencia de los países arriba mencionados, el resto del mundo se vio beneficiado por un posicionamiento favorable, lo que le significó atenuar la pérdida de posición en el mercado. Cabe advertir que esta situación es la imagen simétricamente opuesta a la encontrada en Canadá, México y los países periféricos.

3. Análisis por países

El análisis por países usa la distinción sectorial introducida por Fajnzylber, la que clasifica a los rubros de exportación en estrellas auténticas (un sector dinámico en que un país gana participación de mercado), vulnerabilidades (un sector de menor dinamismo en que un país gana participación), oportunidades perdidas (un sector dinámico en que un país pierde participación) y retiradas (un sector de menor dinamismo en que un país pierde participación). El cuadro en el anexo estadístico resume las posiciones de cada país, al reflejar el porcentaje de las exportaciones totales hacia los Estados

Unidos que aporta cada categoría de sectores. Los cuadros por país (anexo estadístico) reflejan los principales cinco sectores (a dos dígitos) en cada categoría, y los principales dos ítems (a 10 dígitos) por sector.

El resumen de este análisis es que en 1994 hay sólo un país donde predominan las estrellas auténticas (México). En cinco países son las situaciones de vulnerabilidad, en tres de los cuales el incremento de participación es más importante que el de la pérdida estructural (El Salvador, Nicaragua y Panamá) y en dos, la pérdida por cambio estructural es mayor al incremento bruto de participación (Honduras y República Dominicana). En dos casos se registra una predominancia de oportunidades perdidas, y en ambos el efecto positivo del cambio estructural no compensa la pérdida (incremento negativo) de participación. Se trata tanto de Haití como del resto del mundo. Por último, en tres países predominan las retiradas: en Canadá, Guatemala y Costa Rica. En conjunto, la situación de los países pequeños es la de vulnerabilidades y retiradas: se aumenta o se pierde participación en rubros de escaso dinamismo.

Al comparar la situación con la de 1993, se observa que en este último año había varios países donde predominaban las estrellas auténticas: México, Canadá y República Dominicana, y en menor medida, Haití y Guatemala. Situaciones de vulnerabilidad se registraron predominantemente en Nicaragua, Honduras y Costa Rica. Oportunidades perdidas de importancia sólo hubo en el resto del mundo, y en menor grado en Costa Rica. Retiradas se experimentaron sobre todo en el caso de Panamá.

El cambio de panorama entre 1992-1993 y 1993-1994 es bastante claro. En el período anterior varios países de la región lograron fortalecer su posición competitiva con respecto al resto del mundo. En el período más reciente, tras la aplicación del TLC, los países pequeños y Canadá encuentran mayores problemas para incrementar su participación en las importaciones de los Estados Unidos. Casi exclusivamente México logra aumentar su participación en el mercado de los Estados Unidos.

4. Análisis por sectores

En el análisis por sectores a nivel de 10 dígitos el objetivo es demostrar, en casos específicos, la existencia del desplazamiento de los países periféricos en el mercado de importaciones de los Estados Unidos por la competencia mexicana.

Para que se dé tal desplazamiento, la primera condición es que los países periféricos pierdan participación en el mercado. En primera instancia, se analiza entonces en el cuadro I (del anexo estadístico), que contiene la información del IBP a nivel de dos dígitos, clasificado por orden de magnitud de la pérdida de IBP para los países del Mercado Común Centroamericano.

Como se observa, el total del IBP para los países del MCCA arroja una cifra positiva, es decir, no se registra en términos agregados tal desplazamiento. Pero existen sectores donde el IBP es negativo. Con holgura, el rubro más importante es el café, seguido por partes y piezas de maquinaria eléctrica y las importaciones del rubro 98, constituidas principalmente por las actividades

de maquila. Pero si no fuera por el rubro del café, la situación para los países pequeños hubiera sido bastante mejor. Nótese la ausencia en esta lista de los rubros 61 y 62, donde se registran las exportaciones de confección. En estos rubros, de gran importancia para los países pequeños, no se reporta una mengua de su participación en el mercado.

La segunda condición para el desplazamiento de los países pequeños por productores mexicanos es que México obtenga en estos rubros un IBP positivo. En dos tercios del total de sectores con IBP negativo para los países del MCCA, México muestra un IBP positivo. En los demás casos, los países periféricos no pierden participación a favor de México, sino a favor de Canadá o del resto del mundo. De tal forma, hay que desechar de la lista de sectores los del rubro 98, la fruta y las semillas oleaginosas, para mencionar los más importantes.

Es notable además que en los principales rubros donde México registra una ganancia de IBP, los países periféricos no acusan gran participación, con excepción del rubro 85 de las partes y piezas de maquinaria eléctrica. México gana principalmente en los rubros 87 (vehículos) y 84 (maquinaria de cómputo).

Sectores interesantes para un análisis más detallado, a nivel de 10 dígitos, se encuentran entonces en el rubro del café, de la maquinaria eléctrica y del azúcar. Si se agrega a esta lista un análisis de algunos rubros de importancia para Centroamérica, pero donde no se registra una pérdida de participación importante, como son las exportaciones de fruta y de confección, se obtiene un panorama ilustrativo de lo que sucedió con la participación de los países periféricos en el mercado de importaciones de los Estados Unidos.

a) Café

El mercado de las importaciones de café en los Estados Unidos se descompone en 7 rubros de cierta importancia, 23/ que en conjunto alcanzaron en los primeros 5 meses de 1993 un monto total de 650 millones de dólares, frente a 628 millones en el mismo período de 1994. Más del 80% de estas exportaciones se efectúa por concepto del café no tostado, que constituye un mercado no dinámico. En contraste, los cafés tostados y descafeinados suponen mercados dinámicos, y en el principal rubro (120000, descafeinado, no tostado), las importaciones aumentaron casi 50%.

23/ Los ítems son:

0901110010 - Arábica, no tostado

0901110090 - Otros, no tostado

0901120000 - No tostado, descafeinado

0901210030 - Tostado, no descafeinado, en contenedores para comercio minorista

0901210060 - Tostado, no descafeinado, no en contenedores para comercio minorista

0901220030 - Tostado, descafeinado, en contenedores para comercio minorista

0901220060 - Tostado, descafeinado, no en contenedores para comercio minorista

Cuadro 7

ANALISIS DE LAS IMPORTACIONES DEL CAFE a/

	Incremento							
	V94	P94	V93	P93	P	Q	PU94	PU93
Mundo	627759		649291		0.30	-0.26	0.001632	0.001253
México	171110	27.3	122668	18.9	0.24	0.13	0.001622	0.001312
Pequeños	95410	15.2	176769	27.2	0.31	-0.59	0.001753	0.001334
Resto del mundo	361245	57.5	349857	53.9	0.34	-0.23	0.001607	0.001198

a/ Precio unitario en miles de dólares por kilo.

El acontecimiento principal en este mercado es el incremento de precios (30%) entre 1994 y 1993. Esto se explica tanto por las condiciones climáticas en el principal país productor, Brasil, como por la decisión de algunos países, entre ellos Colombia y los países de América Central, de retener voluntariamente su oferta exportable.

La reacción de los importadores de los Estados Unidos ante el incremento de los precios ha sido disminuir drásticamente su volumen de compras (-26%), decisión posibilitada por la presencia de **stocks** importantes.

El reacomodo de las participaciones de mercado favoreció claramente a México, país que por sus compromisos en el marco del TLC no retuvo su oferta exportable. Así, su participación en las importaciones de café de los Estados Unidos pasó de 18.9% en los primeros meses de 1993 a 27.3% en los primeros de 1994, afectando principalmente a Colombia (de 21.6 a 16.1%) y El Salvador (de 7.8 a 1.6%), aunque también Guatemala y Honduras experimentaron disminuciones sensibles de su participación en el mercado.

En conclusión, el desplazamiento de los países pequeños no provino de una reducción arancelaria a favor de México (que en los hechos no ocurrió, porque el café ya entraba libre de gravamen), sino por propia decisión de los países de retener sus exportaciones en aras de obtener mayores precios. El alza de los precios, que ciertamente tuvo lugar, no compensó la reducción del volumen, ya que los **stocks** existentes en el mercado de los Estados Unidos posibilitaron una contracción drástica de las importaciones; además, hubo países que no aplicaron la política de retenciones (entre otros, México).

b) Artículos eléctricos

Las importaciones contempladas en el rubro 85 se descomponen en gran cantidad de ítems, muchos de los cuales no significan montos muy importantes. Aquí, a título de ilustración, se muestra lo que sucedió en dos rubros que cuentan con la participación de algunos países pequeños.

Cuadro 8

ANALISIS DE LAS IMPORTACIONES DE APARATOS ELECTRICOS 8536900090--ELECTRICAL APPARATUS FOR SWITCHING & PROTECTING CIRCUITS (RELAYS, FUSES, SWITCHES); voltaje no superior a 1,000.

	V94	P94	V93	P93	IBP
Mundo	240153		194143		0
Canadá	21641	9.0	25916	13.3	-9303
México	112024	46.6	69628	35.9	23126
Pequeños	8680	3.6	7819	4.0	-886
Resto del mundo	97808	40.7	90780	46.8	-12937

En el rubro 8536900090 México logró un aumento importante de su participación en el mercado, principalmente a costa del resto del mundo y Canadá, pero también en alguna medida a expensas de los países periféricos, cuyo crecimiento fue insuficiente para mantener su posición. México obtuvo una reducción inmediata del arancel de 5.3% que gravaba este ítem. En este caso, la República Dominicana y Costa Rica son los principales participantes del mercado. Desafortunadamente, no se registran volúmenes de importación para este ítem.

Cuadro 9

ANALISIS DE LAS IMPORTACIONES DE "AUTOMATIC CIRCUIT BREAKERS, ítem 8536200020", para un voltaje no superior a 1,000 V a/

	Incremento							
	V94	P94	V93	P93	P	Q	PU94	PU93
Mundo	76329		55968		0.14	0.19	0.002208	0.001934
México	43693	57.2	28592	51.1	0.22	0.25	0.001860	0.001524
República Dominicana	12889	16.9	12901	23.1	-0.01	0.01	0.001791	0.001812
Resto del mundo	19748	25.9	14476	25.9	0.08	0.27	0.005083	0.004728

a/ Precios unitarios en miles de dólares por unidad.

En el rubro 8536200020, gracias a una reducción inmediata del gravamen de 5.3%, México fortaleció su posición mayoritaria en el mercado, a expensas de la República Dominicana pero no de Irlanda, el principal competidor en el resto del mundo. México logró un aumento de precios mayor a la competencia. Pese a que los precios unitarios en el resto del mundo duplican los de la oferta mexicana, el resto del mundo conservó su posición en el mercado.

c) **Azúcar y confecciones**

La presencia de cuotas dificulta el análisis de este mercado. En los principales mercados de azúcar de caña cruda, México no tiene una participación de importancia. Se ilustra el caso con un mercado que se rige por la aplicación de cuotas, en este caso de la melaza.

Cuadro 10

ANALISIS DE LAS IMPORTACIONES DE MELAZA, SUJETO A CUOTA (ítem 1703105000) a/

	Incremento							
	V94	P94	V93	P93	P	Q	PU94	PU93
Mundo	22610		14854		0.04	0.46	0.072725	0.069938
México	1675	7.4	230	1.5	0.31	4.55	0.081014	0.061736
Pequeños	11557	51.1	11706	78.8	0.09	-0.09	0.07485	0.068876
Resto del mundo	9379	41.5	2914	19.6	-0.09	2.52	0.069055	0.075518

a/ Precios unitarios en miles de dólares por litro.

Los países pequeños, principales proveedores de los Estados Unidos, pierden participación en el mercado, tanto a favor de México como del resto del mundo. Dado que el rubro se sujeta a cuotas, se requiere información específica para analizar este mercado. En apariencia, los países periféricos están en el tope de la cuota, y no pueden incrementar el valor de sus exportaciones a los Estados Unidos. México obtiene un importante incremento de precios, mientras que el resto del mundo sufre un deterioro de los precios, pero incrementa el volumen de exportaciones de tal forma que su ganancia de participación es considerable.

Con estos tres ejemplos se han analizado algunos ítems dentro de sectores en los cuales los países periféricos pierden participación en el mercado a favor de México. La conclusión es que tal pérdida se debe, en el caso del café, a la retención voluntaria de las exportaciones, y en el del azúcar, por la presencia de cuotas. Sólo en el caso de los ítems del rubro 85 se puede observar una desviación de comercio surgido principalmente a raíz de la preferencia arancelaria del TLC. En este caso, cabe la calificación de que el perdedor principal es la República Dominicana, y en menor medida Costa Rica.

Se analiza a continuación lo sucedido en algunos mercados de especial relevancia para los países pequeños: en primera instancia, las confecciones, luego las exportaciones de carne bovina, y en tercer lugar algunos ítems del sector de frutas.

d) **Confecciones**

El caso es que los rubros 61 y 62, que agrupan las exportaciones de confecciones en que los países periféricos tienen una participación destacada, muestran un dinamismo diferente. Las

confecciones de tela no tejida (61) han sido poco dinámicas entre 1993 y 1994, mientras que las confecciones de telas bordadas y tejidas (62) sí lo han sido. La situación entre 1992 y 1993 era exactamente la inversa.

Aquí, de la gran cantidad de ítems (superior a mil) a diez dígitos, destacan dos en que casi la totalidad de los países periféricos participan, y que significan valores de importación elevados. Se trata de los pantalones de mezclilla y los sostenes.

En este rubro se ha estimado conveniente mostrar la participación de otros países del resto del mundo. Se trata de un sector muy competido, donde participan más de 130 países diferentes. Las importaciones de China se reducen drásticamente, de 93 millones de dólares a 25 millones, lo cual podría explicarse por la imposición de cuotas a las exportaciones chinas que aplicó los Estados Unidos a principios de 1994. Por el espacio que deja China en el mercado, la participación de los demás países necesariamente tiene que subir. México es uno de los principales países que aprovecha esta situación para fortalecer su posición en el mercado. Por lo demás, México, que goza a partir del 1 de enero de 1994 de una reducción del arancel desde 17.1% hasta aproximadamente 14.5%, muestra un incremento de precios de poca monta (1%), siendo superado en este aspecto por muchos competidores. El 14% de incremento de volumen tampoco es excepcional. México ya tiene un precio unitario bastante superior a la competencia de los países pequeños, y algo por encima del promedio.

Agrélese a ello que los países pequeños de la región no pierden participación en el mercado por el buen desempeño de la República Dominicana, que inclusive logra convertirse en el principal país proveedor de los Estados Unidos, por encima de China y México. La República Dominicana tiene un nivel de precios unitarios parecido al mexicano.

En el mercado de los sostenes, México obtuvo una reducción inmediata de 18% del arancel aplicable. En comparación, esto aparece como una marcada ventaja. Sin embargo, la considerable ganancia de participación de México no es tan grande como en otros casos. Aquí los principales perdedores resultan ser las Filipinas y Costa Rica. La República Dominicana fortalece su posición como principal país proveedor de los Estados Unidos. El Salvador y Honduras también muestran un desempeño inclusive mejor que el de México. Santa Lucía y Jamaica logran mejorar su participación en el mercado. Una vez más, las diferencias de precios unitarios y el comportamiento de los precios desafían la teoría económica. A pesar de la ventaja arancelaria, el incremento de precios que logra México es inferior al incremento de precios de las importaciones de los Estados Unidos. Esto es más sorprendente cuando se recuerda que en este caso la ventaja arancelaria otorgada a México es significativa.

Cuadro 11

ANALISIS DE LAS IMPORTACIONES DE PANTALONES DE MEZCLILLA
(AGRUPA LOS SEIS PRINCIPALES ITEMS) a/

	Incremento								
	V94	P94	V93	P93	IBP	P	Q	PU94	PU93
Mundo	736297		721658		10	0.00	0.02	0.072	0.072
Canadá	16220	2.2	10983	1.5	4885	0.17	0.27	0.158	0.135
México	122446	16.6	106818	14.8	14298	0.01	0.14	0.075	0.074
Guatemala	26134	3.5	19072	2.6	6701	0.10	0.24	0.063	0.057
El Salvador	5220	0.7	3973	0.6	1362	0.20	0.09	0.034	0.029
Honduras	31254	4.2	36728	5.1	-7331	0.01	-0.16	0.062	0.061
Nicaragua	1277	0.2	1784	0.2	-542	-0.12	-0.18	0.045	0.051
Costa Rica	54499	7.4	49821	6.9	3429	0.05	0.04	0.072	0.068
Panamá	1208	0.2	2118	0.3	-998	0.10	-0.48	0.055	0.050
Haití	1528	0.2	2365	0.3	-977	-0.15	-0.24	0.020	0.024
República Dominicana	126412	17.2	96559	13.4	29897	0.03	0.27	0.074	0.071
Hong Kong	82893	11.3	65185	9.0	19134	-0.15	0.49	0.090	0.105
Filipinas	29845	4.1	25399	3.5	4978	-0.08	0.27	0.070	0.076
Bangladesh	28981	3.9	24953	3.5	4042	0.04	0.12	0.057	0.055
China	25135	3.4	93465	13.0	-75706	-0.09	-0.70	0.075	0.082
Sri Lanka	23114	3.1	22440	3.1	1106	-0.01	0.04	0.063	0.064
Indonesia	21227	2.9	31073	4.3	-10751	0.02	-0.33	0.081	0.079
Mauritania	17536	2.4	11960	1.7	6186	0.04	0.42	0.081	0.078
Taiwán	13177	1.8	26097	3.6	-14334	0.00	-0.50	0.076	0.076
Singapur	11869	1.6	14966	2.1	-3379	-0.11	-0.11	0.090	0.101
Egipto	12450	1.7	8668	1.2	4135	0.08	0.33	0.047	0.044
Macao	11540	1.6	6376	0.9	5578	-0.15	1.13	0.086	0.101
Colombia	11247	1.5	6007	0.8	5579	0.15	0.63	0.087	0.076
Resto del mundo	61085	8.3	54848	7.6	2719				

a/ Los ítems son:

6203424010 - Pantalones y calzones de hombre, no tejido, de algodón, blue denim

6203424015 - id, otros algodones

6203424035 - id de niño, blue denim, no como parte de conjuntos

6203424045 - id, otros algodones

6203424050 - pantalones cortos de hombre, no tejidos, de algodón

6203424060 - id, de niño

Precios unitarios en miles de dólares por docena.

Cuadro 12

ANÁLISIS DE LAS IMPORTACIONES DE SOSTENES ^{a/}

	Incremento								
	v94	p94	v93	p93	IBP	p	q	pu94	pu93
Mundo	205549		177551		0	0.12	0.03	0.025	0.022
Canadá	921	0.4	883	0.5	-97	0.08	-0.03	0.054	0.050
México	44935	21.9	32987	18.6	6438	0.09	0.25	0.031	0.029
El Salvador	1773	0.9	553	0.3	1081	0.11	1.89	0.028	0.025
Honduras	16936	8.2	9784	5.5	5352	0.06	0.63	0.025	0.024
Costa Rica	24995	12.2	26400	14.9	-5313	0.06	-0.11	0.023	0.022
Panamá	1512	0.7	1256	0.7	55	0.25	-0.03	0.013	0.010
Haití	3034	1.5	3398	1.9	-859	0.06	-0.16	0.016	0.015
República Dominicana	42084	20.5	35338	19.9	1120	0.10	0.09	0.027	0.025
Jamaica	6995	3.4	5247	3.0	878	0.17	0.14	0.019	0.016
Santa Lucía	1530	0.7	633	0.4	761	0.15	1.10	0.031	0.027
Colombia	3443	1.7	2290	1.3	756	-0.10	0.68	0.035	0.039
Brasil	3084	1.5	2215	1.2	496	0.17	0.19	0.038	0.032
Sri Lanka	2064	1.0	522	0.3	1393	0.73	1.28	0.035	0.020
Tailandia	6074	3.0	6042	3.4	-879	-0.03	0.04	0.029	0.030
Indonesia	4967	2.4	5416	3.1	-1243	0.14	-0.19	0.029	0.026
Filipinas	24767	12.0	29365	16.5	-8806	0.15	-0.27	0.019	0.017
China	9542	4.6	7226	4.1	1123	0.10	0.20	0.024	0.022
Hong Kong	2735	1.3	3482	2.0	-1237	-0.12	-0.11	0.013	0.015
Resto del mundo	4158	2.0	4514	2.5	-1019				

^{a/} Ítem 6212102020 - sostenes, sin encaje, gaza o bordado, de tela sintética, sí o no tejido o trabajado con ganchillo. Precios unitarios en miles de dólares por docena.

Después de estos dos casos en el ámbito de las exportaciones de confecciones, se analizan tres casos del ámbito agropecuario.

e) Carne bovina

Las importaciones de carne bovina que realiza los Estados Unidos significan un mercado que en los primeros meses de 1993 alcanzaba un monto total de 700 millones de dólares, y en el mismo período de 1993 sólo 640 millones de dólares. O sea, es un mercado muy poco dinámico, en el que participan pocos países, cuyos líderes son Australia (40.9% del mercado), Nueva Zelandia (34.6%)

y Canadá (12.1%). La participación conjunta de América Central y la República Dominicana casi iguala a la canadiense, con 11.9%. México es un proveedor incipiente, con 0.2%. No existen otros proveedores. Ese país obtuvo una reducción inmediata del arancel de 10% aplicable a estos productos.

Lo que sucede en este mercado es que los países líderes, Australia y Nueva Zelandia, sufren una merma de su participación (de 80 a 75%), y los demás mejoran su posición. Si bien México registra un incremento importante en términos porcentuales (casi 200%), en términos absolutos su ponderación es ínfima.

Cuadro 13

ANALISIS DE LAS IMPORTACIONES DE "CARNE BOVINA" ^{a/}

	INCREMENTO							
	V94	P94	V93	P93	P	Q	PU94	PU93
Mundo	548575		608099		0.06	-0.15	0.002301	0.002177
Canadá	11879	2.2	8567	1.4	-0.20	0.73	0.001594	0.001985
México	1061	0.2	325	0.1	-0.15	2.84	0.002640	0.003104
Guatemala	3783	0.7	3566	0.6	0.17	-0.09	0.002365	0.002027
Honduras	9507	1.7	9014	1.5	0.01	0.04	0.002384	0.002352
Nicaragua	18566	3.4	11122	1.8	0.06	0.57	0.002391	0.002248
Costa Rica	14792	2.7	11132	1.8	0.01	0.31	0.002381	0.002352
República Dominicana	3229	0.6	2037	0.3	-0.03	0.63	0.002444	0.002516
Australia	262039	47.8	293493	48.3	0.06	-0.16	0.002199	0.002069
Nueva Zelandia	222377	40.5	266621	43.8	0.08	-0.22	0.002477	0.002302
Suecia	1206	0.2	1449	0.2	-0.01	-0.16	0.001844	0.00186

^{a/} Ítem 0202306000 - Carne de animales bovinos, deshuesado, no procesado, congelado. Precios unitarios en miles de dólares por kilo.

f) Piña

El mercado de las importaciones de piña (0804304000, fresca o disecada, no reducida en tamaño, en cajas u otros empaques) en los Estados Unidos está dominado por Costa Rica, Honduras y la República Dominicana. Además, existe otro ítem de piña, que registra un valor de importaciones menor, en el que Tailandia es un importante proveedor. En el caso que se analiza, México es el único proveedor que no sufre un deterioro de los precios, y logra un incremento de volumen exportado mayor que la competencia. Esto sería congruente con lo que pronostica la teoría, dada la reducción de aranceles de 55 centavos por kilo a cero, con efecto inmediato. Costa Rica y Honduras, que tuvieron que aceptar una reducción de precios, logran aumentar el volumen exportado. Sólo la República Dominicana, con los precios unitarios más bajos, experimenta una

reducción de volumen exportado de importancia, y retrocede en cuanto a su participación en el mercado. En conjunto, los países pequeños pierden algo de participación a favor de México, pero de magnitud ínfima.

Cuadro 14

ANALISIS DE LAS IMPORTACIONES DE PIÑA a/

	Incremento							
	V94	P94	V93	P93	P	Q	PU94	PU93
Mundo	17758		19618		-0.09	0.00	0.000336	0.000371
México	669	3.8	511	2.6	0.00	0.31	0.000363	0.000362
Costa Rica	12348	69.5	13495	68.8	-0.15	0.07	0.000376	0.000441
República Dominicana	668	3.8	2222	11.3	-0.21	-0.62	0.000196	0.000249
Honduras	4021	22.6	3259	16.6	-0.02	0.26	0.000275	0.000280

a/ Precios unitarios en miles de dólares por kilo.

g) Sillas de madera

Por último, el rubro de las sillas de madera (ítem 94011614010 - Sillas domésticas, con estructura de madera, para tapizar, de otras maderas, es decir, no de teca, ratán, bambú o caña) puede ser otro de los ejemplos puntuales donde se encuentra un desplazamiento de los países pequeños por parte de las exportaciones mexicanas. México obtuvo una desgravación inmediata del arancel de 3.4% que regía antes del TLC. No obstante, se observa que el precio para el exportador mexicano disminuye, aunque menos que el precio promedio en los Estados Unidos. El mercado se caracteriza por un diferencial de precios unitarios particularmente grande, a saber, un factor 4. Aquí el gran perdedor es Canadá, que registra una reducción de precios de 20% y una de volúmenes de 40%. Si bien, en conjunto, los países pequeños disminuyen su participación en el mercado, de 2% en 1993 a 1.2% en 1994, Honduras constituye la excepción a la regla, y logra introducirse en el mercado con sillas de un nivel de precios muy alto.

h) Resumen del análisis de sectores

Se ha analizado una veintena de los casi 17000 ítems a 10 dígitos del sistema armonizado. Es interesante resaltar que estos pocos ítems explican ya el 20% de las exportaciones hacia los Estados Unidos desde los países considerados. Se cuentan productos tradicionales de exportación, como café, carne y melaza; exportaciones de confecciones que han tenido un auge importante a partir del ICC; exportaciones agrícolas relativamente nuevas, como la piña; y exportaciones de productos manufacturados, tanto en el área de las partes y piezas de maquinaria eléctrica y electrónica, como en la de productos de madera.

Cuadro 15

ANALISIS DE LAS IMPORTACIONES DE SILLAS DE MADERA ^{a/}

	Incremento							
	V94	P94	V93	P93	P	Q	PU94	PU93
Mundo	51836		49582		-0.10	0.16	0.051137	0.056807
Canadá	4504	8.7	9387	18.9	-0.20	-0.40	0.136245	0.170604
México	3259	6.3	2155	4.3	-0.07	0.62	0.035232	0.037785
Guatemala	301	0.6	620	1.3	0.08	-0.55	0.043839	0.040407
Honduras	144	0.3	7	0.0	0.19	16.34	0.041522	0.035000
Costa Rica	94	0.2	215	0.4	-0.62	0.16	0.006462	0.017208
República Dominicana	55	0.1	141	0.3	-0.33	-0.42	0.091211	0.136100
Resto del mundo	43478	83.9	37056	74.7	0.00	0.18	0.050402	0.050645

^{a/} Precios unitarios en miles de dólares por silla.

Un desplazamiento importante de los exportadores centroamericanos y de otros países pequeños por exportaciones desde México solamente se ha encontrado en el caso del café, por razones no directamente vinculadas al efecto del TLC. Posiblemente haya habido un desplazamiento en rubros como aparatos eléctricos (en perjuicio de la República Dominicana y Costa Rica) y muebles de madera. En todo caso, en la mayoría de los rubros el comportamiento de los países pequeños no es homogéneo. Esto apunta a la existencia de una capacidad de reacción ante los cambios en algunos países y algunos sectores. Valga como ilustración el sólido desempeño de la República Dominicana en materia de exportaciones de artículos de confección, rubros en los cuales la ventaja arancelaria para México fue significativa.

Casi en todos los sectores parece haber fuerzas más importantes que el TLC que afectan las participaciones de los países en el mercado. La retracción de Australia y Nueva Zelanda en el mercado de la carne abrió la posibilidad para los países pequeños de aumentar su participación. En el mercado de la piña, la contracción de la República Dominicana fue redistribuida entre Costa Rica, Honduras y México. En melaza de caña, la pérdida de los países pequeños tiene que ver con la existencia de cuotas. En la confección de pantalones de algodón, la pérdida de participación de China puede ser resultado de la aplicación de cuotas a las exportaciones procedentes de este país a principios de 1994.

Aun en los casos de una posible desviación de comercio a raíz de la implantación del TLC, es dudoso si esto se debe a la ventaja arancelaria que obtuvo México, o a factores no precio, porque no es precisamente en los rubros de mayores privilegios arancelarios donde se registra el eventual desplazamiento.

D. CONCLUSIONES

Se ha hecho un repaso por la teoría y los estudios ex ante pertinentes para analizar el tema del impacto inmediato en las exportaciones hacia los Estados Unidos de la puesta en marcha del TLC. Se ha realizado un estudio empírico para comprobar los cambios de cortísimo plazo en las exportaciones de algunos países pequeños hacia los Estados Unidos, antes y después de la implantación del TLC, tanto a nivel global, de sectores (dos dígitos del sistema armonizado) y a nivel de algunos productos (10 dígitos del sistema armonizado).

No ha habido hasta ahora un desplazamiento de los exportadores de países pequeños a favor de exportadores mexicanos, salvo en algunos casos puntuales, como el café. Con todo, vale la pena advertir que el hecho de no haberse dado en el período considerado, no significa que no se vaya a dar tampoco en el futuro. Sobre todo, la imposibilidad de saber a ciencia cierta el cambio en los flujos de inversión extranjera directa introduce un interrogante sobre los vaivenes de los flujos comerciales en el futuro. De todas maneras, sí se comprueba que las exportaciones mexicanas han aumentado significativamente su tasa de crecimiento, mientras que las de los países pequeños la han disminuido drásticamente. Ello ha significado que no se pudo compensar el problema estructural del débil posicionamiento de estos países, por el fuerte sesgo de sus ventas hacia productos poco dinámicos en la demanda de los Estados Unidos.

Una hipótesis para explicar el cambio de las tasas de crecimiento de las exportaciones hacia los Estados Unidos desde México y los países pequeños tiene que ver con la vigencia del TLC. Sin embargo, la ventaja de precios obtenida por México con este Tratado no alcanza como para interpretar la magnitud de los efectos que se han registrado, aunque sí la dirección del cambio.

Esto apunta a que puede haber modificaciones en los determinantes de la demanda no vinculados con los precios. El caso más importante es nuevamente el café, rubro en el cual la política de retención que aplicaron los países periféricos se asocia en buena medida al espacio que perdieron en las importaciones de los Estados Unidos, no sólo en el mercado del café sino también en las cifras agregadas. Además de esta retención voluntaria, se puede pensar en barreras no arancelarias y otras intervenciones políticas en el funcionamiento de la oferta y demanda, así como en aspectos ligados a lo que se ha llamado la "competitividad sistémica" de los países. La entrada en vigor del TLC ha fortalecido en México las reformas micro y macroeconómicas, y ha acercado en más de un sentido a los dos países.

Para los países que rodean la zona de libre comercio del TLC surgen entonces varios mensajes. El primero es positivo, en el sentido de que no se puede comprobar todavía que los países pequeños estén perdiendo relaciones comerciales existentes. El segundo es más preocupante: si bien no se deteriora lo existente, ahora es más difícil que antes ganar espacios en el mercado. Esta dificultad lleva la atención al tema más inquietante de todos: los países pequeños poseen una estructura de exportaciones muy vulnerable, es decir, fuertemente orientada a sectores de dinamismo menor.

Ante tal situación, no es suficiente la adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte como solución principal al problema. Los países deben buscar formas de mejorar

cualitativamente su estructura de exportaciones y su capacidad exportadora general, incluido el fortalecimiento de la capacidad comercializadora. Esto es urgente, con adhesión o sin ella. La tarea implica, principalmente, reformas macro y microeconómicas internas, así como de mejoramiento de los factores de la producción.

Por último, la constatación de los elevados diferenciales de precios unitarios, así como el a veces errático comportamiento de la demanda en términos de precios y volúmenes que se ha observado, apunta a la importancia de los elementos no precio que regulan la oferta y la demanda. El nivel generalmente bajo de los precios unitarios para los países pequeños indica que a menudo estos elementos juegan en contra de estos países. Un tema podría ser el de la calidad, otro de las marcas y el dominio de los canales de comercialización, y otro tema, de carácter diferente, podría ser el de la deficiente competitividad sistémica en estos países.

Sin perjuicio de la importancia que tienen los acuerdos de libre comercio y las iniciativas en los países pequeños para asegurar el acceso a los mercados en los términos más ventajosas posibles, se antoja que hay todavía mucho camino por recorrer para mejorar los elementos no precio que al parecer afectan de manera importante a las exportaciones de los países pequeños, así como para mejorar cualitativamente la estructura de sus exportaciones.

III. ACCESO DE LOS PAISES CENTROAMERICANOS AL TLC O EQUIPARACION DE BENEFICIOS: EVALUACION DE OPCIONES

A. ANTECEDENTES

Ante el proceso de globalización de la economía mundial y el fortalecimiento de los mecanismos multilaterales que rigen el comercio internacional (con los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay), los países centroamericanos están modificando sus políticas comerciales, así como una serie de normas institucionales, con el fin de adecuarse a las nuevas circunstancias, al mismo tiempo que se enfrentan al reto de la regionalización del comercio. Por ser economías pequeñas y abiertas tienen que definir su posición frente a la formación de bloques comerciales en el continente americano, so pena de quedar marginadas o ser desplazadas de su principal mercado de exportaciones: los Estados Unidos. 24/

En este capítulo se intenta evaluar la situación de los países centroamericanos tras la entrada en vigencia del TLC así como las opciones que se pueden considerar en la búsqueda de una mayor integración comercial con sus socios comerciales del norte, particularmente con los Estados Unidos.

En la práctica, era privilegiado el acceso que los países centroamericanos habían obtenido mediante el Sistema General de Preferencias (SGP) y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) I y II al mercado de los Estados Unidos; y probablemente no sería necesario buscar un nuevo acuerdo comercial con ese país si no fuera por la puesta en marcha del TLC 25/ y la erosión de preferencias que ello puede significar para Centroamérica.

En 1990, alrededor del 80% de las exportaciones no petroleras de Centroamérica a los Estados Unidos entraban libres de arancel (o 65%, si se incluye petróleo y derivados). El resto de las exportaciones a ese país gozaban de un arancel bastante bajo (4.2% como promedio ponderado), aunque entre ellas había grandes diferencias, destacando los altos aranceles (entre 30 y 40%) pagados por algunos productos textiles y calzados.

Las barreras no arancelarias afectan a alrededor del 15% del total de exportaciones de la región centroamericana a los Estados Unidos (principalmente a causa de las cuotas de importaciones)

24/ Los productos que actualmente están excluidos de las concesiones hechas por medio de la ICC y que serían materia de negociación en cualquier esquema de nuevos acuerdos entre Centroamérica y los Estados Unidos, son textiles, confección, calzado, productos de piel, atún enlatado, relojes y sus partes, petróleo y derivados, así como otros productos que están restringidos bajo el actual régimen comercial, tales como el azúcar, carne de res y ternera, entre otros rubros agroindustriales, y etanol.

25/ Hay que notar, sin embargo, que ya había habido cierta erosión de esas preferencias a partir del momento en que los Estados Unidos hicieron las mismas concesiones a los países que componen el Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) en noviembre de 1989.

y los productos más sensibles a ellas son los agropecuarios y de confección. Sin embargo, los países de la ICC están relativamente a salvo de la aplicación de ciertas medidas de protección no arancelaria como, por ejemplo, los derechos compensatorios. Aunque los países de la ICC no han suscrito el Código de Subsidios del GATT y, por tanto, podrían ser objeto de esos impuestos, los Estados Unidos han dispuesto que, en su caso particular, haya prueba de daño a la industria estadounidense antes de aplicarlos. De esta manera, dada la reducida magnitud de las exportaciones de esos países en cada producto, es muy difícil que sean objeto de tales sanciones. La ICC también garantiza que los Estados Unidos no retiren preferencias por medio de la "cláusula de necesidad competitiva" cuando las exportaciones llegan a un máximo de ventas aceptado (en términos absolutos o porcentuales).

Hay que agregar que incluso en textiles y confección, que es el rubro protegido de los Estados Unidos que más perjudica a los países de la ICC, ha habido disposiciones especiales que los favorece. El Programa de Acceso Especial (o "super 807", de 1986) otorga cuotas para la exportación de textiles y confección, según los cánones del Acuerdo Multifibras, pero también contiene una cláusula de "nivel de acceso garantizado" (NAG) 26/ para la confección que se haya elaborado con tela producida y cortada en los Estados Unidos (aunque el hilo con que se produce la tela puede ser importado). Ello posibilita una ampliación de la cuota de importación de los Estados Unidos, a solicitud del país exportador. Estas disposiciones, además de la ventaja que tienen estos países en cuanto a salarios bajos (la mitad o menos del nivel salarial de México), han incentivado la producción y la exportación del rubro de textiles y confección. Así, las exportaciones centroamericanas de textiles y confección aumentaron de 164 millones de dólares en 1985 a 1,705 millones en 1992. Este último fue el sector exportador más dinámico 27/ y logró elevar su presencia de 0.9% a 5% entre 1985 y 1992 en ese mercado en los Estados Unidos. (Véase el cuadro 16.)

A pesar de las facilidades con que cuenta Centroamérica para exportar a ese país, actualmente hay diversos argumentos en favor de lograr un tratado con ese país en lugar de la ICC. Uno de ellos sostiene que la posibilidad de los países centroamericanos para mantener cierto proteccionismo bajo la ICC les impide importar insumos a menores costos y producir exportaciones más competitivas a nivel internacional. El argumento más común en favor de un tratado en lugar de la ICC, sin embargo, es el temor de que el no hacerlo podría significar una pérdida sustancial de mercados. Tal preocupación parece ser excesiva, pues la mayor parte de los estudios sobre el impacto del TLC sobre el resto del mundo coinciden en que la desviación de comercio sería limitada y desde que entró en vigencia, esos efectos son prácticamente nulos (véase capítulo II de este trabajo; Primo Braga, 1992; Hinojosa, Lewis y Sherman, 1994). Aun cuando en Centroamérica la desviación de comercio

26/ Hay que notar que México gozó de una concesión similar (Régimen Especial) a partir de 1988, de forma que ésta no era una gran ventaja de los países de la ICC sobre México, aunque sí sobre el resto del mundo.

27/ La gran mayoría de estos productos son maquilados. Según las cifras de la CEPAL, las exportaciones de textiles y confección no maquiladas aumentaron de 15.4 millones de dólares en 1980 a 110 millones en 1991.

Cuadro 16

EXPORTACIONES DE SECTORES SELECCIONADOS DEL MCCA Y
MEXICO A LOS ESTADOS UNIDOS

	1985		1992	
	Millones de dólares	% Total	Millones de dólares	% Total
03 Pescados y preparaciones	4,201.6	100.0	5,975.1	100.0
MCCA	125.0	3.0	186.1	3.1
México	320.0	7.6	256.0	4.3
05 Vegetales y frutas	4,584.5	100.0	6,584.7	100.0
MCCA	511.0	11.1	890.0	13.5
México	683.0	14.9	1,450.0	22.0
06 Azúcar y preparaciones	1,464.0	100.0	1,404.8	100.0
MCCA	125.0	8.5	201.6	14.4
México	29.0	2.0	36.4	2.6
07 Café, té, cocoa y especies	5,348.3	100.0	3,475.5	100.0
MCCA	573.0	10.7	388.2	11.2
México	403.0	7.5	308.7	8.9
33 Petróleo y sus productos	51,492.4	100.0	53,831.3	100.0
MCCA	16.0	-	17.3	-
México	7,970.0	15.5	4,818.1	9.0
65 Textiles	4,983.2	100.0	8,214.7	100.0
MCCA	15.0	0.3	67.5	0.8
México	84.0	1.7	358.5	4.4
84 Confección y accesorios	16,200.7	100.0	32,950.7	100.0
MCCA	149.0	0.9	1,637.5	5.0
México	292.0	1.8	1,196.0	3.6
851 Calzado	6,103.6	100.0	10,647.1	100.0
MCCA	3.6	0.1	9.3	0.1
México	77.3	1.3	214.9	2.0
Subtotal	94,378.3	100.0	123,083.9	100.0
MCCA	1,517.6	1.6	397.5	2.8
México	9,858.3	10.4	8,638.6	7.0
Subtotal no petrolero	42,885.9	100.0	69,252.6	100.0
MCCA	1,501.6	3.5	3,380.2	4.9
México	1,888.3	4.4	3,820.5	5.5
Total	361,585.7	100.0	553,496.5	100.0
MCCA	1,912.8	0.5	4,059.3	0.7
México	19,362.0	5.4	35,865.0	6.5

Fuente: Commodity Trade Statistics, ONU, 1985 y 1992.

podría darse en sectores muy específicos, como confección y textiles, su peso en el total de exportaciones sería importante. 28/

En términos más dinámicos, un mayor acceso al gran mercado de América del Norte puede estimular inversiones en nuevas actividades exportadoras, desarrollar economías de escala y aprovechar nuevas tecnologías, generando así mayor competitividad de su producción y exportaciones. Por último, diversos estudios econométricos de equilibrio general y de otro tipo han concluido que los flujos de capital y la disponibilidad de financiamiento marcan la diferencia entre estar y no estar dentro de un tratado, con mayor intensidad que la liberalización arancelaria preferencial.

B. NUEVOS ACUERDOS COMERCIALES: OPCIONES PARA CENTROAMERICA

1. Adhesión al TLC

a) Ventajas de una adhesión

El interés de los países centroamericanos en cuanto al TLC estaría centrado en acceder a un gran mercado y garantizar su continuada presencia en aquellos ya conquistados, evitando una desviación de comercio y de inversiones hacia México. Al igual que las ventajas de la ICC sobre el SGP, un tratado más que una notable extensión de las preferencias mismas ofrece una mayor permanencia de las concesiones comerciales. 29/ Es decir, se trata de acuerdos más estables que no necesariamente se rigen por un interés coyuntural de los Estados Unidos para favorecer a una u otra zona geográfica por motivos de seguridad nacional, de estabilidad social u otro tipo de problema transitorio. La capacidad de los socios comerciales de imponer salvaguardias son mucho más limitadas en el TLC que en otros acuerdos. Dentro del TLC las acciones de salvaguardia pueden durar un máximo de tres o cuatro años durante los primeros diez años de aplicación del tratado, mientras que en la ICC los Estados Unidos pueden aplicar salvaguardias bilaterales en cualquier momento y con una duración indefinida (Lande, 1993).

Una segunda ventaja que ofrece el entrar al ya operante TLC es que las reglas del juego están decididas casi en su totalidad, y por tanto no aparecerían nuevas e inesperadas exigencias por parte de los socios comerciales. Además, dichas reglas, en general, son más completas, de manera que el exportador tiene más certidumbre acerca de las posibilidades de entrar a los mercados norteamericanos. Así, por ejemplo, en el ámbito de los productos agropecuarios, que son muy importantes en el comercio de Centroamérica (en 1992 pesaban 55% en el total de exportaciones a los Estados Unidos), en el TLC hay un tratamiento exhaustivo de las normas tarifarias y no tarifarias

28/ Ha habido una desviación de comercio de café en la primera mitad de 1994 que no es resultado del TLC (véase el capítulo II).

29/ En 1990, la ICC II (Caribbean Basin Economic Recovery Act of 1990) canceló la fecha límite establecida para la ICC I (septiembre de 1995) y su término quedó indefinido.

así como de las normas sobre subsidios, disposiciones sanitarias y fitosanitarias, órdenes de comercialización, entre otras, y proveen un marco más completo que el de la ICC para las exportaciones agropecuarias. El TLC es también más claro y preciso que la ICC acerca de la elegibilidad de los productos que tienen insumos de terceros países y no admite restricciones voluntarias a las exportaciones. Los beneficios del NAG antes mencionados, por ejemplo, están condicionados a una restricción voluntaria en exportaciones que no cumplen las condiciones requeridas por el NAG (Lande, 1993). Finalmente, la mayor certidumbre que da el TLC sobre otros acuerdos se deriva de la forma de solucionar controversias. Cuando éstas surgen, los Estados Unidos (al igual que los otros socios) deben forzosamente recurrir a un mecanismo de resolución de controversias previamente establecido y no puede actuar unilateralmente como ocurre en acuerdos no contractuales (SGP e ICC).

Tercero, la adhesión requiere que los países centroamericanos presenten ciertas condiciones de estabilidad económica, lo que puede imprimir una disciplina colectiva en cuanto a mantener dentro de ciertos límites el déficit fiscal y una política monetaria austera. La estabilidad de precios y tipo de cambio que con ello se logre puede ser benéfico, pues al crear un ambiente económicamente estable, junto con la garantía de permanencia de las preferencias comerciales que el bloque del TLC ofrece, puede constituir un polo de atracción para nuevas inversiones extranjeras y dar un impulso renovado a las economías de la región centroamericana. Al ser más vulnerables a *shocks* inflacionarios externos que economías más grandes, el compromiso de estabilidad cambiaria de los países centroamericanos puede ocasionarles fuertes déficit en sus cuentas externas. Un fondo regional para respaldar a países que enfrentan serios problemas en su balanza de pagos y/o su tipo de cambio, puede ayudar a los países pequeños a enfrentar los altibajos de los *shocks* externos (un ejemplo de este tipo de apoyo dentro del TLC es el ofrecido por los Estados Unidos y Canadá a México para los fines mencionados).

Por último, el adherirse al TLC tendría un efecto positivo sobre las exportaciones por la reducción de los aranceles, aunque no se puede saber con precisión de qué magnitud. Los resultados previstos por diversos estudios son poco espectaculares. Un trabajo reciente, aunque elaborado con datos de 1986 (véase Erzan y Yeats, 1992), indica que la eliminación de todos los aranceles de los Estados Unidos a las importaciones provenientes de América Latina beneficiaría, en orden de importancia, a México, Brasil y a los países del Mercado Común Centroamericano (considerado como un todo), y luego a los demás. En ese esquema, Centroamérica podría incrementar 158 millones de dólares sus exportaciones a ese país (expansión de 7.6% de las exportaciones de 1986), concentradas casi en su totalidad en el sector manufacturero (principalmente en la rama textil y confección). La limitación de este estudio es que sólo considera la eliminación de barreras arancelarias. Sin embargo, un estudio más completo y actual (Hinojosa, Lewis y Sherman, 1994), llega a resultados más modestos. Este trabajo concluye que en el mejor de los casos —o sea, la incorporación de Centroamérica a un tratado que incluya a los miembros del TLC y al Caribe— generaría un aumento de las exportaciones centroamericanas de 5.2%. La constatación de lo ocurrido en los cinco primeros meses de la aplicación del TLC muestra, no obstante, pocos cambios (véase el capítulo II).

b) Algunos aspectos preocupantes de la adhesión

Entre los aspectos poco alentadores de buscar nuevos acuerdos comerciales con los Estados Unidos resalta el hecho de que la entrada en vigencia de la ICC(I) a mediados de los ochenta implicó una progresiva declinación de las exportaciones desde los países que componen la ICC hacia los Estados Unidos (las exportaciones de los países de la ICC a los Estados Unidos cayeron 14% entre 1983 y 1990) junto con un deterioro de la balanza comercial de los primeros. A pesar de que dicha tendencia se debió a la caída de las exportaciones petroleras del área, la elevada tasa de crecimiento de las exportaciones beneficiadas por las preferencias arancelarias, 8.6% promedio anual, fue rebasada por la tasa de crecimiento de las importaciones procedentes de los Estados Unidos, de 13.1% anual en el mismo período (estas tasas son de 7.4 y 11.7% respectivamente para Centroamérica) (Pregelj, 1993). En realidad, desde 1986 los Estados Unidos han registrado un superávit comercial con la región de la ICC (en 1986 Centroamérica obtuvo un superávit con los Estados Unidos de 489 millones de dólares, pero en 1991 experimentó un déficit con el mismo país de 40 millones de dólares), ^{30/} lo cual coincide con el proceso de apertura unilateral seguido por esos países a partir de mediados de la década pasada. Se necesitan fuertes inversiones, diversificación de la producción y otros esfuerzos especiales que posibiliten el aprovechamiento de la apertura de mercados para que un acuerdo de libre comercio contribuya a resolver los problemas del sector externo de los países mencionados. Estas consideraciones son particularmente relevantes cuando hay elasticidades de importaciones muy diferentes entre los socios comerciales, como es el caso de Centroamérica y los Estados Unidos (FEDEPRICAP, 1992).

En segundo lugar, las negociaciones de los Estados Unidos con países latinoamericanos, incluyendo TLC y la Iniciativa de las Américas (IA), marcan una nueva dimensión, donde predomina el criterio de reciprocidad, que contrasta con las concesiones unilaterales ofrecidas por los Estados Unidos por medio del SGP y la ICC (Van Grassek, 1993). Algunos pasos en este sentido ya se habían dado anteriormente cuando para ser beneficiarios del ICC los países interesados debían adherirse al GATT. Las gestiones para suscribir un tratado o incluso acuerdos para igualar beneficios con el TLC requerirá concesiones arancelarias recíprocas, lo cual exigirá una apertura por parte de los países centroamericanos no contemplada en acuerdos anteriores. Los aranceles que Centroamérica aplicaba a los productos provenientes de los Estados Unidos era de 19.3% en promedio, mientras que los bienes centroamericanos en los Estados Unidos sólo enfrentaban el 4.2% (Hinojosa, Lewis y Robinson, 1994). Aunque esta mayor apertura puede ser consistente con los planes de liberalización de países centroamericanos, los potenciales efectos negativos sobre sus balanzas comerciales tendrían que ser compensados por aperturas de mercado de las contrapartes comerciales (por ejemplo, mediante una mayor eliminación de barreras no arancelarias en los Estados Unidos).

Además, un tratado implicará una negociación que iría mucho más allá de una apertura recíproca de mercado de bienes. También involucrará la liberalización o formulación de nuevas reglas concernientes a aspectos que fueron materia de negociación en la Ronda Uruguay, pero que los Estados Unidos aspira superar en las negociaciones con nuevos miembros del TLC, como lo hizo con México, por ejemplo, en materia de protección a la propiedad intelectual.

^{30/} Direction of Trade Statistics, FMI, 1992.

En tercer lugar, hay varios aspectos en que se enfrentan más restricciones estando dentro de un acuerdo como el TLC que en la ICC, por lo menos en cuatro áreas: a) Reglas de origen: Los países de la ICC pueden exportar mercancías libres de aranceles a los Estados Unidos si tienen 35% de contenido originario de la zona, porcentaje menor al 50% (o más en el caso automovilístico) exigido en el TLC. ^{31/} El TLC es también más estricto en cuanto al origen de los insumos utilizados en la producción si se le compara a la norma de co-producción contemplada por la ICC, la cual requiere una prueba de transformación única; b) **drawbacks**: en el TLC, los programas de devolución de impuestos para estimular a las exportaciones desaparecerán en el año 2001. Esto afectará principalmente a las importaciones provenientes de terceros países que están contenidos en la maquila exportada a países del TLC bajo los esquemas de preferencias concedidos por dicho tratado; c) acumulación de pruebas de daño a la industria norteamericana: en las investigaciones para determinar si hay **dumping**, a diferencia de lo que ocurre en el TLC, los países de la ICC están exentos de la agregación del daño ocasionado por sus exportaciones a la industria de los Estados Unidos, y d) medidas sanitarias y fitosanitarias: a diferencia de los países del TLC, los de la ICC no necesitan adaptar sus disposiciones al estándar internacional, pues la ICC no contiene normas de este tipo (Lande, 1993).

En cuarto lugar, también se debe considerar que entre las inversiones más dinámicas en la maquila de la zona se encuentran capitales de países del Sudeste Asiático que no podrían aprovechar una incorporación al TLC, a causa de las estrictas reglas de origen que éste contempla.

Por último, aunque pueda parecer un problema intrascendente, no deja de preocupar el hecho de que los países que deseen ingresar al TLC tienen que entablar largas y difíciles negociaciones, para lo cual deben contar con funcionarios preparados y con experiencia, abogados y peritos en temas muy específicos. Para un país pequeño, reunir el número adecuado de expertos en todos los temas tratados en el TLC es difícil y/o sumamente costoso, por lo que las negociaciones podrían no obtener el resultado deseado. Incluso, aunque los nuevos países miembros se limitaran sólo a aplicar el TLC, requerirían un importante grupo de expertos para interpretar el tratado y cambiar las normas y leyes nacionales para adaptarse a él.

2. Un tratado de libre comercio individual con los Estados Unidos

La probabilidad de que los países centroamericanos puedan ser considerados por los Estados Unidos para ingresar al TLC es baja en el mediano plazo. El esfuerzo de la administración de los Estados Unidos para tramitar un tratado es enorme y tarda años, de manera que no se justifica para ganar un mercado tan pequeño, desde su punto de vista.

Además, los países centroamericanos, probablemente no cumplan con los requisitos para el acceso al TLC ^{32/} y, por lo tanto, no estarán entre los primeros de la línea para ser incorporados a los países que sean admitidos antes (probablemente Chile y Colombia), tendrán la ventaja de haber

^{31/} También puede contarse como contenido local los insumos provenientes de aquellas zonas a las que les ha sido extendida la concesión de la ICC, como el Pacto Andino.

^{32/} Estos requisitos están siendo discutidos actualmente por los miembros del TLC.

penetrado el mercado norteamericano y atraído inversionistas extranjeros en las áreas de mayor competitividad. Así, cuanto más se retrase el ingreso pleno al TLC, mayor esfuerzo de competitividad.

Una alternativa frente a la adhesión plena al TLC, es un tratado bilateral exclusivo de un país centroamericano con los Estados Unidos. Ello induciría una mayor tasa de crecimiento de las exportaciones del país centroamericano que en el caso de un esquema de convenio regional con los Estados Unidos, por la erosión de preferencias que este último supone. Sin embargo, si se considera a Centroamérica como conjunto, no existiría la desventaja que suele atribuirse al **hub-and-spoke model** en el sentido de que mientras los Estados Unidos gozaría de un acceso preferencial a todos los mercados de los socios comerciales y viceversa, los socios comerciales de los Estados Unidos no tendrían acceso mutuo a sus mercados, dado que ya hay una zona de libre comercio en Centroamérica.

A los países de Centroamérica, de todas maneras, les conviene considerar una zona ampliada de América del Norte. Una integración global (incluyendo Estados Unidos, Canadá, México, El Caribe y Centroamérica) ofrecería una ampliación del mercado al que pueden tener acceso y ello tendría además efectos dinámicos. De acuerdo con el estudio de Hinojosa, Lewis y Sherman (1994), tomando en consideración la existencia del TLC, Centroamérica expandiría sus exportaciones 5.17% en el esquema de integración global, en contraste con un 4.59% en un tratado bilateral entre los Estados Unidos y Centroamérica, un 2.1% en un acuerdo de equiparación de beneficios para la ICC con el TLC y un 0.39% en un tratado bilateral de Centroamérica y México.

Algunos aspectos adicionales a tomarse en cuenta en un convenio bilateral es que si bien las negociaciones pueden ser más simples, por abordar un menor número de temas que el TLC, el país más pequeño que suscribe el tratado presenta varios flancos vulnerables. El primero es su perfil productivo, que tenderá a adaptarse a las condiciones del mercado del país más grande, que no necesariamente reproduce aquellas de un mercado ampliado mundial más competitivo (CEPAL, 1994). El segundo es su poder de negociación en este tipo de acuerdos comerciales. Los temas pueden ampliarse o bien introducirse nuevos tópicos no incorporados formalmente en el TLC. Este es el caso, por ejemplo, de normas laborales y de medio ambiente que se trataron en forma paralela en el TLC, pues no habían sido incorporados a tal tratado durante la administración Bush. La administración de Clinton lo hizo sólo en la medida de lo posible, es decir, como negociación complementaria, pero en los nuevos tratados estos temas pasan a tener la misma importancia que otros, tales como la protección a la Propiedad Intelectual y a las Inversiones. De esta manera, países como Colombia y Chile, que son candidatos fuertes a firmar tratados individuales con los Estados Unidos, en algunos momentos han mostrado cierta reticencia a hacerlo debido a las fuertes exigencias nuevas planteadas por los Estados Unidos.

Es probable que en el corto plazo tampoco sea posible un tratado bilateral entre Centroamérica y los Estados Unidos y que un acuerdo de tipo más informal de "equiparación de beneficios con el TLC" sea más factible.

3. Equiparación de beneficios al TLC mediante acuerdos sectoriales de libre comercio entre países centroamericanos y los Estados Unidos

Este tipo de acuerdo se concibe como un paso inicial que conduciría a la incorporación definitiva de estos países al TLC en el futuro. En esta senda, a cambio de una mayor apertura del mercado de los Estados Unidos para algunos productos que hasta ahora no han gozado de mayores preferencias (principalmente confección), los países deberán ir ajustando sus marcos legales para acercarse a las ventajas que México ofrece a inversionistas extranjeros así como en materia de protección a la propiedad intelectual. También se exigiría la inclusión de temas laborales y de medio ambiente.

La llamada "ampliación de la ICC" o "Interim Trade Program" (ITP) ^{33/} sería un programa anual, renovable, de tipo no contractual (a diferencia de los tratados de libre comercio), concedido unilateralmente por los Estados Unidos. Cada renovación estaría condicionada a que el Gobierno de los Estados Unidos logre encontrar fondos sustitutos de aquellos que deja de percibir debido a los recortes arancelarios que este programa contempla (se estima que el costo total del programa a lo largo de cinco años es de aproximadamente 900 millones de dólares).

a) Elementos positivos del ITP

A pesar de la precaria estabilidad del programa, la equiparación de beneficios con el TLC en materia de confección es importante para Centroamérica, pues los países de esta región pagan elevados aranceles sobre toda la confección exportada (con la única excepción de los insumos de los Estados Unidos incorporados en la maquila). En Costa Rica, por ejemplo, se estima que en 1993 se pagó entre 50 y 80 millones de dólares en aranceles a los Estados Unidos en exportaciones de prendas de vestir. ^{34/} El valor de exportación gravable de textiles y confección ascendía a 25% del total de exportaciones de Centroamérica a los Estados Unidos en 1992, ^{35/} lo cual indica que la competencia que México podría crear una desviación de comercio considerable en detrimento de sus vecinos del sur.

^{33/} Esta propuesta originalmente surgió de una iniciativa presentada al Congreso de los Estados Unidos por el Representante Sam Gibbons con el nombre "Caribbean Basin Free Trade Agreement Act", conocida como H.R. 1403, y que reflejaba la preocupación de algunos miembros del Congreso respecto a la situación desventajosa en que se encontraría el Caribe y Centroamérica tras la puesta en marcha del TLC. La propuesta original constaba de dos partes: una que contemplaba la "paridad" con el TLC (que era una concesión unilateral limitada por parte de los Estados Unidos) que tendría una duración de tres años, y la segunda daba lugar a una negociación para la incorporación de esa región al TLC tras el período transitorio señalado. En marzo de 1994 hubo al menos dos cartas adicionales de representantes del Congreso insistiendo en que era esencial la paridad en productos textiles y de confección para Centroamérica (Van Grastek, 1994).

El ITP formó parte de una solicitud de renovación del **fast-track**, que hubiera permitido un rápida tramitación de nuevos acuerdos comerciales de los Estados Unidos con terceros países, pues en ese marco el Congreso de ese país sólo se limita a apoyar o a rechazar las propuestas del Ejecutivo en esta materia. Sin embargo, el Ejecutivo no sometió tal iniciativa al Congreso en septiembre de 1994, como se había planeado, y quedó en suspenso hasta 1995.

^{34/} Entrevista personal.

^{35/} Información del Journal of the Flagstaff Institute, vol XVII, No. 2, julio de 1993.

Otras ventajas para Centroamérica de un acuerdo de equiparación de beneficios con el TLC, incluye el poder adecuar todas sus reglas nacionales concernientes a una muy diversa gama de aspectos económicos (tributario, normas técnicas, etc.) en forma más pausada que lo contemplado dentro del TLC. Ello es conveniente considerando que para algunos de estos aspectos los países centroamericanos pueden no tener actualmente siquiera un marco regulatorio.

Para los Estados Unidos, la ventaja de estos acuerdos más limitados consistiría en evitar una apertura mucho mayor de su economía, que de acuerdo con algunos de sus ciudadanos ha significado la pérdida de empleos en el propio país. Desde este punto de vista, la apertura rápida por parte de los Estados Unidos a importaciones que compitan con su industria en decadencia conlleva un alto costo.

b) Los límites del ITP

Los beneficios que ofrece el ITP no son exactamente iguales a los del TLC. Además, esta opción carece de la estabilidad que provee el último tipo de tratado, como se mencionó anteriormente. "La paridad se concede únicamente para los productos fabricados enteramente con tela de los Estados Unidos y para aquellos que satisfagan la regla de origen del TLC" (SIECA, 1994c). Es decir, no se otorga a Centroamérica una cuota de productos maquilados con tela cortada en los Estados Unidos pero no producida allí (a México se le permite exportar anualmente hasta 25 millones de metros cuadrados de productos de esta característica). ^{36/} El cambio de la ICC a las condiciones del TLC en materia de reglas de origen puede limitar bastante el aprovechamiento de la llamada "paridad" e incluso perder mercados a los que antes tenía acceso. Podría ocurrir, por ejemplo, que las preferencias arancelarias de las que gozan bajo el ITP no compense los mayores costos de los insumos que tengan que comprar en el mercado de los Estados Unidos o en el local, debido a las reglas de origen más estrictas, en lugar de adquirirlos en el Pacífico asiático.

Los costos podrían, en principio, ser altos para los países centroamericanos pues a cambio de la apertura de ciertos mercados, tendrían que alterar profundamente su marco regulatorio de la inversión extranjera y propiedad intelectual. No obstante, ello no parece presentar problemas mayores pues todos los países han estado haciendo dichas transformaciones para ajustarse a los acuerdos de la Ronda Uruguay, de manera que aquellos países que se regían por normas muy antiguas o que no tenían leyes que protegieran ciertos aspectos de propiedad intelectual (por ejemplo, en Guatemala no había prácticamente protección de derechos de autor) están en vías de promulgar nuevas leyes o lo han hecho recientemente (véase sección correspondiente). Los cambios se están efectuando incluso en temas particularmente sensibles, como son la protección de patentes de productos farmacéuticos y agroquímicos, aunque en algunos casos hay fuerte oposición a estas modificaciones, como es el caso del sector farmacéutico en Costa Rica en lo referente a la extensión de protección a patentes.

^{36/} En Guatemala, por ejemplo, alrededor de la mitad de los productos maquilados en el rubro de confección contienen tela cortada en los Estados Unidos, pero es originaria de terceros países.

El ITP, por otra parte, exige nuevos puntos de acuerdo no contenidos en el TLC. Más concretamente, las exigencias para extender los beneficios de la ICC (a través del ITP) requeriría que el país: a) perteneciera al GATT (requisito ya cumplido por Centroamérica), y b) en un período máximo de un año contara con estándares jurídicos internacionales en el ámbito de expropiación, arbitraje internacional para resolver disputas y protección a la propiedad intelectual, aunque en este caso las exigencias son mayores que las establecidas en la Ronda Uruguay (se protege a las patentes desde que se presenta la solicitud y no se fijan plazos de aplicación, a diferencia de los diez años considerados en la Ronda Uruguay). La renovación del ITP dependerá de: a) que en un período máximo de dos años se firmen acuerdos bilaterales de inversión y propiedad intelectual con los Estados Unidos (de acuerdo con un modelo estándar de este último país); b) se respeten y se apliquen al área textil los derechos laborales según los niveles internacionales (en esta materia las exigencias de la ICC son mayores a las del TLC, por tanto no habría mayor problema), y c) se mejore el acceso a los productos textiles provenientes de los Estados Unidos. (SIECA, 1994).

Este tipo de acuerdo tiene el agravante, respecto del tratado bilateral, de que los Estados Unidos ofrece una apertura restringida de mercado, y no se expresa sobre otras áreas como la agropecuaria, donde Centroamérica puede sufrir ciertos reveses en sus exportaciones a raíz del TLC. Sobre calzado y aún, hay fuerte oposición en el Senado de que se abra el mercado por temor a que ello afecte a la industria nacional. ^{37/} De hecho, el ofrecimiento de abrir más el sector de confección se explica en gran parte por el hecho de que sectores de la industria estadounidense, particularmente en textiles, tiene interés en apoyar la industria de la confección en Centroamérica y el Caribe.

C. TEMAS DE NEGOCIACION

1. Acceso a mercados: Centroamérica frente a la entrada en vigencia del TLC

Potencialmente, México puede competir prácticamente en todos los rubros exportados por Centroamérica a los Estados Unidos. Sin embargo, hay cálculos que indican que Centroamérica no ha sufrido una desviación de comercio como consecuencia de las preferencias exclusivas otorgadas a México por medio del TLC (capítulo II). No obstante, si se produce una desviación de la inversión, en el largo plazo, los efectos sobre el comercio pueden llegar a ser significativos (Saborio, 1992).

a) Eliminación de aranceles

^{37/} El líder de la mayoría demócrata del Senado estadounidense —George Mitchell (Maine)— desea apoyar a la manufactura de calzado en el Estado de Maine, y el líder de la mayoría demócrata del Congreso —Dick Gephardt (Missouri)— defiende la industria atunera de los Estados Unidos (Van Grastek, 1994).

Al entrar en vigencia el TLC, los Estados Unidos eliminó en forma inmediata los aranceles para 7,300 fracciones que cubren aproximadamente el 84% del total de exportaciones de México a los Estados Unidos. De éstas, 3,100 fracciones son las que pueden preocupar a los centroamericanos y el Caribe, pues el resto (4,200 fracciones) de todas formas estaba incluido en el SGP para México (alrededor de la mitad del valor de las exportaciones de México a los Estados Unidos). Los miembros de la ICC tienen franquicias especiales para exportar dichos productos a los Estados Unidos, pero con el TLC algunas de las preferencias de las que gozan se verán erosionadas por la competencia de México (PNUD-CAM, 1992).

La apertura del resto de las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos se hará en forma progresiva: 8% del valor de las exportaciones en 5 años, 7% en 10 años y 1% en 15 años.

Los sectores que más afectan a Centroamérica y el Caribe son el agrícola, el azúcar y los productos textiles y de confección.

b) Eliminación de barreras no arancelarias

En la eliminación del permiso previo y su sustitución por un arancel igual o menor al consolidado, se trata de suprimir la barrera no arancelaria y suplantarla por un arancel o bien por "arancel-cuota", lo cual permite la importación de una determinada cantidad del producto libre de arancel (la cuota se determina a base del promedio de importaciones hechas entre 1989 y 1991, y aumenta 3% anualmente), y las importaciones que se efectúen por encima de esa cantidad enfrentan un arancel que equivale a la diferencia entre el precio nacional y el internacional. Para los productos agrícolas, estos aranceles se eliminarán gradualmente en un plazo máximo de 15 años (hay dos modalidades para hacer esto: lineal de 15 años o en seis años, de acuerdo con lo decidido en el GATT, y luego una desgravación lineal en los siguientes nueve años).

c) Productos agrícolas

Por la importancia del sector agropecuario en el total de las exportaciones centroamericanas —55% de las exportaciones que se dirigían a los Estados Unidos eran productos agropecuarios en 1992— el cambio que pueda sufrir esa región en su competitividad en el mercado de los Estados Unidos es muy relevante.

La ICC otorga el ingreso libre de aranceles a los Estados Unidos de productos agropecuarios provenientes de Centroamérica y El Caribe (con la excepción del atún), de manera que la eliminación de aranceles que se le concede a México dentro del TLC tiene el efecto de erosionar las preferencias de los países centroamericanos. La eliminación de cuotas a algunos de los productos agropecuarios exportados por México puede, en cambio, dejar en franca desventaja a Centroamérica frente a ese país en el mercado estadounidense. (Véase el recuadro 4.)

Recuadro 4

Productos agrícolas centroamericanos vulnerables al TLC

Entre los productos exportados por Centroamérica que se verán afectados por la desgravación inmediata otorgada a México, se cuentan la flores y las plantas de ornato (excepto las rosas), frutas (principalmente piña y melones), carne, miel de abeja y nueces, tabaco, y sobre la base de aranceles estacionales, los pepinos, las berenjenas, los espárragos, los melones, las fresas, los tomates cherry, los chícharos y las sandías. Algunos de los productos que se desgravarán en cinco años y que son sensibles para Centroamérica y el Caribe son las rosas, las mezclas de frutas y vegetales, las naranjas, los mangos, las aceitunas y el jugo de piña. Para el tomate, los pimientos y otras hortalizas, hay concesiones estacionales (PNUD-CAM, 1992). A más largo plazo los países cubiertos por la ICC se verán afectados en sus exportaciones de azúcar, jugo de naranja y maní.

Adicionalmente, los Estados Unidos establecieron cuotas estacionales para tomates, cebollas, chiles, sandías, berenjena y calabazas y no estacionales al jugo de naranja concentrado y sin concentrar. También otorgó cuotas sin arancel a productos lácteos, entre otros.

Para los productos no estacionales, en los primeros cinco meses de 1994 no se nota ninguna desviación de comercio de Centroamérica a México hacia los Estados Unidos. En flores y frutas la participación de Centroamérica aumenta en los Estados Unidos, mientras que México reduce la suya. En nueces y tabaco, tanto México como Centroamérica retroceden en el mercado de los Estados Unidos; y en piña y miel la situación se mantiene relativamente estable. En carne, México aumenta sus exportaciones, pero su participación sigue siendo ínfima.

Por medio del TLC, se liberalizaron en forma inmediata 976 fracciones arancelarias que equivalen al 61% del valor de exportaciones agrícolas mexicanas, alrededor de la mitad del cual ya entraba libre de aranceles a los Estados Unidos. Del resto de las exportaciones de este rubro se liberará el 6% en 5 años, el 28% en 10 años y 5% en 15 años (IICA, 1994).

Muchos de los productos que ingresaban a los Estados Unidos libres de gravámenes desde México, también lo hacían desde Centroamérica. El valor de estas exportaciones centroamericanas a los Estados Unidos llegaron a 1,321 millones de dólares en 1991, es decir, el equivalente de 82.2% del total de sus exportaciones agropecuarias a los Estados Unidos (IICA, 1994). "Ello implica que, para una porción muy elevada de los flujos actuales de comercio, el TLC no acarrea deterioro en el margen de preferencia, puesto que éste no existe en la actualidad" (Pérez Salazar, 1992). Sin embargo, ante la igualdad de condiciones arancelarias con Centroamérica, México podría resultar más competitivo por su cercanía a los Estados Unidos, y su infraestructura, entre otras ventajas.

La inmediata desgravación otorgada a México por parte de los Estados Unidos para 82 fracciones arancelarias (en las que Centroamérica no tiene preferencias) puede tener un impacto negativo inicial para Centroamérica, pero sólo afecta al 5.8% de sus exportaciones agropecuarias a los Estados Unidos (cifras de 1991). Para el resto de los productos, que ascendían a alrededor del 12% del total de exportaciones de Centroamérica a los Estados Unidos en 1991, la pérdida de

preferencias será más gradual, pues su desgravación ocurrirá en un mediano plazo (alrededor de cinco años) (HICA, 1994).

Un aspecto que puede tener un efecto negativo sobre los exportadores de productos agropecuarios de Centroamérica frente a México, es que se eliminarán por completo las restricciones cuantitativas a las exportaciones de estos productos dentro del TLC. Aunque éstas serán reemplazadas por aranceles que reflejen la diferencia de precios nacionales e internacionales, el efecto de este tipo de protección es probablemente menor al de la restricción cuantitativa. En algunos casos también se usará el "arancel-cuota", antes descrito, para reemplazar a las cuotas vigentes anteriormente. Centroamérica, en contraste, sigue experimentando restricciones cuantitativas en una serie de productos (particularmente cárnicos, 38/ lácteos, azúcar, entre otros).

Uno de los temas más delicados en las negociaciones del sector agrícola es el del azúcar. De acuerdo con el TLC, México exportará su cuota de azúcar sin pagar arancel (como antes de ser suscrito el TLC), y las exportaciones que haga por encima de ese límite estará sujeto a un arancel de 16 centavos la libra (que será reducido durante los 15 años siguientes). En los primeros seis años, la tarifa aplicada a la sobre cuota descenderá 15% respecto de su nivel inicial. A partir del séptimo año, la tarifa disminuirá linealmente en lo que resta del período de eliminación de tarifas (la transición para el azúcar refinado será de 10 años).

Si México resulta ser un exportador neto de azúcar, la cuota a la que tendrá derecho llegará a 25,000 toneladas métricas durante los primeros seis años y 250,000 toneladas durante el período siguiente (hasta el año 15). Si México continúa presentando excedentes de producción de forma de ser un exportador neto de azúcar durante dos años consecutivos, después del sexto año ya no estará sujeto a cuotas y podrá exportar libremente azúcar a los Estados Unidos.

México tendrá dificultades para ser excedentario, pues suele presentar una fuerte diferencia negativa entre producción y consumo (el déficit azucarero fue de 66 mil toneladas en 1993). 39/ Esta dificultad aumenta al aplicarse el concepto de excedente a toda la gama de "azúcar y jarabes" en el TLC. Si sólo se hubiera incluido el azúcar en tal negociación, entonces México podría haberse vuelto excedentario en ese producto si lo sustituyera en la industria refresquera por jarabe de fructuosa. Otro atenuante de la amenaza que representa la exportación mexicana azucarera en el marco del TLC es el hecho de que los acuerdos de la Ronda Uruguay contemplan suplantarse cuotas por un equivalente arancelario, de manera que tenderá a desaparecer la pugna por las cuotas azucareras de los Estados Unidos.

38/ En la última reunión presidencial centroamericana en Guácimo, Costa Rica, entre otros temas, se manifestó la necesidad de que mejoraran las condiciones de acceso a las importaciones de carne centroamericana en los Estados Unidos y que se aplicaran las exenciones arancelarias otorgadas en la ICC "considerando su alto valor agregado y su papel determinante en la reactivación económica de los países de la región" (XV Reunión de Presidentes Centroamericanos, Guácimo, Limón, 18-20 de agosto de 1994).

39/ Véase Gitli, 1994.

Durante los primeros seis años la reducción del arancel aplicado a la sobrecuota podrá desplazar competidores en el mercado libre sólo si México logra aumentar significativamente su producción, hasta exceder su cuota actual. Este escenario no es del todo descartable si se considera las fuertes inversiones que se están realizando en el sector azucarero, que pueden elevar considerablemente la producción mexicana y la exportación, a costa de la de otros países.

En síntesis, el impacto de la desgravación arancelaria a productos agropecuarios mexicanos exportados a los Estados Unidos como resultado del TLC, no es muy importante, pero si se suma el efecto inmediato y el de mediano plazo, alcanza casi el 20% de las exportaciones centroamericanas agropecuarias a los Estados Unidos. Aunque México no ha aprovechado aún las preferencias que ha concedido los Estados Unidos en el ámbito agrícola (véase capítulo II de este trabajo), puede haber desplazamiento en el futuro. Ello sugiere la necesidad de que Centroamérica incorpore a sus negociaciones comerciales con los Estados Unidos mejores condiciones de acceso a su mercado en productos que actualmente enfrentan limitaciones, como son carne, azúcar, lácteos, entre otros.

Si a los aspectos anteriores se agrega que, en el marco del TLC México decidió desgravar todos los insumos y la maquinaria destinada al sector agrícola, las posibilidades de desviación de inversiones en detrimento de Centroamérica crecen y las necesidades de esta región de incorporar al sector agropecuario en sus negociaciones comerciales se hacen más apremiantes.

Las exportaciones agropecuarias estadounidenses a Centroamérica, enfrentan ciertas barreras arancelarias y no arancelarias que generan quejas frecuentes. Así, se ha implementado una política de bandas de precios para los granos básicos y de acuerdo con la ubicación del precio de importación del producto respecto a la banda (con la excepción de Costa Rica), se aplica el arancel. En el caso de El Salvador, por ejemplo, los precios del maíz, sorgo, soya y arroz, se rigen por este sistema. Si el precio de importación cae dentro de la banda, se le aplica un arancel de 20% al producto importado, si está por encima de ella, un arancel menor, y uno mayor si está por debajo.

Los Estados Unidos también han protestado por otro tipo de protección en este rubro. Varios países de la región han impuesto fuertes barreras no arancelarias para proteger a su sector avícola, ya sea mediante cuotas (Guatemala) o muy estrictas medidas fitosanitarias (El Salvador y Honduras). Algunos instrumentos de este tipo también se han aplicado a otros productos agropecuarios, como permisos previos para la importación de trigo (Guatemala), maíz y arroz (Honduras), entre otros.

De lo anterior se deduce que tanto los países centroamericanos como los Estados Unidos presentan considerables barreras al ingreso de productos agropecuarios, lo que podría ser materia de negociación comercial para lograr una apertura recíproca en condiciones mutuamente beneficiosas.

d) Productos textiles y confección

Las reglas de origen en el sector textil son estrictas en el TLC, lo que puede mitigar sus efectos sobre este sector productivo centroamericano. Para ser elegible para las preferencias arancelarias, los productos textiles y de confección deben pasar una prueba de doble o triple transformación en el TLC. Se requiere que el producto sea originario de la región de "hilo en adelante", en la mayoría de los casos, o de "fibra en adelante" para ciertos productos (por ejemplo,

hilos de algodón y fibras sintéticas o artificiales producidas en los países de la zona). Así, una prenda de vestir debe tener insumos del área además de ser cortada y cosida en el país. Se hace una excepción con un número limitado de textiles importados (que no se fabrican en el país o se producen en forma insuficiente), que pueden ser utilizados como insumos en la fabricación de prendas de vestir y ser exportados con preferencias a los países de América del Norte. También se permite la importación libre de aranceles de una cantidad limitada de textiles y prendas de vestir que no cumplen con la regla de origen y a los que se les aplica un "arancel-cuota", es decir, entran libre de aranceles hasta un cierto monto.

La eliminación inmediata de algunos aranceles para las exportaciones mexicanas de estos productos, afectaría aproximadamente al 25% de las exportaciones centroamericanas en este rubro. La exportaciones mexicanas dejarían de pagar un arancel de alrededor de 15% para dichos productos, mientras que los países centroamericanos tendrían que seguir pagándolo. Entre los productos de exportación centroamericanos más afectados se cuentan: ropa interior; T-shirt, trajes de deporte y toallas (PNUD-CAM, 1992).

Otro 70% de las exportaciones de textiles y confección desde Centroamérica se verán afectadas por una reducción de 20% de los aranceles aplicados por los Estados Unidos a las importaciones procedentes de México, que en sucesivos tramos tenderán a desaparecer en cinco años. Centroamérica enfrenta un arancel de alrededor de 14% para la exportación de esos productos a los Estados Unidos. Entre estos productos se hallan hilados, camisas de algodón, pantalones, blusas, faldas, etc. (PNUD-CAM, 1992).

Hay varios factores que atenúan el posible desplazamiento de Centroamérica por parte de México en el mercado de textiles y de confección en los Estados Unidos. Por una parte, México contaba con un acceso bastante libre a ese mercado, ya sea mediante las concesiones especiales hechas a la maquila, o mediante el Régimen Especial de Importaciones ya mencionado (que favorecía a la confección), el cual eliminaba cuotas para prendas de vestir con alto contenido de insumos de los Estados Unidos. ^{40/} La mayor parte de las cuotas otorgadas por el Acuerdo Multifibras, no se cubre normalmente por los exportadores mexicanos. Estas alcanzan cerca de tres cuartas partes del monto máximo admitido, en contraste con alrededor de 90% de la cuota cubierta por países como la India, Bangladesh y Paquistán (Safadi y Yeats, 1993). Así, con ciertas restricciones por el lado de la oferta mexicana, la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias en los Estados Unidos para ese país no traerá consigo una avalancha de nuevas exportaciones. Para aprovechar el potencial, tendría que haber cuantiosas nuevas inversiones para ampliar la capacidad exportadora de México.

De todas formas, la sustitución de cuotas y aranceles por reglas de origen dentro del TLC (aun con la doble y triple transformación del producto exigida en muchos casos) no perjudicará mayormente a México, ya que su nivel de integración con la industria de los Estados Unidos ya era considerable, y su dependencia de insumos del resto del mundo muy limitada. No obstante, el escenario más optimista, en términos de elasticidad de oferta de exportaciones y demanda de importaciones, presentado por Bannister y Low (1992), indica una expansión de las exportaciones

^{40/} Es de notar que alrededor del 70% de las exportaciones mexicanas en el rubro de textiles y confección se concentran en confección.

de México a los Estados Unidos de 42%, sobre la base de lo exportado en 1990. Ello, aunque significativo, debe matizarse al considerar que las exportaciones en confección de México a los Estados Unidos se expandieron más de 300% entre 1985 y 1992, a pesar de las barreras arancelarias y cuotas existentes y que en 1992 éstas representaban sólo 3.6% del total de importaciones de los Estados Unidos de este tipo de productos. Adicionalmente, la mayor parte del aumento de 42% a raíz del TLC, provendría de la creación de comercio y no de su desviación (Bannister y Low, 1992).

Estudios más optimistas con relación al aumento de las exportaciones de México a los Estados Unidos en el rubro de textiles y confección (Trela y Whalley, 1993) no contemplan las estrictas reglas de origen incluidas en el TLC, que limitan la capacidad de canalizar exportaciones de textiles y confección del resto del mundo, con poco valor agregado nacional hacia el mercado de los Estados Unidos.

A pesar de los elementos atenuantes antes mencionados en relación al posible impacto del TLC sobre el sector textil y confección de Centroamérica, el hecho de que Centroamérica seguiría pagando elevados aranceles sobre todas sus exportaciones de este tipo, con la excepción del contenido de insumos provenientes de los Estados Unidos, mientras que México dejaría de hacerlo para la mayoría de sus exportaciones (dada la elevada integración ya existente de la industria mexicana con la estadounidense), presenta una amenaza no despreciable sobre los exportadores centroamericanos. Aunque Centroamérica siga siendo más competitiva en salarios frente a México, ello no necesariamente compensa la reducción de aranceles que los Estados Unidos ofrecen a México y, de todas formas, es particularmente atractivo para los inversionistas instalarse en un lugar desde donde puedan exportar sin estar sometidos a cuotas (Costa Rica y Guatemala enfrentan cuotas). De ahí que el ITP cobre importancia para las exportaciones de textiles y confección centroamericanas a los Estados Unidos, como se mencionó en secciones anteriores.

En cuanto a la competitividad que México pueda presentar en el más largo plazo para los países Centroamericanos, hay que considerar la eliminación del Acuerdo Multifibras en diez años, según lo acordado en la Ronda Uruguay. Sin embargo, los productos particularmente sensibles a las importaciones estarían expuestos a ellas sólo al final del período de transición establecido por los acuerdos de la Ronda Uruguay (Gitli, 1994c).

2. Derechos de propiedad intelectual

Cualquier acuerdo de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos involucrará una negociación en el área de propiedad intelectual (véase el recuadro 5). El interés de los Estados Unidos proviene del hecho de que a medida que se ha expandido el comercio mundial ha habido una creciente piratería de marcas y patentes, causando pérdidas considerables a su industria, además de debilitar su liderazgo en la innovación tecnológica en el mundo.

Por el lado de los países en desarrollo, especialmente a partir de la apertura económica de los ochenta, hay interés en proveer una mayor protección a la propiedad intelectual, tanto para impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico dentro de esos países, como para facilitar la transferencia de tecnología desde los más avanzados, además de proveer suficiente seguridad a la

Recuadro 5

Cláusulas del Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos y otros gobiernos respecto de la Protección a la Propiedad Intelectual

1. Los países firmantes deben ser miembros de al menos (a) La Convención de Ginebra para la protección de Fonogramas (1971); (b) Convención de Berna para la Protección de la Obra Literaria y Artística (1971); (c) Convención de París para la Protección de la Propiedad Intelectual (1967); (d) Convención Internacional para la Protección de Nuevas Variedades Vegetales (Convención UPOV, 1978 y 1991).
2. Tratamiento Nacional.
3. Copyright: la protección a la obra literaria es de 75 años (incluye programas de computadora).
4. Protección a señales de satélite.
5. Marcas. Protección de diez años.
6. Patentes. Protección por veinte años desde el momento en que se solicita y 17 años desde que se aprueba.
7. Diseños de semiconductores. Protección de entre diez y quince años.
8. Secretos comerciales. Se da protección contra la competencia desleal de acuerdo a la Convención de París.
9. Diseños industriales. Protección de al menos diez años.
10. Los países deben adaptar sus leyes locales para que haya una efectiva acción contra los transgresores de la protección a la propiedad intelectual.
11. No se establece período de transición.

inversión extranjera en este terreno y, por tanto, atraer su ingreso. Estos propósitos han tendido a opacar las preocupaciones que causaban los mayores costos y precios que debía enfrentar la producción latinoamericana a causa de los pagos de regalías y de otro tipo vinculados a las patentes y otras formas de propiedad intelectual.

Los esfuerzos por modernizar y completar rápidamente las legislaciones nacionales ligadas a la protección de la propiedad intelectual en Centroamérica, acudiendo para ello frecuentemente a apoyos institucionales comunes (OMPI, por ejemplo, en el caso de marcas, patentes, etc.), permiten prever una convergencia de las legislaciones de la región, que además están ideadas en gran medida para adecuarse a las exigencias de la Ronda Uruguay. Estas abarcan la protección prácticamente a todos los campos de la propiedad intelectual (véase el cuadro 17): patentes de invención; marcas; dibujos industriales; indicaciones de procedencia; derechos de autor y derechos vecinos; información confidencial; diseño de circuitos integrados. Además, deben cumplirse los patrones establecidos en varios convenios internacionales: Convenio de París; Convención de Berna; Convención de Roma y Tratado de Washington sobre circuitos integrados (1989). Finalmente, los países tendrán que modificar sus códigos penales para asegurar el cumplimiento de los nuevos mecanismos de protección a la propiedad intelectual.

PROTECCION A LA PROPIEDAD INTELECTUAL EN CENTROAMERICA

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Marcas	Convenio Centroamericano (1968)	Convención de Río de Janeiro (1906) Convenio de París para la protección a la propiedad industrial (1883) a/ Convenio Centroamericano (1968).	Convención de Río de Janeiro (1906) Convenio Centroamericano (1968).	Convención de Río de Janeiro (1906) Convenio de París para la protección a la propiedad industrial (1883) a/ Cuenta con legislación propia (bajo revisión)	Convención de Río de Janeiro (1906) Convenio Centroamericano (1968)
Patentes	Ley de Patentes de Invención, Dibujos, Modelos Industriales, Modelos de Utilidad (1983)	Convención de Río de Janeiro (1906) Convenio de París para la protección a la propiedad industrial (1883) a/ Ley propia de 1993	Convención de Río de Janeiro (1906) Ley propia de 1985	Convención de Río de Janeiro (1906) Convenio de París para la protección a la propiedad industrial (1883) a/ Ley propia de 1993	Convención de Río de Janeiro (1906) Proyecto de Ley propia
Derechos de autor y derechos vecinos	Convenio de Berna para la protección de obras literarias y artísticas (1886) Convenio de Ginebra para la protección de productores de fonogramas (1971) Convención internacional sobre protección de artistas intérpretes o ejecutantes, productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión (Roma, 1961) Ley de derechos de autor y conexos (1982)	Convención de Río de Janeiro (1906) Convenio de Berna para la protección de obras literarias y artísticas (1886) Convenio de Ginebra para la protección de productores de fonogramas (1971) Convención internacional sobre protección de artistas intérpretes o ejecutantes, productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión (Roma, 1961)	Convención de Río de Janeiro (1906) Ley propia data de 1954 Convenio de Ginebra para la protección de productores de fonogramas (1971) Convención internacional sobre protección de artistas intérpretes o ejecutantes, productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión (Roma, 1961) Convención de La Habana (1928) Convención de Washington (1946) Tratado sobre la propiedad intelectual respecto de los circuitos integrados (Washington, 1989) Régimen propio de señales de satélite de 1992.	Convención de Río de Janeiro (1906) Convenio de Berna para la protección de obras literarias y artísticas (1886) Convenio de Ginebra para la protección de productores de fonogramas (1971) Convención internacional sobre protección de artistas intérpretes o ejecutantes, productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión (Roma, 1961) Ley propia sobre derechos de autor (1993)	Convención de Río de Janeiro (1906) Convención de La Habana (1928) Convenio sobre distribución de señales de satélite (Bruselas, 1974) Proyecto de Ley Propia

Fuente: Leyes de los países; Correa (1993) y Palacios (1994).

a/ El Convenio de París no fija plazos de protección para patentes y marcas.

De todas formas, las quejas de los Estados Unidos sobre la falta de protección a la propiedad intelectual en Centroamérica son múltiples. Así, se argumenta que la protección a patentes en Costa Rica es insignificante, que hay piratería de **copyrights**, de secretos industriales, de **software** de computación y de semiconductores, además de ser muy débil la aplicación de las leyes en esta área. Los demás países centroamericanos también presentan problemas de esta naturaleza: El Salvador fue incluido en el **Watch List** de la norma especial del gobierno norteamericano 301, 41/ especialmente por postergar hasta 1994 la aplicación de las normas de protección de cintas de audio y video. Este país es un importante centro de piratería de cintas cassettes y hay piratería de **copyright**. La protección a patentes, marcas y semiconductores también es considerada inadecuada. En Guatemala —también incluida en el **Watch List**— el principal problema parece ser las retransmisión de señales de satélite (piratería de cable) y la falta de efectividad en la aplicación de las nuevas disposiciones a este respecto de diciembre de 1992. En Honduras la piratería de señales de satélites continúa siendo un problema, así como la protección de marcas y de obra literaria y artística. Nicaragua también presenta insuficiente protección a la propiedad intelectual (USTR, 1993a, USTR, 1993b).

La legislación centroamericana relativa a la propiedad intelectual es aún heterogénea, incompleta y en algunos casos obsoleta. Sin embargo, esta situación está cambiando rápidamente y hay nueva legislación, o está en curso la nueva legislación que cubre prácticamente todos los flancos desprotegidos de la propiedad intelectual ya sea mediante leyes propias o adhesiones a Convenios internacionales (véase el cuadro 18). Los detalles se esbozan en las páginas siguientes.

a) **Marcas**

Existe un Convenio Centroamericano de Propiedad Industrial (1968), que rige en cuatro países (Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y El Salvador) y reglamenta la utilización de marcas, pero tiene la limitación de establecer "que ningún país miembro puede llevar a cabo negociaciones bilaterales con terceros, de tal manera que se obliga a las partes contratantes a negociar conjuntamente. Esto tiene importantes consecuencias en materia de negociaciones bilaterales dentro de la Iniciativa de las Américas, el GATT y la Ronda Uruguay...." (Villasuso y Chacón, 1993). Honduras tiene una legislación propia revisada que data de 1993. Existe consenso en los países de la región en cuanto a la necesidad de una revisión del Convenio Centroamericano y trabajan actualmente en ello (hubo una propuesta para modernizar la ley en 1989, pero no se implementó y antes de finalizar 1994 se presentará una nueva propuesta sobre el tema). Esa revisión deberá incluir temas hasta ahora excluidos, como la protección a las marcas notorias (contempladas tanto en el Convenio de París como en los acuerdos de la Ronda Uruguay).

41/ La sección 301 de la Ley de Comercio de Estados Unidos data de 1974 y es el principal instrumento que existe en ese país para enfrentar prácticas desleales que afectan a las exportaciones de Estados Unidos en el extranjero. Las represalias pueden incluir la suspensión de concesiones hechas a través de acuerdos comerciales, la imposición de aranceles u otras barreras a las importaciones provenientes del país, entre otras medidas.

En la nueva versión del convenio se fijarán también las pautas para gozar de la protección de marcas. En ese sentido, se ha propuesto el requisito de uso de la marca en cuestión y su cancelación en caso de no ser empleada durante un tiempo determinado (tres años es una propuesta de Correa, 1993).

Asimismo, la nueva legislación incluirá los procedimientos a seguir en los casos en que se detecten actos de piratería de marcas. Actualmente se llevan a cabo negociaciones al respecto. 42/

b) Patentes de invención

Por lo menos tres países, Honduras, El Salvador 43/ y Guatemala, cuentan con leyes relativamente nuevas sobre este aspecto de la propiedad intelectual (1993 los dos primeros y 1985 44/

42/ En enero de 1994 se reunieron en Guatemala los Jefes de Oficinas de Propiedad Intelectual de los países del Istmo Centroamericano y acordaron "iniciar de inmediato las tareas relacionadas con la revisión del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial (Marcas, Nombres Comerciales, y Expresiones o señales de Propaganda)" para hacerlo consistente con los cambios que a nivel internacional se han dado en esta materia. En abril de 1994 se realizó la primera reunión de la Comisión Técnica Regional sobre Propiedad Industrial, en la que los países centroamericanos se pusieron de acuerdo en torno a los "Lineamientos que deben tomarse en cuenta para la Elaboración del Anteproyecto de Protocolo de Modificación del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial" (SIECA, 1994b).

43/ En El Salvador se promulgó en 1993 la ley de fomento y protección de la propiedad intelectual, lo que incluye a) marcas, nombres comerciales, expresiones o señales de propaganda; patentes de invención, diseños industriales y modelos de utilidad; y b) derechos de autor en lo relativo a la propiedad literaria, artística o científica. También se modificó el código penal con el fin de "crear sanciones para las violaciones de los derechos de autor, del productor cinematográfico o los derechos conexos del artista, intérprete, productor de fonogramas u organigramas de radiodifusión o televisión. Se sanciona, además de la piratería en todas sus formas, la falsificación o imitación de cualquier manera, una marca, nombre comercial o expresión o señal de propaganda, la divulgación de secretos de empresa y la competencia desleal." (SIECA, 1994a)

Además, en 1993, El Salvador se adhirió al Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial y al Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas.

44/ En el Caso de Guatemala, la ley de protección de patentes de 1985 estaba siendo revisada para incluir productos farmacéuticos y variedades vegetales.

el último), ^{45/} Costa Rica tiene una ley de 1983, mientras que Nicaragua cuenta con una legislación propia bastante antigua (Correa, 1993, otros). En general, las nuevas legislaciones proveen una protección a las patentes por un período más prolongado (20 años) del que se otorgaba. Sin embargo, no se da protección a las patentes que están en trámite (en el **pipeline**) como es el caso del acuerdo sobre patentes en el TLC (pero no el de la Ronda Uruguay).

En esta área puede haber una diferencia en al menos dos aspectos respecto a lo que los Estados Unidos espera de otros países en materia de protección a la propiedad intelectual: i) el Memorándum de entendimiento entre los Estados Unidos y otros países sobre la PPI provee una protección de 20 años a las patentes desde que se solicita su protección, y 17 años desde que se aprueba y se otorga tal protección (en este caso sí se considera la protección a la patente que está en el **pipeline**), y ii) no se contempla un período de transición de 10 años para poner en práctica el nuevo tipo de protección a las patentes como ocurre en los acuerdos de la Ronda Uruguay (se supone una aplicación prácticamente inmediata).

i) Derechos de autor. Esta es el área donde mayor discrepancia existe actualmente en el marco legislativo entre los países centroamericanos. Guatemala está revisando su legislación, que es muy incompleta; Costa Rica cuenta con una Ley de derechos de autor y conexos de 1982, mientras que Honduras acaba de legislar sobre el tema. Todos se han adherido o están en vías de adherirse al Tratado de Berna (que protege las obras literarias y artísticas). Además, considerando los proyectos de ley que están en trámite, en apariencia la protección a derechos de autor por parte de los países Centroamericanos será mayor a aquella contemplada por la Ronda Uruguay (Correa, 1993).

En cuanto a derechos vecinos, El Salvador, Guatemala y Honduras han suscrito: i) La Convención de Roma (1961) para la protección de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión, y ii) Convenio de Ginebra (1971) para la protección de los productores de fonogramas contra la reproducción no autorizada de sus fonogramas (Correa, 1993). Costa Rica, en el tratado firmado con México, se ha comprometido a adherir también a estos acuerdos, además de otros.

ii) Protección a inversiones. Durante los años ochenta todos los países centroamericanos formularon leyes para atraer capitales extranjeros al sector productor de exportaciones no tradicionales y todos firmaron acuerdos marco con los Estados Unidos en el contexto de la Iniciativa de las Américas para expandir el comercio y las inversiones. La mayor parte de los países

^{45/} Las modificaciones que actualmente se realizan a las legislaciones ofrecen una cobertura adecuada. Sin embargo, la Ronda Uruguay permite proteger con patentes las variedades vegetales, pero también admite protegerlas con derechos de obtentor. "Dada la importancia de la oferta de semillas para la agricultura centroamericana, parecería aconsejable optar por la vía de los derechos de obtentor, los que autorizan las excepciones de agricultor (para el re-uso de semilla en la propia explotación) y del fitiomejorador (para el desarrollo de nuevas variedades protegidas). En esta línea, sería recomendable asimismo adherir a la Convención de UPOV en su versión más flexible (1978)" (Correa, 1993).

Recuadro 7

Derechos de Autor en Guatemala

Guatemala suscribió en 1951 la Convención Latinoamericana sobre Derechos de Autor en Obras Literarias, Científicas y Artísticas, el que sirvió de base para desarrollar la Ley Nacional para la Protección de Derecho de Autor. Este junto con la Convención de Ginebra, son los principales convenios que Guatemala ha suscrito en materia de derechos intelectuales. Guatemala aún no es parte del Convenio de Berna —aunque se iniciaron gestiones para su adhesión en noviembre de 1993—, que abarca derechos de autor, ni del Convenio de París que da protección a marcas, patentes, nombres comerciales y denominaciones de origen. La ley vigente para protección de derechos de autor tiene varias limitaciones importantes. Por ejemplo, no se cuenta con una entidad estatal encargada del registro de las obras ni que determine el arancel que debe pagarse por el uso de la obra. El aspecto procesal tampoco ha sido desarrollado para evitar o penalizar la violación a los derechos de autor. Las nuevas disposiciones para proteger los derechos de autor establecen el procedimiento de registro de obras literarias, científicas y artísticas así como el procedimiento sumario que debe seguirse en caso de reclamos respecto a la violación de derechos de autor. A la vez se amplía la cobertura de la protección, entre otros, a programas de computación y la transmisión de cualquier obra por cable, satélite u otro medio de este tipo. (SIECA, 1994a.)

actualmente negocian un acuerdo bilateral de protección a la inversión con los Estados Unidos (que formalmente dé trato nacional a la inversión extranjera y garantice el acceso al arbitraje internacional en caso de disputas).

Salvo las pequeñas diferencias en incentivos que puedan presentar uno u otro país, toda el área ha hecho ya un esfuerzo por atraer inversionistas extranjeros y difícilmente podrán recurrir a mecanismos novedosos en este ámbito.

Por otra parte, en cuanto a política de inversiones, a diferencia de la política comercial, no hay medidas significativas aplicadas por el gobierno de los Estados Unidos para estimular las inversiones en el área centroamericana (y de la Cuenca del Caribe), de manera que la principal atracción para ellas son las preferencias tarifarias que los Estados Unidos le concede bajo distintos esquemas. Algunas medidas que estimulan la IED en el área son las siguientes.

La inversión privada norteamericana en la Cuenca del Caribe (beneficiarios o no de la ICC), con la excepción de Cuba, puede solicitar al "Overseas Private Investment Corporation" (OPIC) seguros, garantías u otro apoyo financiero disponible para los países amigos de menor desarrollo.

Sin embargo, estas facilidades pueden ser solicitadas desde países que ya hayan firmado acuerdos con los Estados Unidos de garantía para las inversiones ("investment guarantees agreements"), lo que asegura una compensación a OPIC por parte del país donde se encuentra el inversionista, por pagos que esa institución deba hacer frente a pérdidas sufridas por inversionistas estadounidenses que operan en ese país. Sin embargo, pocos tratados de este tipo se han firmado (Honduras, entre ellos).

Existen algunas otras medidas que indirectamente favorecen las inversiones extranjeras estadounidenses en la Cuenca del Caribe, pero son de poca importancia.

Aparentemente, el estímulo de las preferencias arancelarias de la ICC II no ha sido suficiente para atraer capital estadounidense a esa zona. Como plantea la US International Trade Commission, "*although some of the new investment taking place in specific Caribbean Basin countries...[has] focused on products eligible for duty-free entry under the CBERA, in general the act has not fueled economic growth and development in the region*". 46/ Entre los factores que se mencionan como desestimulantes para la inversión extranjera, se cuentan la "inestabilidad política, insuficientes incentivos para la inversión, restricciones sobre el tipo de cambio y repatriación de beneficios y lo inadecuado de la infraestructura". 47/ Sin embargo, el limitado número de productos exportados desde la región bajo las preferencias de la ICC II (no otorgadas anteriormente bajo otros esquemas de preferencias) parece ser la explicación más adecuada de la falta de nuevas inversiones en las áreas de exportación. De hecho, la mayor parte de las inversiones parecen estar dirigiéndose a otras áreas, que no gozan de preferencias, tales como turismo, servicios, calzado y confección (Pregelj, 1993).

El tratamiento de los países centroamericanos a la inversión extranjera es bastante libre, de manera que éste no parece ser un punto conflictivo de negociaciones frente a un tratado con los Estados Unidos o con otros países.

iii) Legislación sobre Inversión Extranjera. Costa Rica y Guatemala no cuentan con una ley de inversiones extranjeras, en contraste con El Salvador que promulgó la Ley de Fomento y Garantía de Inversiones Extranjeras en 1988 (y que se modificó en 1989), Honduras que reglamenta la inversión extranjera por medio de su Ley de Inversiones, aprobada mediante decreto de 1992, y Nicaragua que legisló sobre la inversión extranjera en 1991. La inversión extranjera no requiere de permisos especiales (excepto para algunas áreas específicas), y en algunos países sólo debe registrarse. En Guatemala, por ejemplo, los capitales extranjeros se han inscrito para cumplir con los requisitos exigidos por las normas cambiarias.

En general, todos los países dan trato igual a inversionistas nacionales y extranjeros y permiten la libre remisión de utilidades, intereses y regalías generada por ese tipo de inversión, 48/ a la vez que se autoriza la remisión de fondos provenientes de la liquidación de las empresas, por lo que toca al capital extranjero y ganancias netas de capital. 49/ En ningún país hay requisitos de desempeño a las empresas extranjeras, lo que ha sido un tema muy conflictivo en otros país (por ejemplo, México, donde aun bajo el TLC no se han eliminado completamente esos requisitos).

46/ Citado en Pregelj, 1993, pág 342.

47/ Ibídem.

48/ Con algunas excepciones como en el caso de El Salvador que permite sólo el 50% de la remisión de utilidades generadas por actividades comerciales y de servicios (CEPAL, 1993).

49/ Hay ciertas limitaciones en algunos casos como el de Nicaragua, donde las divisas necesarias para repatriar el capital sólo pueden ser compradas con el producto de la venta de acciones o derechos que representen la IED o de la venta total o parcial de empresas compradas o creadas con dicha inversión.

iv) Sectores prohibidos al capital extranjero. 50/ En este campo hay una gran heterogeneidad entre los países, tanto en número de sectores prohibidos al capital extranjero, como el tipo de giro que se excluye. Costa Rica destaca por la amplia gama de actividades, especialmente en el sector de servicios, reservados a nacionales, empresas con mayoría de capital nacional o al Estado. Así, gran parte del sector bancario y la totalidad de los servicios de electricidad 51/ y teléfonos, el agua potable, ferrocarril y todo tipo de seguros sobre riesgos están en manos del estado. La refinación, transporte, distribución y venta de petróleo y sus derivados, salvo aceites y grasas lubricantes, es monopolio estatal de RECOPE. Los recursos mineros pueden ser explorados y explotados por extranjeros, mediante licencia, pero el estado debe participar en al menos 33% del capital de la empresa. Asimismo, las licencias para el transporte público de personas, que es exclusiva facultad del Estado, son otorgadas preferentemente a nacionales, y la explotación comercial de servicios inalámbricos de radio y televisión sólo puede permitirse a ciudadanos costarricenses o a empresas que tengan al menos el 65% de capital nacional.

Honduras tiene una ley de inversión extranjera que restringe bastante su participación en ciertos sectores (aunque en menor medida que Costa Rica). También se excluye al capital extranjero de una serie de servicios (telecomunicaciones, generación y distribución de energía eléctrica, transporte aéreo), así como de la investigación, exploración y explotación de yacimientos de minas, canteras, hidrocarburos y sustancias asociadas; y de la caza, pesca, acuicultura y silvicultura.

Guatemala y El Salvador tienen leyes más flexibles respecto del capital extranjero. En ambos casos se impide el derecho de posesión de zonas mineras y los extranjeros que reciben permiso de exploración o explotación deben someterse a las leyes locales; en la exploración y explotación del petróleo también pueden participar compañías extranjeras, aunque en El Salvador, en igualdad de condiciones, debe dársele preferencia a los nacionales. En ese país, además, las actividades minoristas de comercio, industria y servicios están reservados a nacionales de El Salvador o a centroamericanos.

En Nicaragua no hay información al día de los sectores restringidos, pero se sabe que los sectores de energía, telecomunicaciones y recursos naturales están abiertos al capital extranjero (CEPAL, 1993).

v) Tributación. Cuatro de los cinco países imponen una tributación a las utilidades del capital extranjero similar (sumando el impuesto a la renta que deben pagar en el país más el impuesto a la remisión de utilidades, el impuesto total suma alrededor de 35%). La excepción es El Salvador, donde a las compañías extranjeras se les aplica 25% de impuesto a la renta pero no necesitan pagar impuesto de remisión.

Todos los países tienen disposiciones para cobrar impuestos sobre regalías, uso de marcas, franquicias, uso de patentes, etc., que fluctúan entre 20 y 35%. En general, también se cobran

50/ Esta subsección se basa en la información de CEPAL, 1993.

51/ En 1993 se aprobó una nueva Ley por la cual el sector privado puede comenzar a vender energía eléctrica, lo que será en pequeña escala.

impuestos al pago de intereses al exterior (el rango va de 12.5 a 30%), salvo que estén dirigidos a bancos reconocidos por los bancos centrales de cada país.

Costa Rica y Honduras cobran impuestos a una serie de otras remisiones al exterior.

vi) Estímulos a la Inversión Extranjera. Todos los países del área ofrecen estímulos muy similares a las empresas que se dedican a exportar a mercados fuera del área centroamericana y ello, evidentemente, favorece a las empresas de capital extranjero. Los instrumentos desarrollados abarcan sobre todo exenciones de impuestos a la renta de la empresa (las utilidades) por un lapso de alrededor de 10 años (aunque ello varía un poco), al patrimonio (en caso de existir, como en El Salvador) y aranceles en este último caso por tiempo indeterminado. Existe un régimen de admisión temporal para productos que ingresan al país para recibir una transformación y luego ser reexportados; existen zonas francas en todos los países, que además de las exenciones ya mencionadas ofrecen la exoneración de impuestos a las máquinas, lubricantes e insumos requeridos para producir los bienes que se exportan desde allí. En Honduras, donde hay un impuesto a la exportación (1%) se exonera a aquellos que exportan fuera de la región centroamericana.

Además de las preferencias arancelarias y tributarias brindadas al sector exportador, se han creado una serie de instituciones que apoyan la actividad exportadora y que a la vez es una ayuda a los inversionistas en esta área. Su labor es informativa, ayudan a buscar financiamiento, entre otras actividades. En Costa Rica está CEMPRO y CINDE, en Guatemala CONAPEX y CONACOEEX, etc.

3. Conclusiones

Hasta la puesta en marcha del TLC, Centroamérica gozaba de un acceso privilegiado al mercado de los Estados Unidos como beneficiario del SGP y la ICC, además de otros acuerdos de menor envergadura con los Estados Unidos. La necesidad de Centroamérica de acudir a nuevos tratados con ese país deriva principalmente de la firma del TLC, lo que podría significar desvío de comercio e inversiones desde Centroamérica a México. El hecho de que México puede producir gran parte de los bienes que actualmente exporta Centroamérica, se agrega a la inquietud mencionada.

Los sectores más vulnerables a la competencia mexicana son el de la confección y, en menor medida, el agrícola no tradicional, rubros en los que Centroamérica justamente ha presentado el mayor dinamismo exportador. Por el lado de los textiles y la confección, su producción podría verse afectada por la reducción de aranceles y la eliminación de cuotas concedidas por los Estados Unidos a México, ya que Centroamérica continúa pagando aranceles elevados sobre todas estas exportaciones.

Centroamérica sigue contando con una ventaja comparativa sustancial en materia de salarios respecto de México y tiene un acceso al mercado de los Estados Unidos, aun privilegiado con relación a otros países, incluso en materia de textiles y confección (gracias al NAG). México, por su parte, presenta cierta inflexibilidad para aumentar la oferta, y las reglas de origen contempladas en el TLC acentúan tal limitación. Además, estimaciones disponibles indican que, aunque se espera un aumento de las exportaciones mexicanas, éstas serán más un resultado de creación de comercio

que de su desviación. El análisis efectuado en los capítulos I y II apunta también al hecho de que los efectos inmediatos del TLC son prácticamente nulos en esta área. Luego, la desviación de la inversión extranjera podría incidir significativamente sobre los flujos de comercio con los Estados Unidos en el mediano y más largo plazo.

Por el lado de los productos agrícolas, el peligro de desplazamiento del mercado estadounidense tampoco parece ser abrumador. Cerca del 20% de las exportaciones centroamericanas a los Estados Unidos se verían afectadas en los primeros seis años del TLC debido a la pérdida de preferencias. En la práctica, tanto los Estados Unidos como los países centroamericanos interponen fuertes barreras no arancelarias a la importación de productos agropecuarios a sus contrapartes, de forma que este problema da pie a una negociación en términos recíprocos sobre la apertura de estos mercados en cualquier negociación comercial que se entable entre las partes. Con todo, la evidencia de los cinco primeros meses, como se indicó en los capítulos anteriores, no muestra aún efectos negativos para Centroamérica a raíz del TLC en los agropecuarios no tradicionales. Curiosamente, los países centroamericanos pierden preferencias arancelarias frente a México con los Estados Unidos; no obstante, México retrocede en este último mercado con un margen superior al de los mencionados países. México deberá hacer algunos cambios en las condiciones de producción del agro para aprovechar en mayor medida las nuevas oportunidades que le ofrece el TLC. En el ínterin, los efectos sobre Centroamérica no parecen materializarse.

Los nuevos acuerdos comerciales con los Estados Unidos a los que Centroamérica puede aspirar son al menos tres: una adhesión al TLC, la firma de un tratado individual de cada país centroamericano con los Estados Unidos, y un acuerdo de paridad de beneficios del TLC (o ITP).

Para los países centroamericanos la mejor opción es ingresar al TLC. Ello, aunque les exige un gran esfuerzo en términos de la negociación y la reglamentación o legislación acerca de aspectos que otro tipo de negociación no requeriría, ofrece al menos dos ventajas: un mayor acceso de mercado y claridad con respecto a concesiones exigidas a los países que se incorporan.

Sin embargo, los Estados Unidos difícilmente accederá a entablar negociaciones en el mediano plazo, para el ingreso de los países centroamericanos al TLC, debido al gran costo de la negociación y a los pocos beneficios que le significa el ingreso a un mercado tan pequeño como el de esa región.

Aparentemente, la opción más factible para esos países, aunque por ahora se ha pospuesto, es la firma de acuerdos de equiparación de beneficios con el TLC o ITP, mediante los cuales los Estados Unidos brindaría un mayor acceso a sus mercados de textiles y de confección. A cambio, los países centroamericanos tendrían que proveer un mayor acceso a sus mercados, una mayor protección a la inversión y a la propiedad intelectual (probablemente mayor que la contemplada en el GATT), a la vez que tendrían que incorporar temas laborales y de medio ambiente al núcleo central del acuerdo (en lugar de mantenerse en forma de convenios paralelos, como ocurrió en el TLC). Es decir, estos acuerdos son bastante asimétricos en cuanto a las concesiones exigidas a la contraparte comercial de los Estados Unidos.

A pesar del estancamiento en las negociaciones del tipo mencionado anteriormente, las negociaciones bilaterales entre los países centroamericanos y los Estados Unidos avanzan en varios

sentidos. Por ejemplo, los países del área están en vías de firmar acuerdos marco con ese país sobre protección a las inversiones, y un acuerdo del mismo tipo sobre protección a la propiedad intelectual probablemente se materialice en breve. El primer tipo de acuerdo no conlleva mayor costo para Centroamérica, mientras que el segundo puede resultar más conflictivo.

En materia de protección a la inversión, todos los países centroamericanos dan amplias facilidades para operar al capital extranjero, que recibe trato nacional. La IED puede gozar de los múltiples estímulos que existen para la producción destinada a la exportación no tradicional que se dirigen a áreas extrarregionales, así como remitir utilidades, entre otras facilidades. Los Acuerdos Marco sobre inversiones no alterarán mayormente las condiciones ya existentes.

La protección a la propiedad intelectual es un aspecto menos desarrollado en la región, aunque se hacen esfuerzos acelerados por modernizar las leyes que regulan esta materia, a el fin de cumplir con los requisitos impuestos por la Ronda Uruguay. A pesar de que ello los prepara para estar en mejores condiciones de negociar nuevos acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales, las exigencias de un acuerdo comercial con los Estados Unidos (cualquiera de los tres tipos señalados) requeriría modificaciones en dichas leyes más allá de lo indicado por el GATT, especialmente en cuanto a protección de patentes.

La preocupación por la posposición de las concesiones ofrecidas por los Estados Unidos a los países de la ICC parece ser exagerada. De hecho, las mayores tasas de crecimiento de exportaciones (que principalmente se dirigen a los Estados Unidos) se registraron en rubros no favorecidos mayormente por acuerdos comerciales tales como el SGP o la ICC. Este es el caso de las exportaciones de textiles y confección y servicios, principalmente turismo. Los países con mayor éxito exportador de otras regiones lo hicieron sin contar con privilegios de acceso a los mercados de sus socios comerciales (por ejemplo, los países del Sudeste Asiático), de forma que las ventajas competitivas que los países centroamericanos puedan desarrollar al margen de negociaciones comerciales con los Estados Unidos pueden ser tanto o más importantes que estas últimas.

De esta manera, la oferta que contenga insumos y otros componentes del costo verdaderamente competitivos pueden redundar en una fuente de ingreso de divisas más seguro y provechoso que aquella que dependa de una concesión especial de otro país. Puede pensarse en productos con ventajas comparativas naturales que se exporten con mucho más valor agregado que lo que se hace actualmente (café, carne de vacuno, banano y productos agrícolas no tradicionales que pasen por un proceso agroindustrial antes de ser colocados en el mercado internacional). Adicionalmente, el mejor manejo de los canales de comercialización a nivel internacional puede ser un vehículo importante para lograr la penetración de nuevos mercados. Al mismo tiempo, parece adecuado desarrollar los mercados con los que naturalmente han contado los países centroamericanos y que han tendido a repuntar en los últimos años, que es el propio Mercado Común Centroamericano. Una mayor integración de la región es importante y ahora compatible con la inserción del Istmo en el mercado mundial (CEPAL, 1993).

Así, aunque el buscar la firma de un acuerdo comercial que mejore el acceso al mercado de los Estados Unidos para Centroamérica representa una mejor opción que el no hacerlo del todo, un apresuramiento en este sentido no se justifica. Adicionalmente, el desplazamiento de comercio, incluso en el área de productos agrícolas y de textiles y confección no parece ser alarmante. Lo que

sucedirá con el desvío de inversión es más preocupante pero aún no hay antecedentes para saber a ciencia cierta el resultado del TLC. Un acuerdo de equiparación de beneficios puede no ser, de todas formas, suficientemente atractivo para los inversionistas extranjeros, al compararlo con un TLC. O bien, puede ocurrir que los inversionistas extranjeros sigan invirtiendo en el área centroamericana al considerar las ventajas que continúa presentando esa zona (acceso al mercado de los Estados Unidos, una amplia protección a la inversión extranjera, mano de obra barata, etc.).

En las condiciones actuales, adquiere relevancia para Centroamérica el adoptar medidas que afiancen su competitividad internacional, intentando mejorar las condiciones para ello (educacionales, infraestructura, simplificación de trámites de exportación e importación, mejorar el entorno macro y microeconómico para las inversiones, entre otras) a la vez que negocia a más largo plazo y en mejores condiciones un acuerdo comercial con los Estados Unidos (y otros países). Así, por ejemplo, puede pensarse en solicitar una extensión de los beneficios de un ITP (incluyendo calzado, atún, eliminación de cuotas sobre carne y tal vez ampliar la del azúcar). Por otra parte, sería conveniente limitar las concesiones centroamericanas a las que ya se hicieron en el marco de la Ronda Uruguay que les significa un gran esfuerzo en términos de adaptación de sus leyes a esas condiciones.

IV. LAS CONDICIONES DE ADHESION A ALGUNOS ACUERDOS DE INTEGRACION

A. INTRODUCCION

La posibilidad de que los países centroamericanos adhieran al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) implica una decisión de carácter estratégico, similar a la adoptada cuando se incorporaron al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Desde esta perspectiva, se identifican y evalúan algunos de los compromisos centrales que conllevan adhesiones de este tipo, para derivar de ello lecciones que pueden ser útiles para los países centroamericanos. Se omite la consideración de los costos y beneficios de la específica adhesión al TLC.

A continuación se trata de ilustrar los temas de discusión refiriéndolos a experiencias concretas de integración, en particular a los casos representados por la Unión Europea (UE) ^{52/}—en virtud del cúmulo de antecedentes que significa— y el TLC, por su evidente prioridad en la región. En la exposición se analizan las condiciones de los diferentes acuerdos y se destacan las modalidades del proceso de transición. En la sección final (E) se deducen algunas conclusiones que podrían servir de orientación para la política comercial de los países centroamericanos en el mediano y largo plazo.

B. ANTECEDENTES

1. Estrategia política y margen de negociación

Del examen realizado se extrae que los procesos de adhesión pueden seguir distintas trayectorias, cuyas características dependen de consideraciones políticas, de compromisos previos de integración, y de la cobertura y dinamismo del acuerdo en el que se intenta participar. Así, debe partirse de evaluar la factibilidad política —interna y externa— de una adhesión, especialmente en la medida en que ésta sea crecientemente ambiciosa; para ello hay que tomar en cuenta los ejemplos de adhesiones fallidas (véase el recuadro 7 sobre las adhesiones fallidas).

En segundo término, tiende a ser escaso el margen para negociar las condiciones de adhesión a acuerdos multilaterales dinámicos, con una cobertura temática o sectorial amplia. En este contexto la adhesión de nuevos miembros tiende a ser relativamente marginal, dados los importantes intereses que ya están en juego. Además, los compromisos asociados a la adhesión aumentarán en la medida

^{52/} En este documento se utilizará predominantemente la denominación actual, Unión Europea, de la anterior Comunidad Económica Europea, aun cuando se empleará esta última para los períodos históricos previos.

Recuadro 7

Las adhesiones fallidas

El Reino Unido fracasó en dos ocasiones en su intento de incorporarse a la Comunidad Económica Europea (CEE). El Presidente de Francia, general Charles De Gaulle, opuso su veto al ingreso británico y ello fue suficiente porque el Tratado de Roma exige, como condición para ampliar los miembros de la Comunidad, una decisión unánime. Tras la renuncia del general De Gaulle en 1969 se reiniciaron las negociaciones que culminarían con la aceptación del Reino Unido en el seno de la Comunidad en 1973. A su vez, Noruega completó exitosamente el proceso de negociaciones para su incorporación al mismo espacio económico, pero un referéndum realizado en 1973 en ese país no arrojó los votos necesarios para aprobar dicha determinación. Veinte años después, la adhesión de Noruega continúa siendo incierta, a raíz de que no existen garantías para que el nuevo referéndum contemplado obtenga resultados favorables.

Ambos casos ilustran la importancia de ingredientes políticos, tanto internos como externos, como condicionantes del proceso de adhesión a un acuerdo internacional. Correspondería agregar que el requisito de contar con regímenes democráticos también postergó el ingreso de España, Grecia y Portugal a la CEE. En atención a estos ejemplos, es de suma importancia evaluar la mencionada factibilidad política cuando se emprendan negociaciones similares.

en que se la postergue, ya que no es descartable una profundización de acuerdos de integración como el TLC. En otras palabras, el "precio" de la admisión puede elevarse con el transcurso del tiempo, a raíz de compromisos contraídos con nuevos miembros ("ampliación") o a etapas más ambiciosas ("profundización") de integración.

En contraste con lo anterior, los acuerdos bilaterales pueden conducir posteriormente a ampliar el número de miembros, con la posibilidad de que los nuevos socios gocen de cierto margen para modificar las condiciones originales. En particular, los acuerdos bilaterales que antecedieron la constitución del TLC (entre el Canadá y los Estados Unidos) y del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) (entre Argentina y Brasil) ilustran esa afirmación. Tanto México como Uruguay y Paraguay pudieron incidir de manera significativa en los respectivos acuerdos finales de integración, aun cuando eran socios menos importantes que los dos iniciales en cada caso. Por consiguiente, la etapa en que se celebran acuerdos bilaterales debe ser concebida como transitoria, en cuyo desarrollo cabe modificar y ampliar los acuerdos preferenciales. 53/

53/ Sin embargo, en la medida en que los acuerdos bilaterales proliferen y se conviertan en un determinante duradero de las relaciones económicas, mayores serán sus costos. Dichos costos incluyen los que están asociados a la administración de una red de acuerdos, el desgaste de reiteradas negociaciones, asimetrías y efectos de polarización en casos en que se constituye un país eje que tiene acceso a más mercados y a insumos más baratos, y el desarrollo de ventajas competitivas distorsionadas, cuando responden a condiciones surgidas del acceso a algunos mercados y no a las condiciones de la economía mundial.

2. La relación entre la "profundización" y la "ampliación" de la integración

La búsqueda de una eventual adhesión al TLC debería considerar la posibilidad de una dinámica de creciente profundización de la integración. De hecho, el TLC contiene mayores compromisos que el tratado bilateral previo entre Canadá y los Estados Unidos, lo cual se refleja en los acuerdos paralelos sobre medio ambiente y normas laborales, así como en compromisos mayores en relación con la liberalización de algunos servicios y el mecanismo de resolución de controversias. Como se indicó, cuanto más se tarde la adhesión, mayor será su "precio", reflejado en un número mayor de obligaciones no modificables. Asimismo, el proceso de negociación es continuo, no termina con la adhesión y la suscripción de un acuerdo, sino que prosigue, formal o informalmente, para incluir con posterioridad nuevos temas.

La conformación de la Unión Europea registra cuatro etapas de profundización de la integración económica: la primera comprende el establecimiento de la Comunidad del Carbón y el Acero en 1951; la segunda, el surgimiento del Mercado Común (Tratado de Roma, 1959); la tercera, la instauración del Mercado Unico de 1992 (mediante la suscripción del Acta Unica, 1987), y la cuarta, la fundación de la Unión Europea (Tratado de Maastricht, 1993). A su vez, ha habido tres etapas de ampliación geográfica de los acuerdos: la primera con la incorporación de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, en 1973; la segunda con el ingreso de Grecia en 1981 y de España y Portugal en 1986, y la tercera con la adhesión potencial de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia entre 1994 y 1995.

El análisis de las cuatro etapas de profundización muestra, en primer lugar, la amplitud de los desafíos que enfrenta la integración de los países centroamericanos y de América Latina. El Tratado de Roma de 1959 ya incluía la liberalización intrarregional total del comercio de bienes, un arancel externo común, una política agrícola común, mecanismos para efectuar transferencias de recursos entre países, y el compromiso de no aplicar derechos compensatorios o **antidumping** dentro del Mercado Común. Con el Mercado Unico se avanzó hacia la libre movilidad de mano de obra, capital, servicios y bienes, la eliminación de los controles fronterizos, la armonización de tasas de los impuestos al valor agregado (IVA), una política común de compras del sector público, el reconocimiento recíproco de estándares y procedimientos de certificación, una política comercial y de competencia común, y un aumento de las transferencias de recursos entre países y regiones. Por último, la Unión Europea contempla una política monetaria común, y eventualmente una moneda única, una política exterior y de defensa común, y un aumento del gasto dirigido a incrementar la cohesión social en su interior. 54/

En segundo lugar, las adhesiones han significado diferentes tipos de condiciones dependiendo del momento en que se efectuaron. Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido se incorporaron a lo que ya era una zona de libre comercio, con un arancel externo común y algunas

54/ La profundización de la integración ha ido acompañada por un progresivo fortalecimiento de instituciones supranacionales, entre las que destaca el papel del Consejo de Ministros y la Corte Europea de Justicia. Si sólo se avanza en términos de la liberalización comercial de bienes, es evidente que los requisitos institucionales son menores.

políticas sectoriales (agricultura y carbón-acero) comunes. Para España y Portugal, en cambio, la adhesión involucró compromisos mayores derivados de la inminente suscripción del Acta Unica y de su vigencia a partir de 1992. Los países nórdicos tendrán que aceptar los compromisos de Maastricht sin haber podido incidir en su contenido, a diferencia de España, Grecia y Portugal, que compensaron un mayor grado de compromisos con mayores recursos financieros canalizados a los países y regiones más pobres, 55/ y un plazo más largo para efectuar la transición hacia las condiciones firmadas en los tratados. En el diagrama 1 se pueden observar diversas experiencias de integración y de las relaciones entre su ampliación y profundización. 56/

C. LAS CONDICIONES DE ADHESION

1. Las condiciones formales de adhesión

Tanto el GATT como los acuerdos más restringidos de integración contienen cláusulas que se refieren al tema de la adhesión, aunque no establecen las condiciones específicas requeridas. Los acuerdos de integración contemplan cláusulas generales, con tres tipos de restricciones: la determinación a priori acerca de los países que pueden ser miembros; la condición de que el ingreso de nuevos socios sea aprobado de manera unánime por los ya establecidos, y que la adhesión resulte de un proceso de negociación. (Véase el anexo II.)

En el caso de la Unión Europea, las condiciones generales de adhesión establecidas por el Tratado de Roma han sido sustituidas por requisitos más específicos en el Tratado de Maastricht, como la necesidad de contar con instituciones estables que garanticen la democracia, la aplicación de la ley, el respeto a los derechos humanos y a la protección de minorías, además del funcionamiento de una economía de mercado competitiva.

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana así como el Protocolo de Guatemala de 1993 constituyen ejemplos de restricciones geográficas. Así, el artículo XXXIII del Tratado General expresa que "El presente Tratado queda abierto a la adhesión de cualquier Estado Centroamericano que no lo hubiere suscrito originalmente", mientras que el Protocolo de Guatemala señala en su artículo 60 que "queda abierto a la adhesión o asociación de cualquier Estado del Istmo Centroamericano que no lo hubiere suscrito originalmente". Además de los cinco países miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA), ello incluiría a Panamá y a Belice.

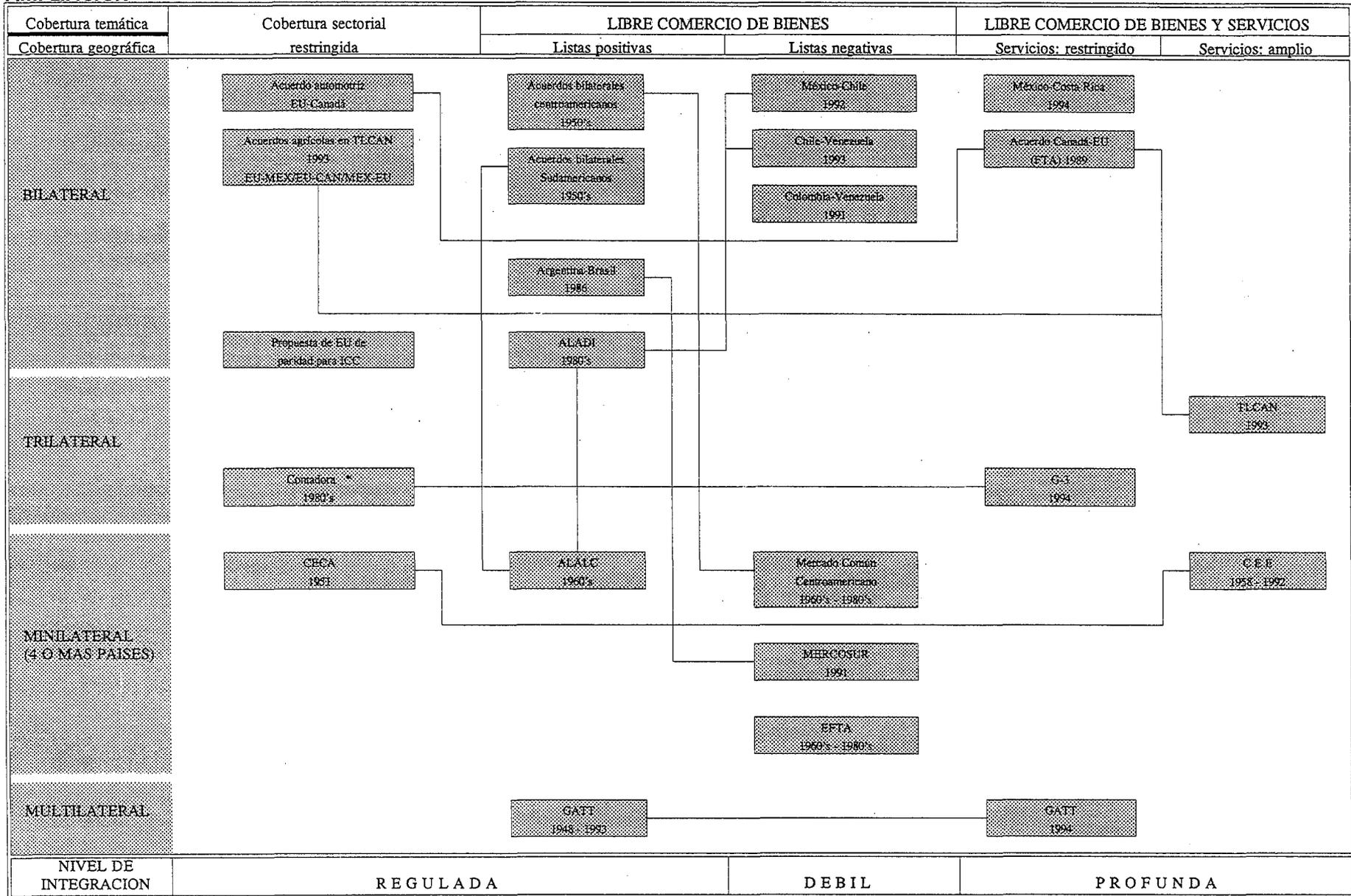
De manera similar, el MERCOSUR restringe la adhesión a miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), además de fijar que las solicitudes correspondientes

55/ Lo anterior también ilustra el menor margen para modificar un acuerdo multilateral ya establecido, particularmente cuando ha cobrado ímpetu y solidez, en contraste con negociaciones que involucren negociar un nuevo acuerdo, bilateral o multilateral.

56/ Los acuerdos con listas "positivas" normalmente implican una menor liberalización comercial que aquellos con listas "negativas". Las primeras incluyen los productos sujetos al libre comercio, mientras que las segundas identifican los productos excluidos del libre comercio.

EVOLUCION DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACION

AMPLIACION



* Asociación a nivel político.

PROFUNDIZACION = = = = = >

solamente podrán ser examinadas después de cinco años de vigencia del Tratado. ^{57/} El TLC, en cambio, deja abierta la posibilidad de incorporación de cualquier país, sujeta a los consabidos requisitos de la aprobación unánime de los países que ya son miembros y del específico proceso de negociación.

La cláusula de adhesión del TLC deja a discreción de los países miembros su participación en un futuro acuerdo ampliado. Así, los compromisos resultantes de una posible adhesión al tratado por parte de algún país o grupo de países centroamericanos, en las condiciones estipuladas, no se aplicaría para todos los miembros originales, sino únicamente para aquellos dispuestos a aceptar los compromisos derivados de la nueva adhesión.

En consecuencia, la eventual incorporación de un país centroamericano al TLC podría degenerar en un acuerdo bilateral con alguno de sus miembros originales, lo cual introduce una mayor incertidumbre en el proceso de adhesión, ya que las negociaciones finalizan antes de que los países integrantes se decidan a aceptar las condiciones relacionadas con el nuevo miembro. Esto contrasta con el caso de la UE, en que los países solicitantes deben ser aceptados por decisión unánime de los estados miembros, y saben que con ello tienen acceso garantizado a todos los mercados que integran la comunidad. Esto significa mayores incentivos para que los nuevos adopten compromisos amplios, ya que conocen exactamente qué derechos obtendrán y en relación con qué países.

2. La estabilización y la condicionalidad

Es evidente la importancia de contar con una economía estabilizada como condición previa para impulsar la integración, o para concretar la adhesión de un nuevo socio a un acuerdo ya establecido. Por una parte, los desequilibrios inflacionarios generan variaciones del tipo de cambio bilateral real entre las naciones, creando incertidumbre, opacando la transparencia en materia de políticas, y obstaculizando los flujos recíprocos de comercio y de capitales. Agréguese a ello que pueden agudizar las diferencias entre países al conducir a una concentración de la inversión extranjera en los más estables. En suma, los desequilibrios suelen reflejar la incapacidad de un gobierno para poner en práctica ciertas políticas, lo cual a su vez implicaría una alta probabilidad de incumplimiento de sus compromisos con otros gobiernos. Los desequilibrios macroeconómicos de los países centroamericanos en la década de los ochenta y el incumplimiento de los acuerdos de integración durante este período ilustran con claridad este fenómeno.

Sin embargo, ni el GATT ni los acuerdos constitutivos de integración comercial incorporan la estabilización como un requisito explícito a ser cumplido por eventuales nuevos miembros. Por ejemplo, el Tratado de Montevideo, que funda la ALADI, o el Tratado de Asunción, que establece el MERCOSUR, así como el Tratado de Roma, base de la Unión Europea, no contemplan cláusulas que exijan a los nuevos miembros un cumplimiento estricto de ciertos parámetros macroeconómicos.

^{57/} Se exceptúan de este requisito aquellos países que no forman parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extrarregional. Chile cumpliría con esta condición mientras no se adhiera al TLC.

En rigor, la integración en sí —como ocurre con el caso de México frente al TLC de América del Norte— resulta una fuente de estabilidad macroeconómica, si expectativas favorables para la inversión que surgen de firmar un acuerdo sirven para atraer capitales, equilibrar el tipo de cambio, y evitar que desequilibrios externos contribuyan a la inflación. Esto puede ocurrir con la integración de un país pequeño a uno significativamente mayor. Por otra parte, el mismo proceso de integración puede dar lugar a compromisos adicionales que favorezcan la estabilización. Así lo ejemplifica la asignación de líneas de crédito por parte de los Estados Unidos y Canadá, de alrededor de 9,000 millones de dólares, para apoyar, fundamentalmente, al peso mexicano.

Ahora bien, existen dos situaciones en que se remarca la necesidad de la estabilización como condición previa para la integración. La primera involucra la profundización de la integración. En la medida en que se consideren grados crecientes de interdependencia y de armonización de políticas, particularmente si se cubre el ámbito financiero, serán mayores las necesidades de contar con economías estables, puesto que la mayor interdependencia incrementará la posibilidad de que los desequilibrios aumenten o se extiendan a los socios con los cuales se tiene una relación preferencial. En particular, el ingreso de España al Sistema Monetario Europeo requería como condición previa disminuir el diferencial de inflación entre este país y Alemania, para no provocar un movimiento especulativo en contra de la peseta, una vez que se encontrara dentro de la "banda" de fluctuaciones cambiarias permitida por la CEE. En el caso de los compromisos de Maastricht, aún más ambiciosos, se contemplan varios requisitos (inflación, tasa de interés de largo plazo, déficit fiscal, deuda pública y estabilidad cambiaria) que los países europeos deben observar —y que actualmente no son cumplidos por la mayoría de los miembros— antes de poder ser parte de un régimen monetario común.

La otra situación en que se acrecienta la necesidad de estabilizar la economía como condición previa se da cuando la integración se impulsa, al menos parcialmente, como una forma de cooperación internacional entre países del Norte y del Sur, especialmente si no existe plena reciprocidad. Así, durante el decenio de los ochenta se fortaleció la idea de que el financiamiento para el desarrollo no cumplía con sus objetivos cuando intereses creados en los países en desarrollo contribuían a generar desequilibrios y estrategias inadecuadas. Por consiguiente, la cooperación financiera se vinculó crecientemente con el diálogo sobre las políticas y la condicionalidad, asociada inicialmente al Fondo Monetario Internacional (FMI), después con el Banco Mundial y, finalmente, con lo que se calificó como el "Consenso de Washington": esencialmente, disciplina fiscal, reforma tributaria, tipos de cambio competitivos y liberalización comercial.

El diálogo sobre las políticas y la condicionalidad se ha extendido al ámbito de la integración comercial, en particular cuando ésta va asociada con un flujo de financiamiento para el desarrollo. Por ejemplo, la Iniciativa de las Américas contemplaba criterios que, por sus implicaciones en materia de estabilización y ajuste, resultaban más rigurosos que las condiciones exigidas por el Club de París para renegociar la deuda externa pública de los países latinoamericanos. Luego, la condicionalidad incorporada a un convenio de integración adquiere un carácter permanente, dado que se formaliza mediante la suscripción de un tratado internacional, a diferencia de los acuerdos sobre estabilización y ajuste con el FMI y el Banco Mundial, que son de carácter transitorio.

3. La liberalización del comercio de bienes y servicios

a) Los requisitos del GATT sobre los acuerdos de integración

El GATT establece parámetros acerca de la amplitud y la velocidad de la liberalización comercial de un acuerdo de integración y, por consiguiente, condiciona los requisitos que enfrentaría un país que estuviera en proceso de adhesión. En particular, el artículo XXIV, reforzado por los resultados de las negociaciones llevadas a cabo como parte de la Ronda Uruguay, sostiene que una unión aduanera o una zona de libre comercio debe: a) evitar mayor protección frente a terceros países; b) comprender una liberalización comercial con una cobertura "sustancial" del comercio, y c) incluir reducciones de la protección en un plazo máximo de 10 años. Corresponde mencionar que como resultado de la Ronda Uruguay, la evaluación del cumplimiento de estas condiciones en el futuro será más rigurosa y continua. Los acuerdos de la Ronda Uruguay extienden principios similares al sector de servicios, mediante la exigencia de que: a) deben eliminarse las medidas discriminatorias entre los países miembros; b) no deben aplicarse otras nuevas, y c) la liberalización del comercio de servicios debe tener una cobertura sectorial sustancial.

b) Algunos acuerdos sobre la liberalización del comercio de bienes

Las condiciones de liberalización del comercio de bienes acordadas como parte del TLC se ajustan, en general, a las condiciones del GATT. Así, el TLC cubre la mayor parte del comercio, aunque existen restricciones relacionadas con períodos de transición especiales en materia de la agricultura, textiles y la industria de automóviles; no se aumenta la protección frente a terceros, y la mayor parte de la liberalización comercial se contempla dentro de un plazo de 10 años. Otros acuerdos de integración, como el MCCA y el MERCOSUR, han tratado la liberalización comercial de bienes de manera similar.

Por su parte, los procesos de adhesión del Reino Unido y España a la CEE son representativos de la primera y segunda ampliación de la Comunidad. El Reino Unido acordó eliminar las barreras al comercio intraeuropeo en cinco años para productos agrícolas e industriales, y a España se le concedió un plazo de siete años, el cual se prolonga hasta 10 años para insumos agrícolas. En ambos casos también se incluyó la eliminación de cuotas, la armonización de políticas compensatorias que afectaban los precios de los productos agrícolas, y la adopción gradual del arancel externo común de la CEE.

c) El comercio de servicios en el TLC y la CEE

En las experiencias de la UE y del TLC, los procesos de adhesión también involucran compromisos derivados de la integración de los mercados de servicios. Los casos latinoamericanos de integración, en cambio, se limitan primordialmente a los mercados de bienes.

En el TLC se progresó en términos de reducir la discriminación entre sus miembros, pero la cobertura de los sectores de servicios es relativamente limitada, excepto los avances en materia

de transporte de carga y de servicios financieros. Ambos rubros incluyen compromisos de liberalización gradual del comercio; no obstante, lo fundamental consiste en eliminar las trabas a las inversiones extranjeras en cada sector, basándose en la extensión del trato nacional a las empresas o a las instituciones financieras correspondientes.

La Unión Europea ha adoptado un enfoque diferente. Pese a que la libre movilidad de capitales fue convenida ya como parte del Tratado de Roma, fue recién en las décadas de los ochenta y los noventa cuando el conjunto de países miembros lograron concretarla. En una primera fase liberalizaron los movimientos de capital vinculados con el comercio y los servicios no financieros, y en una segunda fase, el resto.

Junto con la eliminación de los controles de capital, se cambió la estrategia inicial para impulsar la integración de los servicios financieros. En un comienzo se apuntaba a una progresiva armonización de regulaciones, mientras que después se pasó a la armonización de un conjunto mínimo de regulaciones, aunque se agregaba la obligación de que hubiera un reconocimiento recíproco de las otras medidas regulatorias adoptadas por cada país. Este reconocimiento intracomunitario significa que las regulaciones del país de origen de la institución financiera correspondiente se le aplican en el país extranjero donde realiza otras operaciones (véase el recuadro 8 sobre el principio de acceso equivalente).

Recuadro 8

La aplicación del principio de acceso equivalente en los servicios financieros de la Unión Europea

El principio de "acceso equivalente" es más ambicioso que la extensión del "trato nacional", puesto que el primero otorga el mismo acceso que la institución financiera correspondiente tiene en su país de origen. Por ejemplo, si un banco británico está sujeto a ciertas regulaciones en el Reino Unido, serán éstas las normas aplicables en Francia, y no las que rigen al banco francés en su país. La aplicación de este principio en la Unión Europea ha sido mayor en actividades bancarias y de servicios de inversión que en la de seguros, donde los mercados de cada país han estado tradicionalmente más protegidos.

En cuanto a la liberalización de los servicios de transporte, la Unión Europea ha marchado de forma lenta y discontinua, si bien ha obtenido logros como el del aumento gradual, a partir de 1980, del número de camiones que pueden operar con carga internacional, y en el número de licencias para cabotaje, desde 1990. El cabotaje se ha liberalizado también en las vías navegables, y ha aumentado con respecto al transporte marítimo y aéreo, si bien el proceso de liberalización todavía se encuentra en transición.

Dos tipos de obstáculos traban la liberación del comercio de servicios: la tendencia a la monopolización en algunos sectores, y la coexistencia de sistemas de propiedad (pública o privada)

diferentes en los países que se integran. La Unión Europea ha enfrentado el primer problema con una política común de competencia, dirigida a evitar prácticas restrictivas dentro del mercado unificado. Por otra parte, en el caso de servicios donde predominaban los sectores públicos en el pasado, como telecomunicaciones, la Comunidad ha acordado una apertura gradual. Así, la liberalización fue extendida a los servicios de telecomunicaciones de valor agregado a partir de 1990, sin cubrir la red básica de telecomunicaciones. También en el caso del TLC se acordó eliminar las restricciones a la inversión extranjera en los servicios de valor agregado, sin que se negociara la liberalización de los servicios públicos de telecomunicaciones.

4. Los arreglos sectoriales

El sector de la agricultura ha sido el más propenso a los arreglos especiales en los acuerdos de integración. La política agrícola común (PAC) de la CEE, con una combinación de restricciones frente a terceros, estímulos a la producción interna, y de subsidios para compras internas y para exportaciones, representa el mejor ejemplo. Por consiguiente, la adhesión a la Comunidad implica la adopción recíproca de compromisos especiales con respecto a la agricultura, destacándose las transferencias financieras entre países debido a que el PAC absorbe más de las dos terceras partes del presupuesto comunitario. El European Free Trade Association (EFTA), en el que la cobertura de productos agrícolas sujetos al libre comercio intrarregional está severamente restringida, es otro ejemplo de un tratamiento especial para la agricultura. Refuerza lo anterior el propio caso del Mercado Común Centroamericano, que impuso restricciones al comercio de varios productos agropecuarios y registró un intento fallido de promover la comercialización estatal de granos a nivel centroamericano (el Protocolo de Limón).

El hecho de que el TLC no haya logrado un acuerdo trilateral sobre la agricultura, sino que incluya tres acuerdos bilaterales entre los respectivos países, patentiza la dificultad de eludir un tratamiento especial para el sector. En ese sentido, adhesiones futuras al TLC podrían ir acompañadas de nuevos acuerdos agrícolas bilaterales.

El convenio bilateral entre México y los Estados Unidos representa un avance significativo con relación a otros similares, pues pacta la liberalización casi total del comercio agropecuario entre ambos países. No obstante, subsisten algunas restricciones potenciales, en la medida en que pueden aplicarse salvaguardias, ya sea restableciendo aranceles o imponiendo aranceles y cuotas para algunos productos durante los primeros 10 años. Además, el TLC no cubre los subsidios agrícolas, que quedaron sujetos a lo acordado en el seno del GATT.

Los acuerdos de integración y de comercio también han incluido otros arreglos sectoriales. Puede citarse el carbón y el acero en la UE o el Régimen de Industrias de Integración de Centroamérica, que pretendía limitar el libre comercio intrarregional a aquellas industrias (como la de llantas) que se sujetaran a un acuerdo previo sobre su localización y otras obligaciones. Entre los ejemplos más recientes figuran los rubros de la industria automovilística y los textiles en el TLC,

en los que se condiciona la liberalización de la mayor parte del comercio a reglas de origen especiales (véase el recuadro 9 sobre reglas de origen). 58/

Recuadro 9

Las reglas de origen como instrumento sectorial de regulación del comercio: el caso de los textiles en el TLC

Las reglas de origen para textiles en el TLC exigen que se utilice tela cosida y producida con hilo de los países miembros. Así, se acota severamente la posibilidad de utilizar telas importadas de otros países para luego exportarlas, como parte de prendas de vestir, a los países miembros. Para un país que buscara adherirse al TLC, esta restricción puede reducir la competitividad internacional de su industria textil, ya que limita sus opciones para adquirir insumos de bajo costo. En estas condiciones, los costos podrían ser mayores que aquellos resultantes de acudir a regímenes (como el de maquila: TSUS 9802) más abiertos que no tienen requisitos de origen tan estrictos, aun cuando pudieran oponer otro tipo de restricciones, como aranceles o cuotas. Por ejemplo, una adecuada capacidad de diseño podría combinarse con el empleo de mano de obra para exportar vestuario de alta calidad, limitando el efecto de las cuotas o aranceles mediante productos dirigidos a estratos de mayor ingreso, dispuestos a pagar precios más altos. Con una regla de origen exigente, este producto no podría ingresar al país importador.

En el caso del TLC, los Estados Unidos accedieron a hacer concesiones en textiles a cambio de que México las hiciera en la industria automovilística. Si bien esta liberalización recíproca puede generar beneficios para ambos socios, 59/ también conlleva el peligro de que propuestas de acuerdos sectoriales en un país motiven propuestas equivalentes en otro, con lo que se reforzaría la tendencia a regular el comercio y se abriría la puerta para que otros grupos de presión demanden excepciones similares.

58/ Aun cuando la liberalización en el sector textil implica una regla de origen más complicada que la aplicada en el TLC en forma general, también se ha establecido un esquema de "Cupos de Preferencia Arancelaria", conforme al cual los productos textiles y del vestido fabricados en países de la región, que no cumplan con la regla de origen, podrán gozar también de un trato arancelario preferencial hasta niveles específicos de importación. Los miembros del TLC efectuarán una revisión general de las reglas de origen para textiles y prendas de vestir antes del 1 de enero de 1998.

59/ Especialmente si se da junto con una reducción de la protección frente a terceros, ya que de lo contrario se estaría favoreciendo el surgimiento de una industria textil ineficiente en que el comercio recíproco representaría una desviación de importaciones procedentes del resto del mundo.

5. Las normas sobre medio ambiente y trabajo

En el pasado, los acuerdos comerciales, incluido el GATT, se referían básicamente a lo que los gobiernos no estaban autorizados a hacer, o a cómo eliminar lo que a consecuencia de sus acciones obstaculizaba el comercio. Los acuerdos sobre propiedad intelectual, medio ambiente y mano de obra comparten entre sí la característica de que puntualizan lo que los gobiernos deben hacer. Así, la instrumentación de las medidas acordadas puede ser más difícil que la simple remoción de barreras, aparte de que debe existir, antes de convenir acuerdos, una sólida capacidad de implementarlos. Ello explica en gran medida el énfasis que el TLC asigna a la aplicación efectiva de la legislación nacional en las tres áreas, previo a una eventual armonización de normas. En otras palabras, la adhesión a un acuerdo como el TLC exige un reforzamiento de la capacidad de hacer valer la ley.

Así, los acuerdos paralelos del TLC en materia ambiental y laboral constituyen fundamentalmente compromisos para aplicar efectivamente la legislación nacional sobre cada tema (véase el recuadro 10 sobre el TLC y el medio ambiente). La Unión Europea es el único acuerdo de integración que contempla la adopción de normas o estándares comunes en materia de medio ambiente, convertidos en parte del acervo institucional que deben aceptar los países adherentes. Esta política surgió de forma gradual, como resultado del proceso de armonización o aproximación de normas nacionales. Precisamente, la necesidad de armonizar normas sobre la emisión de gases se planteó ante la posibilidad de que el comercio de automóviles fuera obstaculizado por la existencia de regulaciones diferentes. Asimismo, se han acordado normas comunes sobre la calidad del agua y del aire, la comercialización de químicos peligrosos y el ruido.

Recuadro 10

El TLC y el medio ambiente

El TLC no contempla la armonización de normas ambientales. Procura evitar que normas más exigentes sean utilizadas para obstaculizar el comercio, como ha sido destacado en el seno del GATT, o que normas menos exigentes de un país miembro sean un medio para favorecer exportaciones e inversiones. Con objeto de prevenir disputas que surjan de la aplicación de estos criterios se establece un mecanismo de resolución de controversias con posibilidades de recurrir a asesoría técnica y científica. Aparte de prescribir la derogación de reglamentaciones ambientales para favorecer inversiones, el TLC pretende reforzar el cumplimiento de la legislación ambiental de cada país mediante una Comisión Tripartita para la Cooperación Ambiental, como mecanismo de discusión y supervisión, y se autoriza a cada país para que realice consultas acerca de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de otro de los miembros del tratado.

Ante la dificultad de armonizar la multitud de normas surgidas en cada país, la Unión Europea estipuló que habría un reconocimiento recíproco de normas nacionales por parte de los

demás miembros si aquéllas cumplieran con criterios de salud y seguridad acordados entre la Comisión y los gobiernos nacionales. Además, dada la creciente importancia del tema ambiental, reflejado en una nueva sección que se incorporó al Tratado de Roma como consecuencia del Acta Unica Europea de 1989, también cabe la posibilidad de aplicar impuestos, y no sólo normas, para responder a problemas ambientales.

En cuanto a las normas laborales, tanto el acuerdo paralelo del TLC como la "Carta Social" de la Unión Europea protegen una serie de derechos laborales, pero los compromisos europeos en esta área son más amplios y se extienden más allá de lo laboral. Por una parte, formulan políticas comunes orientadas a facilitar la movilidad laboral y a armonizar algunas regulaciones o normas, aunque no sin dificultades, 60/ como las resultantes de la oposición del Reino Unido en particular.

Por otra parte, el ámbito de acción de lo social en la Unión Europea se ha extendido a lo financiero, al reflejarse en una creciente canalización de recursos por conducto del Fondo Social Europeo (FSE), cuyo presupuesto fue aumentado considerablemente a partir de 1989. Como parte del cambio gradual de los objetivos del FSE se ha fortalecido la atención a los desempleados y a la capacitación.

La cuestión de la armonización de normas laborales y su vinculación con el comercio tiene una historia más larga y más polémica que la referida a las normas ambientales o a la propiedad intelectual. Así, desde 1974 la Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos indicaba que la violación de derechos laborales podría redundar en una suspensión de las preferencias contempladas como parte del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), principio que también se incluyó en la legislación correspondiente a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Sin embargo, el acuerdo paralelo del TLC sobre el tema laboral reduce la posibilidad de sanciones comerciales en caso de incumplimiento 61/ y establece en su lugar una sanción monetaria, no mayor de 20 millones de dólares, durante el primer año de vigencia del acuerdo. Con ello se plantea la posibilidad de desvincular la cuestión de los derechos laborales de la del comercio y se concentran los costos de las sanciones en la(s) empresa(s) responsables del incumplimiento.

En síntesis, la adopción de acuerdos sobre el medio ambiente y el trabajo requiere asignar particular atención a la instrumentación de normas sobre estos temas. En sentido estricto, hacer valer la ley puede ser la condición o requisito de adhesión más importante.

60/ Por ejemplo, aun cuando se convino en que los países de la Comunidad aprobarían una legislación común para garantizar el pago equivalente por trabajo equivalente, no se llegó a un acuerdo para armonizar las cuotas de seguridad social.

61/ Ello procedería una vez se hubieran agotado los mecanismos de consulta y un panel arbitral estableciera una pauta de omisiones persistentes en la aplicación de normas referentes a higiene, seguridad, trabajo de menores o salario mínimo.

6. Las normas sobre propiedad intelectual

A diferencia de las normas sobre aspectos laborales y de medio ambiente, la Ronda Uruguay logró un acuerdo sobre normas de propiedad intelectual relacionadas con el comercio, conocido por las siglas TRIPs. En este caso no sólo es imprescindible hacer valer la ley sino que también se requiere una armonización de ésta de acuerdo con convenios internacionales. Los compromisos resultantes de la adopción del TRIPs serían mayores que los derivados de acuerdos de integración porque ya incorporan elementos de los tratados regionales como el TLC y la Unión Europea. (Véase el recuadro 11 sobre TRIPs y el TLC.)

Recuadro 11

El TRIPs y el TLC

El acuerdo multilateral sobre TRIPs es el primero que inserta el tema de la propiedad intelectual en un marco de reglas comerciales. Constituye también un cambio con respecto a la legislación promovida en América Latina a partir de la década de los sesenta cuando, por ejemplo, se tendió a restringir el concepto de patentabilidad, la cobertura de materias patentables, la duración de las patentes y los derechos exclusivos del titular. El TRIPs cubre casi todas las áreas de propiedad intelectual, implica la adopción de estándares mínimos basados en los existentes en los países desarrollados, complementa el Convenio de París sobre propiedad industrial y la Convención de Berna sobre derechos de autor, a la vez que da vigencia al Convenio de Circuitos Integrados de Washington. También cubre el comercio de mercancías falsificadas e incluye normas para la solución de controversias del GATT. Con relación a patentes, el TRIPs refleja las tendencias a aumentar su plazo, las materias cubiertas y los derechos conferidos, junto con la propensión a eliminar la obligación de explotar la patente localmente.

Las normas sobre propiedad intelectual que incluye el TLC se apartan en algunas áreas del acuerdo TRIPs; éstas serían las obligaciones adicionales que surgirían de la adhesión al TLC. Incluyen una protección más extensa para algunos de los derechos de propiedad que la exigida por el acuerdo TRIPs. Así, se contempla un mecanismo de protección retroactiva de patentes, la prohibición de la concesión de licencias obligatorias con respecto a circuitos integrados y la inversión de la carga de la prueba en caso de infracción de patentes de procedimiento. Sin embargo, las disposiciones sobre la protección de las marcas, los diseños industriales y las indicaciones geográficas son virtualmente equivalentes en el TLC y en el acuerdo TRIPs.

Por una parte, los acuerdos sobre propiedad intelectual resultantes del TLC fungieron como precedente decisivo de lo acordado en la Ronda Uruguay. Por otra, la experiencia de acuerdos europeos sobre propiedad intelectual —que comprenden marcas, registro, patentes comunitarias, procedimientos para resolver litigios, patentes más prolongadas para productos farmacéuticos, armonización de la protección legal de invenciones biotecnológicas, protección de indicaciones geográficas— ha sido un referente básico de los acuerdos internacionales en esta materia, incluidos los de la Ronda Uruguay. Por consiguiente, si bien el TLC implica mayores compromisos que los

emanados del TRIPs, las modificaciones adicionales que resultaran de la adhesión al TLC serían relativamente menores comparadas con las reformas iniciales exigidas por la adopción del TRIPs.

7. Cambios en las relaciones con terceros

Los acuerdos preferenciales implican, en esencia, un arreglo discriminatorio en favor de sus miembros y en contra del resto del mundo. En particular, los países del resto del mundo reciben un tratamiento menos favorable que el extendido a los socios del nuevo acuerdo. Ello puede requerir medidas de compensación para aquellos países que antes se beneficiaban de una relación preferencial, ahora erosionada por el nuevo acuerdo de integración. Dos ejemplos ilustran este fenómeno: el Reino Unido frente a los países del Commonwealth y México frente a los demás miembros de la ALADI.

El Reino Unido tenía relaciones preferenciales con los miembros del EFTA y con los países del Commonwealth. Con los primeros, el Reino Unido había establecido acuerdos bilaterales que posteriormente se transformaron en acuerdos bilaterales de cada país del EFTA con la CEE o, incluso, en adhesiones posteriores. Con los integrantes del Commonwealth se negociaron acuerdos de asociación —su incorporación a la convención de Yaundé (posteriormente Lomé) o al Sistema Generalizado de Preferencias de la Comunidad Europea—, además de arreglos especiales para productos individuales, como el azúcar y el té.

En cuanto al otro caso citado, el artículo 44 de la carta de la ALADI establece que las preferencias que un miembro conceda a un tercer país deberían extenderse a los demás miembros de la Asociación. México confirió preferencias a los Estados Unidos y Canadá como parte del TLC, lo cual implicaría su extensión a los demás socios de la ALADI. En las consultas y negociaciones emprendidas se contempla una "compensación" de México a los demás países de la ALADI mediante el otorgamiento de algunas preferencias.

Aparte de acuerdos preferenciales con otros países, el propio GATT también condiciona los requisitos de acceso. Por ejemplo, ante la liberalización comercial unilateral realizada por cada país centroamericano, con un arancel externo común que actualmente tiene un techo de 20%, el efecto principal de la adhesión al GATT en materia de liberalización de mercados ha sido consolidar esta reducción de la protección. ^{62/} De esta manera, el margen preferencial que los países centroamericanos pueden otorgar a otros en un tratado de libre comercio, se ha reducido. Luego, sus productos tendrían una preferencia, frente a los productos exportados por otros países, que no puede ser superior a la diferencia entre un arancel de cero y al techo arancelario acordado en el GATT. Ello disminuye el costo de recurrir a proveedores que tienen acceso preferencial en lugar de acudir a proveedores extrarregionales, puesto que la diferencia entre sus precios es menor. En otras palabras, estos compromisos con el GATT merman el costo de adherirse a nuevos acuerdos de integración.

^{62/} El techo arancelario consolidado acordado con el GATT normalmente es superior al arancel que se aplica en la práctica en los países, lo cual posibilita que se aumenten los aranceles hasta el nivel acordado con el GATT.

D. LOS PROCESOS DE TRANSICION

1. Los procesos iniciales de transición

La adopción gradual de compromisos ha sido una de las características comunes de todos los acuerdos de integración, con obvias diferencias entre países y sectores. Sin embargo, los procesos de transición no se iniciaron con la adhesión, sino anteriormente.

Así, la Unión Europea tenía acuerdos bilaterales de asociación, restringidos principalmente al libre comercio de productos industriales, con Grecia (desde 1961), España (1970), y Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza (1973). Además, este último grupo de países adoptó la mayor parte de los compromisos derivados del Acta Unica, mediante la suscripción en 1993 del Acuerdo sobre el Area Económica Europea. En el caso del TLC, la mayor parte de los compromisos asumidos por el Canadá resultaron del acuerdo bilateral previamente convenido con los Estados Unidos, mientras que México inició el proceso de transición mediante la liberalización comercial unilateral, que luego consolidó con su ingreso al GATT en 1986. También en el caso del MERCOSUR existían compromisos previos de liberalización recíproca acordados por los países miembros en el marco de la ALADI.

En el caso de los países centroamericanos, cabría destacar el proceso unilateral de liberalización comercial que ya han llevado a cabo, así como la posibilidad de que asuman ciertos compromisos derivados de acuerdos bilaterales suscritos con México y los Estados Unidos. En otras palabras, el proceso de transición para adherirse al TLC ya se inició en Centroamérica, aun antes de negociar un acuerdo formal de adhesión.

2. La liberalización del comercio de bienes

Incluso si se verifica un proceso previo de liberalización del comercio de bienes, la mayoría de las adhesiones a los acuerdos de integración contemplan un período de transición que cubre la desgravación arancelaria y la eliminación de otras barreras no arancelarias, con excepciones que suelen extenderse al sector agrícola en particular. Las experiencias de adhesión a la Unión Europea, así como las experiencias de México con el TLC y las de Uruguay y Paraguay con el MERCOSUR sugieren varias conclusiones de interés para países predominantemente agrícolas y de menor desarrollo relativo, como los centroamericanos.

Primero, las transiciones más prolongadas se han aplicado a la liberalización del comercio de productos agrícolas, tanto a las barreras arancelarias como a las no arancelarias, ^{63/} y el proceso de desgravación arancelaria ha sido más prolongado que la eliminación de restricciones no arancelarias en el caso de los bienes industriales.

^{63/} Como resultado de la Ronda Uruguay existe el compromiso de "arancelizar" las cuotas, para hacerlas más transparentes y facilitar su ulterior reducción.

Segundo, ha existido una tendencia a otorgar un mayor plazo a los países de menor desarrollo relativo, aunque la duración de la transición también está asociada a la magnitud de los compromisos asumidos. Por ejemplo, Islandia al adherirse al EFTA gozó del período más prolongado de transición; el de Grecia fue más corto que los de Portugal y España, lo cual refleja la adopción de mayores compromisos (previstos en el Acta Unica) como parte del proceso de adhesión de estos dos países (véase el cuadro 18). Además, se otorgaron recursos financieros para facilitar la transición y promover el desarrollo de las regiones más atrasadas. 64/

Tercero, procesos más prolongados de transición no implican necesariamente un menor grado de reciprocidad. En la Unión Europea el mayor plazo de transición de las economías de menor desarrollo relativo también se aplica al proceso de liberalización efectuado por los países que ya son integrantes de la Comunidad. En algunos casos se han permitido ciertas asimetrías, pero de manera acotada. Por ejemplo, a Portugal se le autorizó una liberalización del comercio de productos industriales menos rápida que a sus nuevos socios; en el TLC México puede liberalizar sus importaciones a menor velocidad que los Estados Unidos, 65/ y en el MERCOSUR la desgravación arancelaria de las excepciones identificadas por Uruguay y Paraguay toma un año más que para Argentina y Brasil.

Por último, los plazos de transición se han mantenido dentro de los términos acordados recientemente en la Ronda Uruguay, es decir, de 10 años. Plazos mayores, de hasta 15 años, han sido excepcionales y se han aplicado a productos individuales, principalmente agrícolas.

3. Liberalización de la movilidad de factores

Contrasta la amplia liberalización de la movilidad de personas que contempla la Unión Europea frente al carácter restrictivo en el caso del TLC, que se limita a permitir la entrada temporal de hombres de negocios. En el primer caso se estipula un plazo de transición y se mantiene el requisito de una autorización previa a la inmigración para ejercer trabajo asalariado, tanto en los miembros originales de la Unión Europea como en Grecia, España y Portugal durante 7 años a partir de la fecha de su adhesión; 66/ a su vez, el TLC no contempla un período de transición general, sino sólo plazos límite a la imposición de cuotas a la entrada temporal de profesionales en actividades de negocios en algún país miembro.

64/ La adopción de los compromisos del EFTA por parte de Portugal fue simultánea a la constitución de un Fondo de Desarrollo Industrial para Portugal, y la adhesión a la CEE se apoyó en un programa específico para el desarrollo de la industria de Portugal, que también se benefició de considerables recursos financieros.

65/ Aunque el efecto es menos importante de lo que parece, dado que los Estados Unidos ya otorgaba un acceso libre a una proporción considerable de importaciones procedentes de México por medio del Sistema Generalizado de Preferencias.

66/ También se convino una transición de 2 años con respecto a la aplicación de la legislación sobre seguridad social del país de destino a los inmigrantes cuyas familias permanecieran en su país de origen.

Cuadro 18

PERIODOS DE TRANSICION DEL PROCESO DE LIBERALIZACION DEL COMERCIO INTRARREGIONAL
DE BIENES Y DE LA ADOPCION DEL ARANCEL EXTERNO COMUN

(Número de años)

	ISL/EFTA	URU-PAR MERCOSUR	IIR-NOR- RU/CE	ESP/CE	POR/CE	GRE/CE	MEX/EU
Comercio de bienes <u>a/</u>							
Desgravación arancelaria	10	4	4	7	7	5	0-10
Excepciones	-	5	-	-	-	-	15
Desgravación de otros impuestos con efecto de protección	12	-	5	-	-	6	-
Eliminación de barreras no-arancelarias	4	4	-	-	-	-	-
Excepciones	-	-	2-5	2-3	1-3	2-4	5-10
Comercio de productos agrícolas							
Desgravación arancelaria	<u>b/</u>	<u>c/</u>	4	7	7	5	0-10
Excepciones	-		5	10	10	4	15 <u>d/</u>
Otras barreras	<u>b/</u>	<u>c/</u>	<u>e/</u>	9-10	9-10	4	15 <u>d/</u>
Adopción del arancel externo común							
General	<u>f/</u>	<u>g/</u>	4	5	7	7	<u>d/</u>
Para productos agrícolas	<u>f/</u>	<u>g/</u>	4	7	7	4	<u>d/</u>
Excepciones			5	-	10	10	

a/ Cubre primordialmente productos industriales.

b/ No aplicable; el comercio de productos agrícolas no se libera en el EFTA.

c/ Sujeto a disposiciones sobre el comercio de bienes en general.

d/ Incluye aranceles/cuotas aplicados al maíz y al frijol.

e/ No disponible. Probablemente sea un período de 2 a 5 años aplicable a productos en general.

f/ No aplicable; no existe AEC.

g/ El Tratado de Asunción no establece el plazo correspondiente.

Las disposiciones de la Unión Europea sobre la liberalización de capitales también contemplan cierta gradualidad. A partir de 1990, se fijó un período de transición de dos años para liberar totalmente el movimiento de capitales por parte de Irlanda y España, y de cinco años para Grecia y Portugal. El TLC no contiene disposiciones equivalentes aunque facilita la repatriación de pagos asociados a la inversión extranjera, ^{67/} al tiempo que establece plazos de transición para el proceso de eliminación gradual de restricciones impuestas a la inversión extranjera en los servicios financieros, lo cual favorece la movilidad de capitales. Sin embargo, el hecho de que los miembros del TLC conserven la facultad de expedir regulaciones para salvaguardar la integridad del sistema financiero y la balanza de pagos determina que sus autoridades dispongan de un margen mayor que el de la UE para restringir dicha movilidad.

4. El comercio de servicios

En el TLC, los plazos para la transición en la apertura de servicios son similares a los de la apertura en bienes, es decir, en su mayoría no exceden los 10 años. El TLC contempla la ampliación gradual de la cuota de mercado que pueden cubrir instituciones como bancos y casas de bolsa de los Estados Unidos y el Canadá en México, llegando hasta un límite que varía entre un 15 y un 20% en el año 2000 (7 años), y entonces se elimina. Sin embargo, en el caso de la banca se permite la aplicación de salvaguardias si el límite supera el 25% del mercado entre los años 2000 y 2004. Este límite se elimina en 2007, aun cuando posteriormente se pueden aplicar salvaguardias para adquisiciones de bancos que cubran más del 4% del mercado. En cuanto a los servicios financieros, en la Unión Europea no se fijan plazos de transición para el reconocimiento recíproco de normas, y los condicionamientos a la inversión extranjera en el sistema financiero no manejan cuotas para la participación de mercado.

En relación con el servicio de transporte, a los tres años de la entrada en vigencia del TLC los países miembros permitirán el ingreso de camiones a los estados fronterizos y un 49% de inversión extranjera en empresas de transporte de carga internacional. A los seis años los tres países quedarían totalmente abiertos al cruce transfronterizo de transporte de carga, mientras que en México, al décimo año el porcentaje de inversión extranjera en empresas de transporte podría alcanzar un 100%. A su vez, la Unión Europea acordó eliminar las restricciones impuestas al cabotaje marítimo en un plazo de 6 años para España y Portugal, y de 11 para Grecia; simultáneamente se otorgó un plazo de 3 años para la eliminación de restricciones impuestas al cabotaje aéreo y se procuró seguir liberalizando el cabotaje terrestre.

Como parte del Mercado Unico Europeo también se abolieron las cuotas comunitarias y bilaterales en el transporte por carretera en un plazo de tres años, habiéndose acordado liberalizar gradualmente el sistema de cabotaje. Sin embargo, a Austria —como nuevo miembro de la Unión Europea— se le permitió mantener la restricción que limita el número de vehículos pesados

^{67/} El TLC permite transferencias relacionadas con la inversión extranjera, pero se autoriza impedir las en casos en que involucren, entre otros, la emisión, comercio y operaciones de valores, y los informes de transferencias de divisas u otros instrumentos monetarios (artículo 1109).

autorizados a transitar en su territorio, medida que podría ser prolongada de manera casi automática hasta el año 2000.

5. Algunas implicaciones

Diversas experiencias de adhesión sugieren que los plazos más prolongados de transición se aplican a la liberalización del comercio de productos agrícolas y a la liberalización del comercio por parte de los países de menor desarrollo relativo. Sin embargo, los plazos mayores no están necesariamente asociados a la ausencia de reciprocidad, sino que implican transiciones más prolongadas tanto para el país que se adhiere como para los que ya son miembros del acuerdo de integración.

La experiencia europea sobre movilidad de factores, particularmente con relación a la movilidad de mano de obra, no pareciera ser relevante para los países centroamericanos en este momento, dada la etapa relativamente superficial del proceso centroamericano de integración, así como las reservas que este tema despierta en los países centroamericanos y en los Estados Unidos. La experiencia sobre los procesos de transición de la liberalización del comercio de servicios también es limitada, por lo que es difícil obtener generalizaciones válidas sobre el tema. No obstante, resultan evidentes las mayores dificultades en liberalizar este comercio así como el hecho de que se trata de procesos de transición altamente regulados en el caso de los servicios financieros y de transporte.

E. IMPLICACIONES PARA CENTROAMERICA

1. La preparación de la adhesión

Buscar la adhesión negociada al TLC constituye una decisión que debe enmarcarse dentro de una estrategia de largo plazo. Debe comenzarse por evaluar su factibilidad política, interna y externa. En particular, existen varios ejemplos de intentos fallidos de adhesión a otros acuerdos, en los que la factibilidad política, y no la capacidad técnica, fue determinante. Por ello, el objetivo estratégico de impulsar la adhesión de los países centroamericanos al TLC debe involucrar un esfuerzo de movilización de apoyos políticos internos y externos, acompañado de una evaluación objetiva de su factibilidad política. También debe considerarse que el proceso de negociación puede durar varios años ^{68/} y que no termina con la suscripción formal del acuerdo de integración, lo cual evidencia aún más la necesidad de construir un consenso y un equipo técnico que dé continuidad a las negociaciones.

A diferencia del TLC, el acuerdo bilateral México-Costa Rica y otros acuerdos bilaterales de países centroamericanos con socios extrarregionales deberían concebirse como parte de una etapa

^{68/} España solicitó su adhesión a la Comunidad Europea en 1977, las negociaciones formales se iniciaron en 1979 y la inclusión efectiva se dio en 1986.

de integración aún flexible y transitoria. Frente a la posibilidad de que, por ejemplo, los demás países centroamericanos negociaran una adhesión al acuerdo México-Costa Rica, o bien acuerdos bilaterales entre cada nación y México, o incluso un acuerdo entre algunos países centroamericanos y México, sería aconsejable convergir en torno a un acuerdo multilateral que involucrara a México y al conjunto de países centroamericanos, sin excluir la posibilidad de otras adhesiones. Lo importante sería, sin embargo, concebir la adhesión al TLC como la culminación de este proceso, teniendo en cuenta que un acuerdo bilateral con México o con otro miembro del TLC no es una condición previa requerida para proceder a la adhesión al TLC.

Los acuerdos preferenciales con terceros países erosionan las preferencias intracentroamericanas y pueden ser fuente de conflictos. La experiencia de otros países enseña que las negociaciones de los países centroamericanos con terceros, particularmente cuando se efectúan de manera individual, deben involucrar acuerdos concretos acerca de cómo se preservará la preferencia intracentroamericana o de cómo se limitará o compensará su erosión.

Además, en las negociaciones de acuerdos con socios comerciales de poca importancia, es probable que los costos sean mayores que los beneficios del convenio, en particular si ello supone adquirir más caros los bienes que antes se obtenían de proveedores eficientes del resto del mundo. Si a ello se agregara la fijación de normas de origen restrictivas, es previsible la distorsión de la estructura productiva de los miembros del acuerdo, puesto que se da un sesgo —más pronunciado en los países pequeños— que favorece la producción de rubros que sólo pueden venderse entre sí los socios. En contraste, las adhesiones más exitosas, como la Unión Europea o la propia conformación del TLC, ratifican la conveniencia de celebrar acuerdos entre socios comerciales importantes, o sea, que cubren una proporción alta del comercio del país que se integra (véase el cuadro 19).

Considerando el proceso de preparación para adherirse al TLC, lo más probable es que se mantengan durante un lapso prolongado las tensiones entre los compromisos de integración centroamericana y las posibilidades de llegar a acuerdos con los miembros del TLC o con el TLC en su conjunto. El proceso individual de preparación para adherirse al TLC tenderá a coincidir con presiones que debilitan la factibilidad de las propuestas más ambiciosas de integración centroamericana. Aun así, ello no justifica abandonarla, sino que requiere darle un carácter pragmático y serio que facilite y no impida el acceso de los países centroamericanos a acuerdos más amplios y ambiciosos de integración económica.

2. Cláusulas de adhesión y requisitos de estabilización

Las cláusulas formales de adhesión de nuevos miembros a los acuerdos de integración no comprenden una especificación detallada de sus condiciones de adhesión, aunque tienden a limitarla al determinar su cobertura geográfica. Los requisitos más concretos surgen de los procesos de negociación entre los candidatos a ser miembros y los países que ya lo son, e incluyen condiciones de estabilización, la liberalización recíproca de mercados, las relaciones con terceros y temas sectoriales.

Cuadro 19

RELACIONES COMERCIALES EN EL MOMENTO DE ADHESION

(Porcentajes)

País que se adhiere	% de X totales del país destinado al grupo integrado	% de IM totales del país originado en el grupo integrado	Grupo integrado al que se adhiere
Reino Unido (1973)	31.4	52.2	Comunidad Europea (6 países)
Dinamarca (1973)	44.0	44.3	Comunidad Europea (6 países)
Grecia (1982)	64.7	59.4	Comunidad Europea (9 países)
España (1986)	62.3	54.9	Comunidad Europea (9 países)
Portugal (1986)	73.5	58.8	Comunidad Europea (9 países)
México (1992)	81.7	70.5	Estados Unidos y Canadá (TLC)
Canadá (1992)	78.0	65.3	Estados Unidos y México (TLC)
Estados Unidos (1992)	29.2	23.2	Canadá y México (TLC)

Fuente: FMI (varios años) Direction of Trade Statistics.

Los cambios de las políticas de liberalización comercial, estabilización y desregulación pueden ser concebidos como el inicio de un proceso de transición que despeja varias condiciones de adhesión a acuerdos como el TLC. Otros acuerdos de integración más restringidos también pueden contribuir a ello. A su vez, la experiencia de otros procesos de integración así como las diferencias de tamaño con los miembros del TLC implican que es limitado el margen de los países centroamericanos para negociar condiciones especiales de acceso a un acuerdo multilateral tan amplio y dinámico. Con todo, las condiciones económicas y políticas para la admisión en el TLC aumentarán con el transcurso del tiempo, y puede requerir un largo proceso ajustarse a ellas.

Si bien la estabilización como requisito previo para impulsar la integración está plenamente justificada, la integración misma puede contribuir a ella cuando se trata de países pequeños que se integran a países mayores y más estables. Ahora bien, debe tomarse en cuenta que grados crecientes de integración, particularmente si involucran al ámbito financiero, así como la condicionalidad

asociada a la cooperación internacional, reforzarán de manera casi inevitable la importancia de cumplir con requisitos de estabilización macroeconómica para que países como los centroamericanos puedan llegar a acuerdos de integración con economías desarrolladas, como los Estados Unidos y Canadá. Aun más, se podría consolidar la estabilización en los países centroamericanos en la medida en que se asegurara una clara convergencia en torno a ciertas metas macroeconómicas básicas de carácter indicativo; así, se enviaría a la comunidad internacional una señal clara del adelanto centroamericano en este terreno.

3. El régimen comercial abierto

En los acuerdos de integración recientes, los requisitos que establece el GATT con relación al comercio de bienes —cobertura amplia y liberalización dentro de un plazo de 10 años— para que se apruebe un acuerdo de integración, en términos generales se respetan, sin que ello sea incompatible con los numerosos procesos graduales de liberalización comercial que se observan. Y dada la importancia de una liberalización amplia y efectiva del comercio de bienes como componente fundamental de los procesos de adhesión, también se confirma la conveniencia de asegurar esta liberalización a nivel centroamericano. Ya se ha avanzado en este campo. Se trata de consolidar la apertura comercial subregional, preparando a los productores centroamericanos para enfrentar una competencia más fuerte, reforzando la credibilidad de la política comercial de los países, y potenciando el efecto multiplicador que tendría la adhesión de los países si desarrollaran una fuerte interdependencia recíproca.

Las dificultades que otros esquemas de integración presentan con respecto a la liberalización de servicios indican que podría haber mejores resultados en una negociación de los países centroamericanos sobre este tema que sobre la liberalización del comercio de bienes, donde de antemano se prevé un grado de apertura recíproca mayor. Los países centroamericanos tendrían un margen de negociación superior en la medida que dispongan de una posición clara sobre el tema. La definición de la posición más conveniente en este tema debería evaluar desde el potencial para mayores beneficios de una liberalización amplia de servicios, aunque acompañado por un componente importante de incertidumbre, hasta una apertura sectorial regulada, que puede reducir los beneficios de la liberalización y generar rentas improductivas.

Numerosos convenios de integración, tanto antiguos como recientes, contemplan acuerdos sectoriales que de hecho restringen la liberalización comercial de bienes, existiendo el peligro de que una vez que se han acordado para un sector, sus instrumentos puedan extenderse a otros. El TLC representa un caso en que se formaliza un arreglo sectorial mediante la suscripción de acuerdos agrícolas bilaterales. Por consiguiente, la adhesión de los países centroamericanos al TLC quizás involucraría escoger entre sumarse al acuerdo bilateral sobre agricultura suscrito entre México y los Estados Unidos, aunque con plazos de transición diferentes, o bien signar acuerdos independientes más restringidos, con los consiguientes costos que pueden surgir de reforzar el carácter bilateral y sectorial de las relaciones económicas internacionales.

En general, diversas experiencias de adhesión muestran que los plazos más prolongados de transición se aplican no sólo a aquellas áreas que normalmente se sujetan a acuerdos sectoriales, como en el caso de los productos agrícolas y de servicios, sino también a la liberalización del

comercio por parte de los países de menor desarrollo relativo. Ahora bien, los plazos mayores no están relacionados necesariamente con la ausencia de reciprocidad, y pueden estar vinculados a transiciones más prolongadas, tanto para el país que ingresa como para los que ya son miembros del acuerdo de integración. En los casos en que las negociaciones se realizan entre países de niveles muy diferentes de desarrollo, y ya existe un acuerdo preferencial no recíproco, como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, es posible que las concesiones estrictamente arancelarias sean mayores por parte del país de menor desarrollo (véase el recuadro 12 sobre reciprocidad y transición). Ello induce a pensar que las reivindicaciones para exigir un tratamiento comercial especial y diferenciado para los países centroamericanos, probablemente, no tengan mucho sentido; al mismo tiempo, refuerza la necesidad de negociar plazos prolongados de transición y la obtención de financiamiento para facilitar este proceso.

Recuadro 12

La reciprocidad y la transición: un caso hipotético

El concepto de la reciprocidad y de la no reciprocidad puede dar lugar a confusiones si no se plantea claramente. Un ejemplo hipotético, tomando en cuenta lo que representa la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, puede ser ilustrativo. Así, puede suponerse una situación en que existen dos países, uno grande y desarrollado (GRAN) y otro pequeño y en desarrollo (PEQ). GRAN le otorga un acceso libre a su mercado a las exportaciones de PEQ, mientras que PEQ le aplica un arancel del 20% a las importaciones procedentes de GRAN; se trata de una relación no recíproca.

En esta situación, un acuerdo nuevo que incluya la apertura recíproca de mercados se aplicará primordialmente a PEQ, que estaría concediendo el acceso a su mercado a cambio de consolidar un ingreso libre y seguro al mercado de GRAN. De ello se pueden derivar dos conclusiones, una conceptual y otra práctica. Primero, en términos estrictamente arancelarios, se trataría de una concesión no recíproca, pero en este caso conferida por el país en desarrollo y no por el desarrollado. Segundo, la negociación, aparte de garantizar la seguridad de acceso al mercado del país desarrollado, se referiría básicamente al proceso de transición para abrir el mercado del país en desarrollo.

4. La creciente importancia de normas

En el corto plazo la estricta aplicación de las normas laborales y ambientales como requisito de adhesión al TLC pareciera más importante que su armonización. Sin embargo, los compromisos podrían aumentar en la medida que se "profundice" el TLC por medio de acuerdos complementarios o el acceso de nuevos miembros. En este contexto, y desde la perspectiva centroamericana, podría convenir que la agenda fuera ampliada, aunque también implicaría costos más altos: lo ambiental puede extenderse para cubrir la aplicación de impuestos y lo laboral puede extenderse al tema del financiamiento para impulsar el desarrollo social. Esto último es especialmente importante a la luz de los posibles costos de ajuste y tomando en cuenta la experiencia de la Unión Europea. Además,

corresponde destacar que ante el incumplimiento de acuerdos sobre estos temas podrían contemplarse sanciones monetarias, y no solamente comerciales; así se evitaría una relación demasiado cercana entre estas normas y el acceso a mercados externos.

Los acuerdos sobre propiedad intelectual de la Ronda Uruguay representan concesiones importantes por parte de los países en desarrollo, incluyendo los centroamericanos. No son claras las ventajas de hacer mayores concesiones sobre este tema entre un grupo reducido de países de niveles de desarrollo muy diferentes. En este sentido, conviene tener presente que los acuerdos del GATT ponen un límite a los compromisos discriminatorios que surgen de un acuerdo de integración. Para países pequeños como los centroamericanos es vital recordar en todo momento que las reglas multilaterales, como las del GATT, pueden contribuir a reducir la posibilidad de aplicar reglas alternativas y costosas requeridas por parte de los países más grandes.

BIBLIOGRAFIA

- Baldwin, R. E. (1994), *Towards an Integrated Europe*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres.
- Bannister, G. y P. Low (1992), *Textiles and Apparel, A Case of Constrained Liberalization*, Working Paper, International Economics Department, The World Bank, WPS 994, octubre.
- Brown, D.K. (1994), *Applied General Equilibrium Models of Western Hemispheric Integration*, Tufts University (mimeo), febrero.
- Brown, D.K., A. Deardorff y R. Stern (1993), *Estimates of a North American Free Trade Agreement*, Universidad de Michigan (mimeo), diciembre.
- Button, K. (1992), "The liberalization of transport services", *The Single European Market and Beyond: A Study of the Wider Implications of the Single European Act*, Swann, Dennis (editor), Routledge, Londres.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993), *Tratado de la Unión Europea. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, Alemania.
- (1987), "Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte", *Documentos relativos a las adhesiones a las Comunidades Europeas*, Vol. II, República Federal de Alemania.
- (1987), "Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas de la República Helénica", *Documentos relativos a las adhesiones a las Comunidades Europeas*, Vol. II, República Federal de Alemania.
- (1987), "Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de España y de la República Portuguesa", *Documentos relativos a las adhesiones a las Comunidades Europeas*, Vol. II, República Federal de Alemania.
- (1991), *Evolución y Futuro de la Política Agraria Común*, Suplemento 5/91 del Boletín de las Comunidades Europeas, Alemania.
- (1991), *La Realización del Mercado Interior*, Serie "Europa en Movimiento", No. de Catálogo: CC-60-91-434-ES-C, Bélgica.
- (1992), *El Mercado Unico en Marcha*, Serie "Europa en Movimiento", No. de Catálogo: CC-73-92-893-ES-C, Alemania.
- (1993), *Los Transportes en la Década de los Noventa*, Serie "Europa en Movimiento", No. de Catálogo: CC-74-92-346-ES-C, Bélgica.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1993), *Directorio sobre inversión extranjera en América Latina y el Caribe 1993: Marco legal e información estadística* (LC/R.1325), diciembre.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801 (SES.25/4)), enero.
- Correa, C. (1993), *Propiedad Intelectual e Implicaciones del Proyecto de Acuerdos TRIPS en Centroamérica*, Proyecto UNCTAD/CAM/90/008.
- De Franco, M. A. (1993), *¿Vale la pena la Nueva Integración Centroamericana?: Un enfoque de equilibrio general*, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, Managua.
- EFTA (1987), *The European Free Trade Association*, EFTA Secretariat, Ginebra.
- Erzan, E. y A. Yeats (1992), "U.S.-Latin American Free Trade Areas: Some Empirical Evidence", S. Saborio, *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, ODC, Transaction Publishers, Washington, D.C.
- (1992), *Free Trade Agreements with the United States, What's In It for Latin America?* Working Paper, International Economics Department, The World Bank, WPS 827, Washington, enero.
- Falk, P. S. y Torres B. (1989), *La adhesión de México al GATT: repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de México, México.
- FEDEPRICAP (1992), *U.S. Latin American Relations in the 1990's; A new partnership for development and competitiveness: A Caribbean Basin Proposal*, San José, Costa Rica, noviembre.
- (1994), *El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y las Perspectivas de la Producción Azucarera en México*, Programa de Apoyo al Comercio e Inversiones, MEDE/PNUD/ASDI/UNCTAD/CCI/ONUDI, febrero.
- Gitli, E. (1994), *Consideraciones Estratégicas para Centroamérica en sus Negociaciones Post-NAFTA con Estados Unidos*, UNCTAD, mimeo, abril.
- (1994), *La Rama Textil Vestuario en la Ronda Uruguay, el TLC de Norteamérica y la Paridad para la Cuenca del Caribe*, Centro de Exportaciones e Importaciones, Nicaragua, Proyecto NIC/94/027 PNUD/MEDE/ASDI, agosto.
- Halperín, M. (comp.) (1992), *Instrumentos Básicos de Integración Económica en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Buenos Aires.

- Hinojosa-Ojeda, R., J. Lewis y S. Robinson (1994), *Regional Integration in Greater North America: NAFTA, Central America, and the Caribbean*, mimeo, enero.
- Hufbauer, G. y Schott J. (1993), *NAFTA: An Assessment*, Washington, D.C., Institute for International Economics, febrero.
- Hunter, L., J. Markusen y T. Rutherford (1993), *North American Free Trade and the Production of Finished Automobiles*, Universidad de Colorado (mimeo), diciembre.
- Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (1994), *El Sector Agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCN) y sus Implicaciones para los Países de la Cuenca del Caribe*, Program IV: Comercio e Integración, mayo.
- Joint Economic Committee, Congress of the United States (1993), *The Caribbean Basin: Economic and Security Issues*, Study Papers, Joint Committee Print, enero.
- Lande, S. y N. Crigler (1993), *CBI and NAFTA Provisions Compared*, mimeo, marzo.
- Llewellyn, D. (1992), "Banking and Financial Services", *The Single European Market and Beyond: A Study of the Wider Implications of the Single European Act*, Swann, Dennis (editor), Routledge, Londres.
- Morici, P. (1992), "Free Trade in the Americas: A U.S. Perspective", in Saborio, op. cit.
- Pérez Salazar, M. (1992), *Efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre el Acceso de las Exportaciones Agropecuarias de Centroamérica al Mercado de los Estados Unidos*, IICA y RUTA, Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA II), Programa IV: Comercio e Integración, octubre.
- PNUD-CAM (1992), *Apreciaciones Preliminares sobre el Efecto para Centroamérica, la Comunidad del Caribe-CARICOM y la República Dominicana del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica*, PNUD-CAM/92/004.
- Pomfret, R. (1988), *Unequal Trade, The Economics of Discriminatory International Trade Policies*, Basil Blackwell Ltd., Oxford and New York.
- Pregelj, V., U.S. "Foreign Trade and Investment Policy in the Caribbean Basin Region", Joint Economic Committee, op. cit.
- Primo Braga, C.A. (1992), "NAFTA and the Rest of the World", en Eds. N. Lustig, B. Bosworth, y R. Lawrence, *Assessing the Impact of North American Free Trade*, The Brookings Institution, Washington.

- Sobarzo, H. (1993), *A General Equilibrium Analysis of the Gains From Trade for the Mexican Economy of a North American Free Trade Agreement*, El Colegio de México (mimeo), diciembre.
- Saborio, S. (1992), "U.S.-Central America Free Trade", in S. Saborio, et al, op. cit. 1992.
- Safadi, R. y A. Yeats (1993), "The North American Free Trade Agreement; Its Effects on South Asia", *Policy Research Working Papers*, International Economics Department, The World Bank, WPS 1119, marzo.
- Salazar-Xirinachs, J.M. y E. Lizano (1992), "Free Trade in the Americas: A Latin American Perspective", Sylvia Saborio et. al *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, ODC Policy Perspectives # 18, Transaction Publishers, US and UK.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) (1993), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto Oficial*, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México.
- SIECA (1994), *Primera Reunión de la Comisión Técnica Regional sobre Propiedad Intelectual*, Guatemala, abril.
- (1994), *La Legislación Comercial de los Estados Unidos and te Congreso*, Guatemala, septiembre.
- (1994), *Informe de los países centroamericanos a la Reunión Extraordinaria de Jefes de Oficinas de Propiedad Intelectual de los Países del Istmo Centroamericano*, Guatemala, enero.
- Trela, I. y J. Whalley (1992), "Trade Liberalization in Quota Restricted Items: US and Mexico in Textiles and Steel", *World Economy*, Vol. 15, enero.
- United States Trade Representative (USTR) (1993), *1994 Trade Policy Agenda and 1993 Annual Report*, Office of the USTR Executive Office of the President, Washington D. C.
- (1993), *1994 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, Office of the USTR Executive Office of the President, Washington D. C.
- VanGrasstek, C. (1994), *Options for Central American Trade with the United States in the New Trading Environment*, Proyecto PNUD/CAM/92/004, SIECA, abril.
- (1993), *Algunas consideraciones sobre las opciones de Centroamérica en sus relaciones comerciales con los Estados Unidos*, CEPAL (LC/MEX/R.405).
- Villasuso, J.M. y M. Y. Chacón (1993), *La Propiedad Intelectual y el Libre Comercio en Centroamérica*, FEDEPRICAP, Costa Rica.

Wonnacott, R.J. (1991), *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, Toronto, Canadian-American Committee, C.D. Howe Institute of Canada, and National Planning Association of the United States of America.

Anexo I

METODOLOGIA DE ANALISIS

Se efectúa aquí un análisis de descomposición de la diferencia entre las importaciones de los Estados Unidos entre enero-mayo de 1993 y el mismo período de 1994. La fuente de datos permite el cruzamiento de información por sector e información por país.

Se utilizan las siguientes siglas:

M se refiere a las importaciones de los Estados Unidos.

subscripto i se refiere a la procedencia de país i .

subscripto j se refiere al sector j .

subscripto 1 se refiere al año 1994.

subscripto 0 se refiere al año 1993.

El cambio de las importaciones de los Estados Unidos se puede desglosar en dos elementos, de la siguiente forma:

Fórmula 0:

$$M_1 - M_0 = \sum_j (((M_{ij1}/M_{j1}) - (M_{ij0}/M_{j0})) * M_{j1}) + ((M_{ij0}/M_{j0}) * (M_{j1} - M_{j0}))$$

En el primer elemento de la ecuación se tiene la sumatoria de los incrementos de participación por sector j que logra un país i , multiplicado por el valor de las importaciones que registra los Estados Unidos en el año 1 por concepto del sector j . El segundo elemento de la ecuación registra el cambio de las importaciones de los Estados Unidos por concepto del sector j , multiplicado por la participación del país i en las importaciones de los Estados Unidos por concepto del sector j en el año 0.

Es posible utilizar la misma fórmula, pero cambiando el año actual por el año base en cada uno de los elementos. La fórmula sería entonces:

$$M_1 - M_0 = \sum_j (((M_{ij1}/M_{j1}) - (M_{ij0}/M_{j0})) * M_{j0}) + ((M_{ij1}/M_{j1}) * (M_{j1} - M_{j0}))$$

No existe argumento teórico alguno para preferir una fórmula sobre la otra. Aquí se ha preferido la primera variante, porque dado el crecimiento de las importaciones de los Estados Unidos (M_1 es mayor a M_0), la primera fórmula arroja un valor mayor al primer elemento que la segunda. Se privilegia entonces el factor del incremento de participación por sobre el efecto crecimiento.

También es posible utilizar las mismas fórmulas para descomponer la estructura de las importaciones de los Estados Unidos por país en vez de por sector. La fórmula sería:

$$M_1 - M_0 = \sum_i ((M_{ij1}/M_{i1}) - (M_{ij0}/M_{i0})) * M_{i1} + ((M_{ij0}/M_{i0}) * (M_{i1} - M_{i0}))$$

Esta fórmula sería adecuada para analizar el cambio de estructura de exportaciones en un país i , y obtener información sobre qué sectores han crecido más que otros en la estructura de exportaciones del país. Para el presente ejercicio no resulta procedente, porque se persigue analizar el desempeño de diferentes países en los distintos mercados sectoriales.

Los dos elementos de la fórmula 0 se pueden descomponer, a su vez, en un efecto bruto y un efecto de cambio estructural. Esto se hace de la siguiente forma:

1. El incremento de participación

Se denomina efecto de **incremento** de participación por país y por sector al primer elemento de la fórmula 0:

$$\text{Fórmula 1 : IPN} = ((M_{ij1}/M_{j1}) - (M_{ij0}/M_{j0})) * M_{j1}$$

La sumatoria $\sum_j ((M_{ij1}/M_{j1}) - (M_{ij0}/M_{j0})) * M_{j1}$ arroja entonces el incremento de participación a nivel de país, en términos de dólares corrientes del año 1.

La sumatoria \sum_{ij} así como la sumatoria \sum_i de la misma fórmula resulta 0, ya que la ganancia total en participación de algunos países es igual a la pérdida total de participación en otros, tanto a nivel de país como a nivel de sectores.

Este efecto de incremento de participación se desglosa entre un incremento "bruto" de participación (IBP) y un efecto de cambio estructural en el incremento (IEP).

El incremento "bruto" se define como:

$$\text{Fórmula 2: IBP} = ((M_{ij1}/M_{j1}) - (M_{ij0}/M_{j0})) * M_{j1} * (M_{j0}/M_0)$$

Esto se interpreta como el valor total (en dólares) que hubiera significado para un país el incremento de participación sectorial si se hubiera mantenido estática la estructura sectorial de importaciones de los Estados Unidos.

El impacto del cambio estructural en el incremento de participación se define como:

$$\text{Fórmula 3: IEP} = ((M_{ij1}/M_{j1}) - (M_{ij0}/M_{j0})) * M_{j1} * ((M_{j1}/M_1) - (M_{j0}/M_0))$$

Esta fórmula arroja un resultado positivo en dos situaciones diferentes. La primera es cuando el sector, en que un país gana participación, aumenta su importancia relativa en la estructura sectorial de las importaciones (el país gana participación en un rubro dinámico). La segunda es cuando el

sector, en que un país pierde participación, disminuye su importancia relativa en la estructura sectorial de las importaciones de los Estados Unidos. En este caso, el país se está retirando de un rubro poco dinámico.

La fórmula arroja resultados negativos en los dos casos restantes, a saber 1) se está perdiendo participación en un mercado dinámico, y 2) se está ganando participación en un mercado poco dinámico.

La sumatoria del incremento "bruto" de participación (Fórmula 2) y el impacto del cambio estructural en ello (Fórmula 3) es igual al incremento de participación (Fórmula 1), el que podríamos llamar entonces incremento "neto" de participación (IPN).

2. Participación neta

La posición comercial de un país requiere analizar no sólo el incremento de participación, sino también la participación absoluta. La participación neta, que refleja el peso original del país en el mercado que se está analizando, se define como:

$$\text{Fórmula 4: PN} = (M_{ij0}/M_{j0}) * (M_{j1} - M_{j0})$$

Esta fórmula se interpreta como la parte del crecimiento de las importaciones que habría sido absorbido en un sector dado en un país dado si no se hubiera alterado la participación del país en el sector en cuestión.

Al igual que el incremento de participación, la participación neta se puede desglosar en un efecto "bruto" y un efecto estructural.

El efecto "bruto" de la participación (PB) se define como:

$$\text{Fórmula 5: PB} = (M_{ij0}/M_{j0}) * (M_1 - M_0) * (M_{j0}/M_0)$$

Esto es, la parte del crecimiento total que hubiera absorbido un sector dado en un país dado, de mantenerse constantes tanto la participación del país en el sector como la estructura sectorial de las importaciones.

El impacto del cambio en la estructura sectorial sobre la participación bruta se define como:

$$\text{Fórmula 6: EP} = (M_{ij0}/M_{j0}) * M_1 * ((M_{j1}/M_1) - (M_{j0}/M_0))$$

La sumatoria de la participación "bruta" de (Fórmula 5) y el impacto del cambio en la estructura sectorial de las importaciones de los Estados Unidos (Fórmula 6) es igual a la participación "neta" (Fórmula 4).

La sumatoria del **incremento** de participación (Fórmula 1) y la participación neta (Fórmula 4) arroja la diferencia actual de las importaciones de los Estados Unidos por sector y por país entre el año base y el año actual, o sea $M_{ij1}-M_{ij0}$ (Fórmula 7), es decir, refleja la participación actual de un país dado en las importaciones de un sector dado. La sumatoria Σ_j de la fórmula 7 proporciona la diferencia observada en las importaciones procedentes del país i entre el año base y el año actual ($M_{i1}-M_{i0}$).

INCREMENTO DE PARTICIPACION BRUTO
EN MILES DE DOLARES CORRIENTES

	Canada	Mexico	MCCA	Resto region	Resto del Mundo
All commodities	58093	1778499	2313	41482	-1880387
09--COFFEE, TEA, MATE & SPICES	1453	52534	-84881	-4501	35394
08--EDIBLE FRUIT & NUTS; CITRUS FRUIT OR MELON PEE	-2882	-19534	-16575	10279	28713
85--ELECTRIC MACHINERY ETC; SOUND EQUIP; TV EQUIP;	-315425	376598	-8365	-6687	-46121
12--OIL SEEDS ETC.; MISC GRAIN, SEED, FRUIT, PLANT	36048	-2182	-5244	-285	-28337
98--SPECIAL CLASSIFICATION PROVISIONS, NESOI	-77905	-10531	-4664	-8524	101624
91--CLOCKS AND WATCHES AND PARTS THEREOF	3790	4518	-3929	-97	-4281
27--MINERAL FUEL, OIL ETC.; BITUMIN SUBST; MINERAL	1009865	201993	-3227	-71	-1208560
94--FURNITURE; BEDDING ETC; LAMPS NESOI ETC; PREFE	76693	23051	-2246	-389	-97109
29--ORGANIC CHEMICALS	-38367	-10500	-1849	1527	49189
54--MANMADE FILAMENTS, INCLUDING YARNS & WOVEN FAB	15960	-3437	-1757	0	-10765
44--WOOD AND ARTICLES OF WOOD; WOOD CHARCOAL	-50787	-23763	-1504	168	75886
39--PLASTICS AND ARTICLES THEREOF	74337	20588	-1363	671	-94233
65--HEADGEAR AND PARTS THEREOF	6805	2293	-1340	-3559	-4199
24--TOBACCO AND MANUFACTURED TOBACCO SUBSTITUTES	574	-845	-1247	48474	-46956
20--PREP VEGETABLES, FRUIT, NUTS OR OTHER PLANT PA	-979	11862	-1202	129	-9809
60--KNITTED OR CROCHETED FABRICS	5553	-210	-1196	-22	-4125
76--ALUMINUM AND ARTICLES THEREOF	-103037	-7982	-1015	47	111987
73--ARTICLES OF IRON OR STEEL	-4665	12986	-997	-479	-6845
21--MISCELLANEOUS EDIBLE PREPARATIONS	-2209	3380	-959	1942	-2155
74--COPPER AND ARTICLES THEREOF	-12940	15803	-945	-249	-1669
58--SPEC WOV FABRICS; TUFTED FAB; LACE; TAPESTRIES	3628	855	-422	-595	-3466
99--SPECIAL IMPORT PROVISIONS, NESOI	56231	-15068	-285	399	-41277
55--MANMADE STAPLE FIBERS, INCL YARNS & WOVEN FABR	16905	6782	-279	0	-23408
68--ART OF STONE, PLASTER, CEMENT, ASBESTOS, MICA	-6856	130	-236	36	6928
52--COTTON, INCLUDING YARN AND WOVEN FABRIC THEREO	7792	-2765	-202	24	-4849
41--RAW HIDES AND SKINS (NO FURSKINS) AND LEATHER	-4349	6974	-186	1431	-3870
59--IMPREGNATED ETC TEXT FABRICS; TEX ART FOR INDU	2805	824	-182	0	-3447
46--MFR OF STRAW, ESPARTO ETC.; BASKETWARE & WICKE	-18	144	-179	-49	101
30--PHARMACEUTICAL PRODUCTS	33384	-1078	-171	-1053	-31082
19--PREP CEREAL, FLOUR, STARCH OR MILK; BAKERS WAR	-5376	6443	-147	205	-1126
93--ARMS AND AMMUNITION; PARTS AND ACCESSORIES THE	-6250	-504	-123	0	6877
70--GLASS AND GLASSWARE	16773	12947	-119	269	-29870
79--ZINC AND ARTICLES THEREOF	16534	-3680	-94	-8	-12751
82--TOOLS, CUTLERY ETC. OF BASE METAL & PARTS THER	12138	6971	-65	28	-19072
83--MISCELLANEOUS ARTICLES OF BASE METAL	14774	5288	-60	-1260	-18742
04--DAIRY PRODS; BIRDS EGGS; HONEY; ED ANIMAL PR N	-1365	1019	-51	-105	502
88--AIRCRAFT, SPACECRAFT, AND PARTS THEREOF	98677	-4496	-33	5	-94152
23--FOOD INDUSTRY RESIDUES & WASTE; PREP ANIMAL FE	972	-214	-32	984	-1710
49--PRINTED BOOKS, NEWSPAPERS ETC; MANUSCRIPTS ETC	-5971	6887	-30	-371	-515
11--MILLING PRODUCTS; MALT; STARCH; INULIN; WHT GL	3768	-169	-24	-4	-3571
97--WORKS OF ART, COLLECTORS' PIECES AND ANTIQUES	5	8029	-13	-79	-7942
25--SALT; SULFUR; EARTH & STONE; LIME & CEMENT PLA	-10140	-9804	-7	-13	19964
50--SILK, INCLUDING YARNS AND WOVEN FABRIC THEREOF	-15	-2	-7	1	23
35--ALBUMINOIDAL SUBST; MODIFIED STARCH; GLUE; ENZ	-8846	930	-2	0	7918
75--NICKEL AND ARTICLES THEREOF	-31199	-42	0	4	31236
45--CORK AND ARTICLES OF CORK	225	-240	0	0	15
28--INORG CHEM; PREC & RARE-EARTH MET & RADIOACT C	19399	18181	0	35	-37615
51--WOOL & ANIMAL HAIR, INCLUDING YARN & WOVEN FAB	-306	-144	0	83	368
10--CEREALS	27167	-98	0	4	-27073
47--PULP OF WOOD ETC; WASTE ETC OF PAPER & PAPERBO	-11521	-333	0	0	11854
43--FURSKINS AND ARTIFICIAL FUR; MANUFACTURES THER	-896	98	0	-215	1014
36--EXPLOSIVES; PYROTECHNICS; MATCHES; PYRO ALLOYS	-17046	762	0	0	16285

/Continúa.

INCREMENTO DE PARTICIPACION BRUTO
EN MILES DE DOLARES CORRIENTES

	Canada	Mexico	MCCA	Resto region	Resto del Mundo
31--FERTILIZERS	-20826	2098	0	0	18728
66--UMBRELLAS, WALKING-STICKS, RIDING-CROPS ETC, P	877	-7	1	-4	-867
92--MUSICAL INSTRUMENTS; PARTS AND ACCESSORIES THE	-333	-3142	2	4	3468
81--BASE METALS NESOI; CERMETES; ARTICLES THEREOF	-1412	-3860	3	8	5262
53--VEG TEXT FIB NESOI; VEG FIB & PAPER YNS & WOV	407	-254	6	-31	-128
78--LEAD AND ARTICLES THEREOF	3663	-3590	8	0	-81
86--RAILWAY OR TRAMWAY STOCK ETC; TRAFFIC SIGNAL E	28693	9106	32	0	-37830
14--VEGETABLE PLAINTING MATERIALS & PRODUCTS NESOI	13	202	49	-22	-242
80--TIN AND ARTICLES THEREOF	612	-574	53	-13	-78
57--CARPETS AND OTHER TEXTILE FLOOR COVERINGS	12058	-340	65	1	-11784
67--PREP FEATHERS, DOWN ETC; ARTIF FLOWERS; H HAIR	322	-1105	73	-107	817
89--SHIPS, BOATS AND FLOATING STRUCTURES	14383	-442	103	62	-14106
16--EDIBLE PREPARATIONS OF MEAT, FISH, CRUSTACEANS	2664	-11221	124	249	8184
37--PHOTOGRAPHIC OR CINEMATOGRAFIC GOODS	-14711	28	127	28	14527
18--COCOA AND COCOA PREPARATIONS	916	-5852	130	13378	-8572
15--ANIMAL OR VEGETABLE FATS, OILS ETC. & WAXES	28429	530	131	335	-29426
72--IRON AND STEEL	-305883	22224	135	2809	280715
87--VEHICLES, EXCEPT RAILWAY OR TRAMWAY, AND PARTS	-748652	380185	167	-2	368301
01--LIVE ANIMALS	-55382	49499	169	25	5689
34--SOAP ETC; WAXES, POLISH ETC; CANDLES; DENTAL P	2932	-223	209	54	-2972
13--LAC; GUMS, RESINS & OTHER VEGETABLE SAP & EXTR	70	-412	252	179	-88
63--TEXTILE ART NESOI; NEEDLECRAFT SETS; WORN TEXT	2887	-14937	260	-2900	14690
26--ORES, SLAG AND ASH	31125	21808	266	-93	-53106
33--ESSENTIAL OILS ETC; PERFUMERY, COSMETIC ETC PR	10315	-673	342	121	-10105
56--WADDING, FELT ETC; SP YARN; TWINE, ROPES ETC.	1837	453	365	36	-2692
96--MISCELLANEOUS MANUFACTURED ARTICLES	277	21503	504	858	-23143
06--LIVE TREES, PLANTS, BULBS ETC.; CUT FLOWERS ET	1288	-2184	591	-56	360
32--TANNING & DYE EXT ETC; DYE, PAINT, PUTTY ETC;	14529	-3908	595	57	-11273
42--LEATHER ART; SADDLERY ETC; HANDBAGS ETC; GUT A	1903	2674	597	-4682	-492
48--PAPER & PAPERBOARD & ARTICLES (INC PAPP PULP A	-174373	8349	915	-401	165511
69--CERAMIC PRODUCTS	2006	8997	917	-1409	-10511
38--MISCELLANEOUS CHEMICAL PRODUCTS	-3055	1483	1244	-3	331
05--PRODUCTS OF ANIMAL ORIGIN, NESOI	75	-1414	1905	-3	-562
95--TOYS, GAMES & SPORT EQUIPMENT; PARTS & ACCESSO	40685	39119	2016	-2737	-79084
84--NUCLEAR REACTORS, BOILERS, MACHINERY ETC.; PAR	211409	284980	2202	-830	-497761
22--BEVERAGES, SPIRITS AND VINEGAR	16823	-361	2874	136	-19472
64--FOOTWEAR, GAITERS ETC. AND PARTS THEREOF	4485	-11390	6144	27247	-26486
07--EDIBLE VEGETABLES & CERTAIN ROOTS & TUBERS	16162	-27988	6536	128	5162
90--OPTIC, PHOTO ETC, MEDIC OR SURGICAL INSTRMENTS	45336	162724	8926	8753	-225739
17--SUGARS AND SUGAR CONFECTIONARY	19707	10257	9113	-18988	-20090
40--RUBBER AND ARTICLES THEREOF	13789	6523	9731	-500	-29543
03--FISH, CRUSTACEANS & AQUATIC INVERTEBRATES	-2185	15505	13991	2560	-29871
02--MEAT AND EDIBLE MEAT OFFAL	46880	1500	14290	103	-62774
61--APPAREL ARTICLES AND ACCESSORIES, KNIT OR CROC	8640	63642	14581	-14618	-72245
71--NAT ETC PEARLS, PREC ETC STONES, PR MET ETC; C	-63242	4583	16945	-14047	55761
62--APPAREL ARTICLES AND ACCESSORIES, NOT KNIT ETC	19049	63150	32076	7667	-121942

Anexo II**LAS CLAUSULAS DE ADHESION EN LOS ACUERDOS DE INTEGRACION****A. TRATADO DE LIBRE COMERCIO MEXICO-COSTA RICA**Capítulo XIX, artículo 10-05: Adhesión

1. Cualquier país o grupo de países de Centroamérica podrá incorporarse a este Tratado, sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y la Comisión, y una vez que su adhesión haya sido aprobada de acuerdo con los procedimientos legales aplicables de cada país.
2. Este tratado no tendrá vigencia entre una Parte y cualquier país o grupo de países que se incorpore, si al momento de la adhesión cualquiera de ellos no otorga su consentimiento.
3. La adhesión entrará en vigor una vez que se intercambien las comunicaciones que certifiquen que las formalidades jurídicas han concluido.

B. TRATADO DE LIBRE COMERCIO MEXICO-COLOMBIA-VENEZUELACapítulo XXIII, artículo 23-07: Adhesión

1. Este tratado estará abierto a la adhesión de los países de América Latina y el Caribe, ya sea para un país o grupo de países, previa negociación entre ese país o grupo de países y las Partes.
2. La adhesión entrará en vigor una vez que se intercambien las comunicaciones que certifiquen que las formalidades jurídicas han concluido.

C. TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTECapítulo XXII, artículo 2204: Adhesión

1. Cualquier país o grupo de países podrán incorporarse a este tratado, sujetándose a los términos y condiciones que sean convenidos entre ese país o grupo de países y la Comisión, y una

vez que su adhesión haya sido aprobada de acuerdo con los procedimientos legales aplicables de cada país.

2. Este tratado no tendrá vigencia entre cualquiera de las Partes y cualquier país o grupo de países que se incorpore, si al momento de la adhesión cualquiera de ellas no otorga su consentimiento.

D. MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR)

Capítulo IV, artículo 20: Adhesión

El presente Tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado.

No obstante, podrán ser consideradas antes del referido plazo las solicitudes presentadas por países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que no formen parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extrarregional.

La aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los Estados Partes.

E. MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

Capítulo XI, artículo XXXIII

El presente Tratado queda abierto a la adhesión de cualquier Estado centroamericano que no lo hubiere suscrito originalmente.

F. COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM)

Capítulo IV, artículo 29: Adhesión

1. Cualquier Estado o territorio de la región del Caribe puede solicitar a la Conferencia su adhesión como miembro de la Comunidad y puede, si la Conferencia así lo decide, ser admitido como tal de acuerdo con el inciso 2 de este artículo.

2. La admisión de un miembro se hará en los plazos y condiciones que la Conferencia pueda decidir y producirá efecto desde la fecha en que los instrumentos de adhesión pertinentes se depositen en la Secretaría.

G. GRUPO ANDINO

Capítulo XV, artículo 109: Adhesión

El presente Acuerdo no podrá ser suscrito con reservas y quedará abierto a la adhesión de los demás países latinoamericanos. Los países de menor desarrollo económico relativo que se adhieran a él tendrán derecho a un tratamiento similar al que se conviene en el capítulo XIII para Bolivia y Ecuador (17).

Las condiciones de la adhesión serán definidas por la Comisión, para lo cual tendrá en cuenta que la incorporación de nuevos miembros debe ajustarse a los objetivos del Acuerdo.

H. ASOCIACION EUROPEA DE LIBRE COMERCIO (EFTA)

Artículo 41: Accesoión y Asociación

1. Cualquier Estado puede acceder a esta Convención, previa decisión del Consejo de aprobar dicha accesoión, en los términos y condiciones establecidos en dicha decisión. El instrumento de accesoión deberá ser depositado en el Gobierno de Suecia, que notificará a todos los demás Estados miembros. Esta Convención entrará en vigor con relación al Estado en accesoión en la fecha indicada en la decisión.

2. El Consejo puede negociar un acuerdo entre los Estados miembros y cualquier otro Estado, unión de Estados u organización internacional, creando una asociación que incorpore dichos derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos especiales cuando sea apropiado. Tal acuerdo será sometido a los Estados miembros para su aceptación, y entrará en vigor a condición de que sea aceptado por todos los Estados miembros. Los instrumentos de aceptación deberán ser depositados con el Gobierno de Suecia, que notificará a todos los demás Estados miembros.

I. COMUNIDAD EUROPEA/UNION EUROPEA

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea - Roma - Sexta Parte, artículos 237 y 238 DEROGADOS

237. Cualquier Estado europeo puede aplicar para ser miembro de la Comunidad. Deberá enviar su aplicación al Consejo, que actuará unánimemente tras obtener la opinión de la Comisión.

Las condiciones de la admisión y los arreglos necesarios a este Tratado estarán sujetos al acuerdo entre los Estados miembros y el Estado aplicante. Este acuerdo será sometido para su

ratificación por parte de todos los Estados contratantes en acuerdo a sus respectivos requerimientos constitucionales.

238. La comunidad puede concluir con un tercer Estado, una unión de Estados o una organización internacional, acuerdos estableciendo una asociación que envuelva derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos especiales.

Estos acuerdos serán concluidos por el Consejo, actuando unánimemente después de consultar a la Asamblea.

Cuando dichos acuerdos requieran de enmiendas a este Tratado, estas enmiendas serán primero adoptadas en acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 236.

Tratado de la Unión Europea - Maastricht - Título VII, artículo 0

VIGENTE

Cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme el Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen.

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.