

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



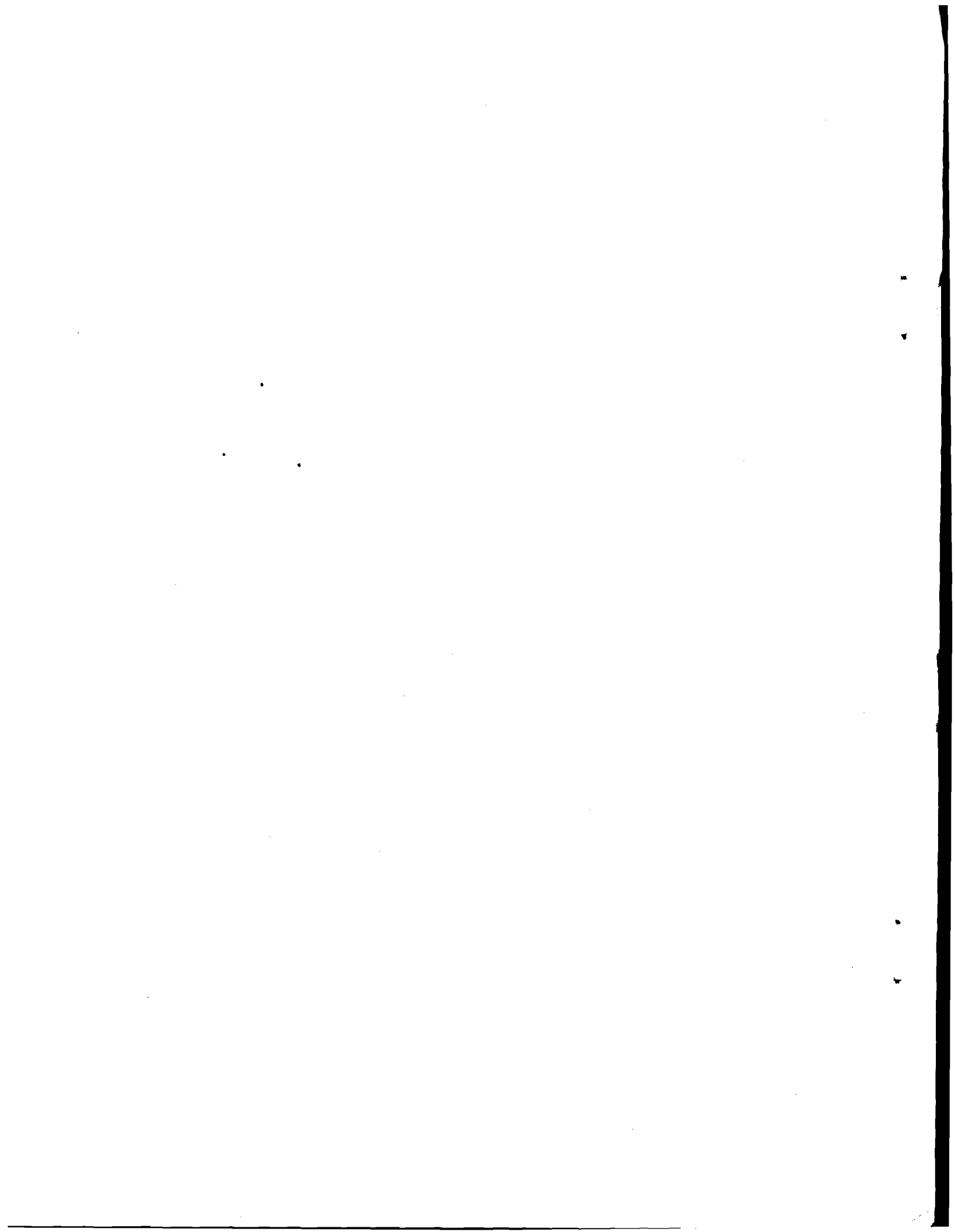
Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.265
17 de abril de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

71 APR 1995



INDICE

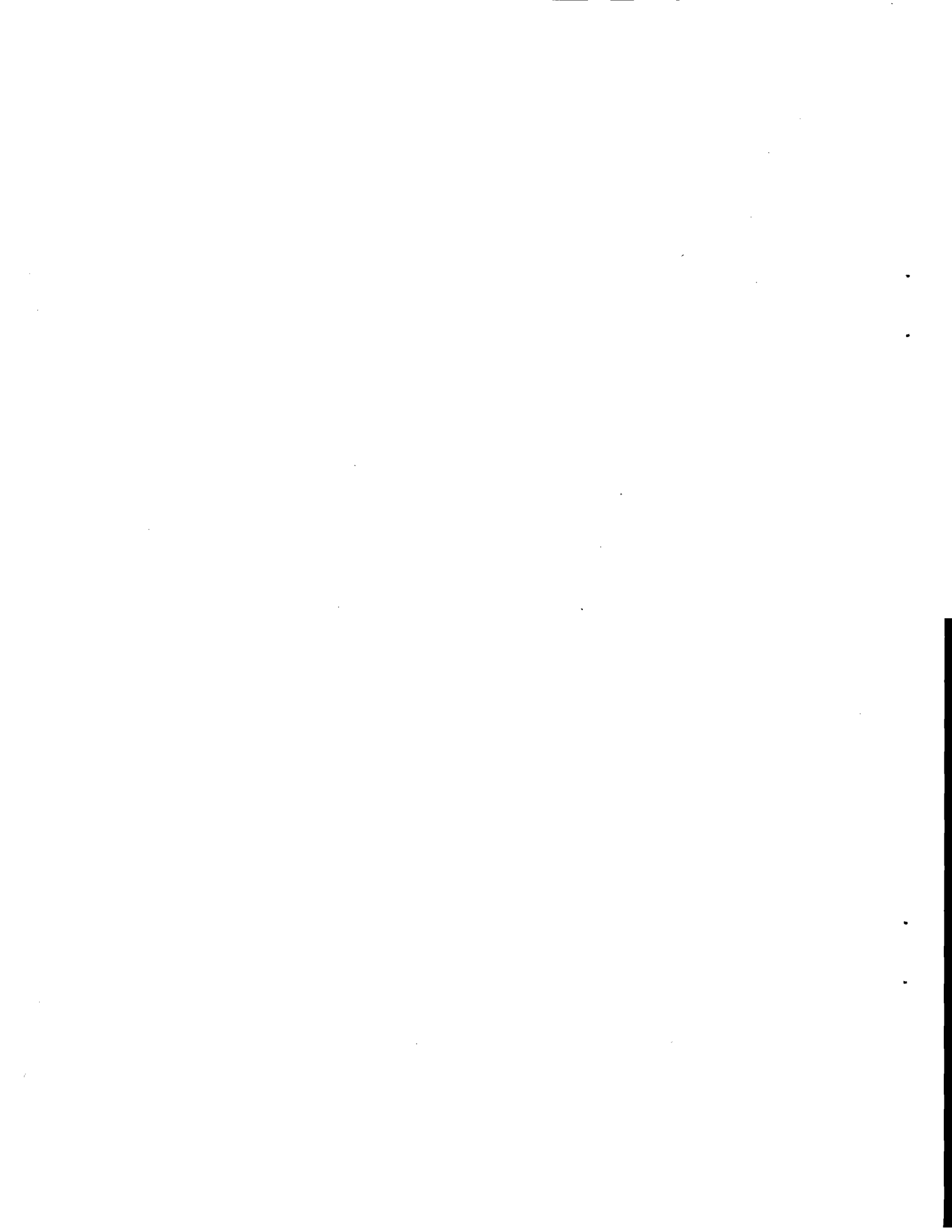
	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCION	5
I. LA PUESTA EN PRACTICA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE	7
A. Los marcos regulatorios específicos	7
1. La adopción de nuevas legislaciones como consecuencia del TLCAN ...	7
a) Legislación interna y negociaciones futuras	14
b) Problemas de ajuste y la revisión del TLCAN	15
2. Plazos de desgravación: La transición escalonada hacia la zona de libre comercio	15
a) Trato a sectores sensibles	17
B. La constitución de los mecanismos institucionales	24
1. El TLCAN y el GATT	24
2. Las secretarías o secretariados específicos: Constitución y primeras reuniones	26
3. Aspectos jurisdiccionales y primeros planteamientos judiciales	26
a) Trigo	27
b) Carne de res	27
c) El cemento	27
d) Seguros	28
e) Condiciones laborales	28
C. Efectos de la entrada en vigor del Tratado sobre otros mecanismos regulatorios del comercio entre los miembros	29
1. La consolidación de las preferencias del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos	29
2. El régimen de maquila: Su eliminación gradual en una transición hacia el libre comercio	29
3. Algunos obstáculos potenciales	29

	<u>Página</u>
a) Las normas técnicas y los controles sanitarios, fito y zootécnicos	29
b) Los procedimientos aduaneros y la administración de las reglas de origen	30
c) Establecimiento de acuerdos voluntarios que afecten el libre comercio en sectores específicos	31
D. Conclusiones	32
II. EL IMPACTO DEL TLCAN EN LAS ECONOMIAS PEQUEÑAS DE LA REGION: UNA EVALUACION EMPIRICA PRELIMINAR	33
A. Introducción	33
B. Teoría y estudios <i>ex ante</i>	35
1. Teoría microeconómica	35
2. El efecto precios en los estudios <i>ex ante</i>	40
3. Efectos no precio en los estudios <i>ex ante</i>	43
a) Arreglos administrativos de mercados	44
b) Estrategias de empresas multinacionales	45
4. Síntesis	45
C. Un ejercicio empírico preliminar	45
1. Metodología de análisis	45
2. Análisis de resultados	46
a) Análisis de datos agregados	46
b) Descomposición del crecimiento	49
3. Análisis por sectores	51
a) Café	52
b) Artículos eléctricos	54
c) Azúcar y confecciones	55
d) Confecciones	56
e) Carne bovina	59
f) Piña	60
g) Sillas de madera	61
h) Resumen del análisis de sectores	61

D.	Conclusiones	63
III.	ACCESO DE LOS PAISES CENTROAMERICANOS AL TLCAN O EQUIPARACION DE BENEFICIOS: EVALUACION DE OPCIONES	65
A.	Antecedentes	65
B.	Nuevos acuerdos comerciales: Opciones para Centroamérica	68
1.	Adhesión al TLCAN	68
a)	Ventajas de una adhesión	68
b)	Algunos aspectos preocupantes de la adhesión	70
2.	Un tratado de libre comercio individual con los Estados Unidos	72
3.	Equiparación de beneficios al TLCAN mediante acuerdos sectoriales de libre comercio entre países centroamericanos y los Estados Unidos ..	73
a)	Elementos positivos de los programas de equiparación de beneficios con el TLCAN	75
b)	Los límites de los programas de equiparación de beneficios con el TLCAN	76
C.	Temas de negociación	77
1.	Acceso a mercados: Centroamérica frente a la entrada en vigencia del TLCAN	77
a)	Eliminación de aranceles	77
b)	Eliminación de barreras no arancelarias	77
c)	Productos agrícolas	78
d)	Productos textiles y confección	81
2.	Derechos de propiedad intelectual	83
a)	Marcas	86
b)	Patentes de invención	87
c)	Derechos de autor	88

	<u>Página</u>
3. Protección a inversiones	89
a) Legislación sobre inversión extranjera	90
b) Sectores prohibidos al capital extranjero	90
c) Tributación	91
d) Estímulos a la inversión extranjera	92
4. Conclusiones	92
IV. LAS CONDICIONES DE ADHESION A ALGUNOS ACUERDOS DE INTEGRACION	96
A. Introducción	96
B. Antecedentes	96
1. Estrategia política y margen de negociación	96
2. La relación entre la "profundización" y la "ampliación" de la integración	98
C. Las condiciones de adhesión	99
1. Las condiciones formales de adhesión	99
2. La estabilización y la condicionalidad	101
3. La liberalización del comercio de bienes y servicios	103
a) Los requisitos del GATT sobre los acuerdos de integración	103
b) Algunos acuerdos sobre la liberalización del comercio de bienes	103
c) El comercio de servicios en el TLCAN y la CEE	104
4. Los arreglos sectoriales	105
5. Las normas sobre medio ambiente y trabajo	107
6. Las normas sobre propiedad intelectual	109
7. Cambios en las relaciones con terceros	110
D. Los procesos de transición	111
1. Los procesos iniciales de transición	111
2. La liberalización del comercio de bienes	111
3. Liberalización de la movilidad de factores	112
4. El comercio de servicios	114
5. Algunas implicaciones	115

	<u>Página</u>
E. Implicaciones para Centroamérica	115
1. La preparación de la adhesión	115
2. Cláusulas de adhesión y requisitos de estabilización	117
3. El régimen comercial abierto	118
4. La creciente importancia de las normas	120
BIBLIOGRAFIA	121
<u>Anexos</u>	
I: Metodología de análisis	127
II: Ganancia o pérdida de participación por sector	131
III: Las cláusulas de adhesión en los acuerdos de integración	133



RESUMEN EJECUTIVO

A. La puesta en práctica del TLCAN

1. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no es sólo un acuerdo en que los socios 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 las respectivas normas nacionales de tipo laboral y ambiental.
3. En general, el TLCAN adopta mecanismos institucionales flexibles y claros para vigilar tanto el cumplimiento de los acuerdos como la solución de controversias. Ya se ha contemplado el uso de estos mecanismos por los países miembros ante disputas sobre la aplicación efectiva de la legislación sobre salvaguardias, **antidumping** y competencia desleal, aunque se sigue apelando, en diversos casos, a los mecanismos para resolver controversias del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).
4. A diferencia de los acuerdos no recíprocos de integración y liberalización comercial, una de las ventajas principales del TLCAN es que asegura contractualmente 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 TLCAN

5. Cuando se determina *ex ante* el impacto inmediato que a través de la modificación de precios tendrá el TLCAN 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 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 TLCAN también incide en estas variables estructurales.
6. El efecto de las preferencias arancelarias de las que gozan los países del TLCAN no parecen haber perjudicado mayormente a las exportaciones centroamericanas hacia los Estados Unidos durante los primeros nueve 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.
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

TLCAN, 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 peso en las 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, incrementado así su proporción entre los rubros poco dinámicos. Durante 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 TLCAN, pero ello no constituye, estrictamente, una desviación de las exportaciones centroamericanas. En todo caso, si bien no se deterioró la participación de las exportaciones centroamericanas en los rubros correspondientes de importaciones de los Estados Unidos, es posible que ahora sea más difícil que antes ganar espacios adicionales en este sentido.

C. Razones del limitado efecto inmediato del TLCAN

9. En general, resulta poco probable que los efectos precio del TLCAN, 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 TLCAN, 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 TLCAN sólo vino a consolidar el libre acceso de las exportaciones mexicanas al mercado de los Estados Unidos, se puede considerar que el efecto inmediato del TLCAN sería nulo.

10. En segundo término, el TLCAN 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 aquéllas 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 corto, y el efecto de otras condiciones del mercado estadounidense probablemente expliquen este resultado.

11. En tercer lugar, las evaluaciones *ex ante* permitirían concluir que el grupo de exportaciones centroamericanas más afectado por el TLCAN sería el de textiles y confección. No obstante, la evidencia disponible indica que durante el primer año de aplicación del TLCAN el posible efecto de 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 TLCAN, 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 el del turismo.

D. Implicaciones de mediano plazo

12. Lo anterior puede tener implicaciones importantes. Si bien alcanzar conclusiones definitivas basándose en una evaluación que se limita a sólo un año es cuestionable, el posicionamiento desfavorable de las exportaciones centroamericanas, así como la evidencia de que los márgenes preferenciales que discriminan en contra de ciertos países se pueden superar mediante un esfuerzo exportador, aconsejan que lo prioritario es fortalecer la capacidad exportadora y de comercialización de los países centroamericanos. Esto es urgente, con un acceso garantizado al mercado norteamericano o sin él. La tarea abarca, principalmente, reformas micro y macroeconómicas, así como el mejoramiento de la calidad de los factores de producción.

13. Por otra parte, hasta la Cumbre de las Américas, llevada a cabo en diciembre de 1994, parecía difícil que los Estados Unidos entablaran negociaciones para el ingreso de los países centroamericanos al TLCAN, debido al gran costo que ello involucra y a los pocos beneficios que acarrearía para dicho país el ingreso a un mercado tan pequeño como el de esa región. Sin embargo, la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a más tardar en el año 2005, decidida en la Cumbre, mejora sensiblemente las perspectivas de Centroamérica, aunque los mecanismos de adhesión y los plazos concretos están pendientes de determinarse.

14. En el corto plazo, la opción más deseable para los países centroamericanos sigue siendo la firma de acuerdos de comercio de equiparación de beneficios con el TLCAN (como la propuesta Crane, presentada al Congreso de los Estados Unidos a principios de 1995), mediante los cuales los Estados Unidos brindarían un mayor acceso a sus mercados a los productos actualmente excluidos de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. A cambio, los países centroamericanos tendrían que ampliar el acceso a sus mercados, garantizar 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 TLCAN).

15. Mientras se negocia un buen acuerdo comercial transitorio previo al ingreso de Centroamérica al TLCAN (o a un ALCA que incluya un acceso equivalente al mercado norteamericano), más que el desplazamiento de comercio, es preocupante lo que sucederá con el desvío de inversión, pero aún no hay antecedentes para saber a ciencia cierta el resultado del TLCAN. Un acuerdo de equiparación de beneficios limitado —por ejemplo, el Programa Interino de Comercio (PIC), presentado al Congreso de los Estados Unidos en 1994— puede no ser, de todas formas, suficientemente atractivo para los inversionistas extranjeros, al compararlo con el TLCAN. En particular, debido a su carácter unilateral y sectorial, el PIC pareciera no ofrecer las garantías amplias de estabilidad al inversionista que sí le garantiza un acuerdo de libre comercio. Aún más, si se supone que la principal amenaza del TLCAN para Centroamérica radica en la desviación de inversiones, el PIC no ofrece una solución adecuada.

16. La propuesta Crane, en contraste, puede proveer una base más sólida para capitales que quieran establecerse en la región. Permitiría aprovechar la apertura del mercado de los Estados Unidos en forma inmediata, e implicaría el compromiso de proceder a la negociación de la adhesión al TLCAN, o de un acuerdo que garantizara un acceso equivalente al mercado norteamericano, que se concretarían hacia el año 2005. La propuesta Crane es menos asimétrica que el PIC, pues frente a las concesiones exigidas por los Estados Unidos se otorga más apertura por parte de este último país.

17. Por otra parte, una negociación bilateral de cada país centroamericano para lograr la equiparación parcial o para adherirse al TLCAN tendría un efecto centrífugo sobre la integración del área, 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 lo están haciendo Centroamérica y el Caribe actualmente al apoyar la iniciativa Crane. Por consiguiente, y 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.

18. Independientemente de los esfuerzos conjuntos, las negociaciones bilaterales para lograr acuerdos específicos sobre temas 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

19. Si se pretende lograr las mismas condiciones de acceso que México, la mejor opción para los países centroamericanos sería ingresar al TLCAN o lograr un acceso equivalente a los mercados de América del Norte mediante la suscripción de un acuerdo sobre un ALCA. Las ventajas asociadas a un acceso más seguro al mercado norteamericano, con reglas claras y completas, tienden a compensar 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 o la participación centroamericana en un ALCA 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.

20. Frente a la decisión de buscar acceso al TLCAN o de ser parte del ALCA, 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 esta decisión y comprometer insumos técnicos voluminosos. El proceso de negociación es prolongado, e incluso se extiende más allá de la fecha de ratificación, como lo ejemplifica el proceso de conformación del TLCAN.

21. Prepararse para la integración con América del Norte 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 Ronda Uruguay y de otros acuerdos multilaterales como "ancla" de las negociaciones sobre el conjunto de normas que rigen el comercio.

22. 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 se relacionan en buena medida con la apertura arancelaria del mercado de este último. En este contexto, si los países centroamericanos se adhieren al TLCAN o se convierten en partes de un ALCA, 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 (TLCAN), 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 TLCAN, o bien optar por alternativas de equiparación que reduzcan los costos potenciales de este tratado para los países centroamericanos.

El presente documento procura contribuir a ese debate. Comienza por analizar los efectos inmediatos del TLCAN, 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 TLCAN.

El segundo capítulo comprende una evaluación empírica preliminar de lo que ha ocurrido con los flujos comerciales durante los primeros nueve 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 TLCAN 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 TLCAN 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 TLCAN. 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 TLCAN, 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 TLCAN.

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 específicos

1. La adopción de nuevas legislaciones como consecuencia del TLCAN

Tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) 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 al nuevo espacio económico.

En el caso de Canadá se han efectuado numerosas adecuaciones legislativas. La parte II de la legislación aprobatoria del TLCAN incluye los cambios relativos a las 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 TLCAN, 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. (Véase el recuadro 2.)

Recuadro 1

LEYES DE CANADA MODIFICADAS EN RELACION CON EL TLCAN

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 TLCAN 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 TLCAN 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 TLCAN en distintos aspectos, incluyendo la aplicación de salvaguardias, la forma de declaración para efectos arancelarios, la denominación de país de origen, normas 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 (drawbacks)</p> <p>Adecuar las normas en materia de antidumping 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 TLCAN</p> <p>Establecer una tasa al ingreso de pasajeros en barcos y aeronaves comerciales procedentes de países no miembros del TLCAN 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 TLCAN</p> <p>Permitir acciones que protejan 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 (copyright) a obras cinematográficas de los miembros
<i>United States Code, Cap. 95</i>	Incluir al TLCAN 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 TLCAN (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 TLCAN
<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 TLCAN 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 TLCAN 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); 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 TLCAN, 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 TLCAN 4/

LEGISLACION A SER MODIFICADA	ASUNTO 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	Regula 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	Permitir 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 TLCAN, actualizar las funciones del agente aduanero, crear nuevas unidades administrativas encargadas de aplicar las disposiciones del TLCAN
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 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 EXPROPIACIÓN	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 CRÉDITO	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 TLCAN
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 TLCAN
LEY DE NAVEGACIÓN Y COMERCIO MARÍTIMO	Regula las actividades marítimas comerciales	Incorporar las propuestas del TLCAN en materia comercial y cumplir con las obligaciones de trato nacional
LEY GENERAL DE VÍAS DE COMUNICACIÓN	Regula las comunicaciones en el país	Cumplir con los acuerdos del TLCAN 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 TELEVISIÓN	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 QUE TRATA	PROPOSITO DE LA MODIFICACION
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 TLCAN	
<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 TLCAN.

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 TLCAN 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 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, y que además 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 TLCAN (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 TLCAN

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 TLCAN 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 hayan 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 TLCAN, 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 TLCAN 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 TLCAN en el sector agrícola de los Estados Unidos.

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

**2. Plazos de desgravación: La transición escalonada
hacia la zona de libre comercio**

La conformación de una zona de libre comercio (ZLC) entre los tres países es percibida, en general, como la culminación de una negociación en que todas las partes ganan mediante el establecimiento de reglas y compromisos de carácter general y regímenes especiales, con disposiciones sobre los

2/ Sección 512.

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

plazos de desgravación generales y para los sectores agrícola, automovilístico, energía y textiles. Se contemplan reglas de origen diferentes, calendarios de desgravación escalonados tanto en general como para sectores específicos y para determinados productos. Incluso, a fin de permitir una transición ordenada hacia la plena vigencia de la zona de libre comercio se adoptan salvaguardias, generales y especiales.

A partir de los aranceles vigentes el 1o. de julio de 1991 (y el acceso preferencial de que goce México de acuerdo con el Arancel General Preferencial de Canadá y el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos) se establecen plazos de desgravación que deben cubrir porcentajes crecientes de las importaciones hasta llegar a la eliminación total de tarifas arancelarias del comercio recíproco, en un plazo máximo de 15 años. Se adoptan cuatro categorías de desgravación (véase el cuadro 1) que, en alguna medida, marcan la asimetría general de la apertura: de manera inmediata quedan liberadas (con arancel cero) partidas arancelarias que representan un 84% de las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos y un 79% de las ventas hechas a Canadá en 1991. 4/ En cambio, México se abre inmediatamente sólo al equivalente del 43% de las importaciones hechas en ese mismo año desde los Estados Unidos y 41% de las compras a Canadá. México deberá llegar al quinto año a incorporar el equivalente a 18-19% de las importaciones procedentes de sus socios; en tanto que Canadá y los Estados Unidos al quinto año desgravarán un 8% adicional. Al décimo año la desgravación mexicana cubrirá un 38% adicional de las importaciones de sus socios, los cuales abrirían a franquicia, por parte de los Estados Unidos un 7% y de Canadá un 12% de sus compras a México. En el año 2010 se arribará a la zona de libre comercio, entendida como el libre flujo de bienes sin mediar pago de aranceles entre los miembros.

Cuadro 1

PLAZOS DE DESGRAVACION ARANCELARIA EN EL TLCAN

(Porcentaje de las importaciones recíprocas)

	Desgravación para México		Desgravación de México	
	De Estados Unidos	De Canadá	Para Estados Unidos	Para Canadá
Total (1-1-2010)	100	100	100	100
Inmediato (1-1-1994)	84	79	43	41
Quinto año (1-1-1999)	8	8	18	19
Décimo año (1-1-2004)	7	12	38	38
Decimoquinto año (1-1-2009)	1	1	1	2

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), desplegado de prensa, 13 de agosto de 1992.

4/ Aun cuando ambos ya otorgaban acceso libre a una proporción considerable de importaciones procedentes de México como consecuencia del SGP. Sobre el tema de asimetrías y transición, véase la sección D del capítulo IV.

A fin de evitar distorsiones indeseadas en el mercado de cada uno de los países a causa de la apertura, se contemplan, como medidas de emergencia, salvaguardias (estableciendo una autoridad competente) y los requisitos a seguir (investigación, audiencia, presentación de alegatos, notificación y publicación de las investigaciones y decisiones). En términos generales se acuerdan dos tipos: una salvaguardia bilateral transitoria y una salvaguardia global. La primera tendrá vigencia en el período de transición, frente a un incremento de importaciones proveniente de otro miembro de la ZLC, como consecuencia del programa de desgravación, que amenace o cause daño serio a una industria nacional. 5/ La salvaguardia global, que podrá ser adoptada frente a incrementos súbitos en las importaciones provenientes de todo el mundo, no se aplicará a los otros miembros del TLCAN, salvo cuando sus exportaciones sean parte sustancial del suministro (es decir, que se encuentre entre los cinco principales proveedores) del bien o contribuyan de manera importante al daño o a su amenaza. La aplicación de esta salvaguardia se hará de conformidad con el artículo XIX del GATT, es decir, mediante tasas arancelarias o en forma de cuotas.

Adicionalmente, se negociaron reglas para la devolución de aranceles y plazos para el desmantelamiento de los programas de devolución (**drawbacks**). Según lo acordado, el monto de aranceles que un país pueda eximir o devolver no excederá, ya sea los aranceles pagados o adeudados sobre materiales importados no originarios de la ZLC y empleados en la producción de un bien exportado a otro miembro; o bien los aranceles pagados a ese país por concepto de la importación de dicho bien. Los programas vigentes de devolución de aranceles serán eliminados, para el comercio entre México y los otros dos países, el 1o. de enero de 2001. Para el comercio de Canadá con los Estados Unidos el plazo se amplía a dos años más de los contemplados en el anterior Acuerdo de Libre Comercio entre estos dos países (originalmente, el 1o. de enero de 1998). De esta manera, cada país adoptará procedimientos para evitar la "doble tributación".

Se prohíbe específicamente la adopción de nuevos programas de exención o devolución de aranceles, basándose en requisitos de desempeño. Sólo se podrán importar libres de impuestos aquellos bienes introducidos temporalmente por personas de negocios sujetas a las disposiciones de entrada temporal, y cubrirán equipo profesional e instrumento de trabajo así como muestras comerciales, ciertas películas publicitarias y los bienes importados con fines deportivos, de exhibición y demostración. 6/

a) Trato a sectores sensibles

i) Textiles. El 45% de las exportaciones en este sector de México a los Estados Unidos quedaron libres de aranceles de inmediato. México sólo desgravará inmediatamente el 20% a las

5/ La suspensión de la reducción o eliminación de las tasas arancelarias acordadas permitirá restablecer la tasa anterior a la entrada en vigor del TLCAN por una sola ocasión y durante un período máximo de entre tres y cuatro años. Después del período de transición, esta salvaguardia sólo podrá adoptarse con el consentimiento del país exportador cuyas ventas serían afectadas por la medida.

6/ Se acordó también que reingresarán con exención arancelaria todos los bienes que se hayan sometido a reparaciones o modificaciones en otro de los miembros de la ZLC. Los Estados Unidos asumieron el compromiso de identificar las reparaciones realizadas a embarcaciones con bandera de su nación en otros países miembros, y que serán objeto de trato arancelario preferencial.

exportaciones de los Estados Unidos. También se suprimieron de inmediato para las exportaciones mexicanas los "picos arancelarios" en los Estados Unidos. Asimismo, se abolieron de inmediato las cuotas para todos los artículos textiles y de la confección de origen mexicano. México mantendrá las restricciones actuales a la importación de ropa usada. Cifras oficiales fijan en un 90% de las exportaciones mexicanas el monto que, con el TLCAN, quedó libre de cuotas, en tanto que anteriormente esa proporción no rebasaba el 35%.

En respuesta a las necesidades de la industria intrazonal se establecieron "cupos para preferencia arancelaria" conforme a las cuales productos fabricados en la región, aunque no cumplan con las reglas de origen, 7/ pueden gozar de trato preferencial hasta cierto nivel específico de importación (contingentes arancelarios o aranceles-cuota). A su vez, podrá haber ajustes anuales a los niveles de estos cupos. Para Canadá se elevaron los cupos incluidos en el acuerdo bilateral de libre comercio con los Estados Unidos y se acordó una tasa de crecimiento anual de los contingentes durante los primeros cinco años.

Con objeto de proteger al mercado durante la transición y de manera adicional a las contempladas en el régimen general, se fijan salvaguardias específicas para los textiles. Si durante el período de transición los productores de textiles y prendas de vestir enfrentan daños graves a causa de un aumento de importaciones de otro miembro de la ZLC, el país importador podrá elevar las tasas arancelarias como alivio temporal. México podrá imponer cuotas a las importaciones, con apego a disposiciones específicas. En cuanto a los bienes que cumplan con las disposiciones de origen, las salvaguardias habrán de ser solamente de tipo arancelario, por una sola vez, hasta por tres años y con compensación al país afectado.

ii) Sector automovilístico. Los plazos para la progresiva liberalización de este sector se refieren tanto al calendario de desgravación como al contenido regional (regla de origen aplicable). Los productos automotrices deberán incorporar un porcentaje de contenido regional, según el tipo de vehículo y de manera ascendente en el período de transición. Para calcular con precisión este porcentaje se identificará el valor de las importaciones de autopartes provenientes de fuera de la ZLC a lo largo de la cadena productiva. (Véase el cuadro 2.)

En cuanto al calendario de desgravación durante el período de transición, se hará conforme a los diferentes tipos de producto. En el caso del comercio entre Canadá y los Estados Unidos, la mayor parte ya se realiza libre de arancel, ajustándose al acuerdo bilateral y al pacto específico que regula el intercambio de este sector entre los dos países (Autopact). El cuadro 3 detalla el programa de liberalización arancelaria para este sector. Dado el alto nivel de protección anterior existente en México, mediante aranceles mucho más elevados que los de Estados Unidos y Canadá y otras

7/ Se acordaron dos reglas específicas para los textiles y una excepción para gozar de trato arancelario preferencial:

- 1) De "hilo en adelante" para la mayoría de los productos, es decir, que los textiles y prendas de vestir estén elaborados a partir de hilo producido en uno de los miembros de la ZLC, y
- 2) De "fibra en adelante" para ciertos productos tales como hilos de algodón y fibras sintéticas o artificiales producidas en los países de la zona.

- 3) En algunos casos podrán recibir trato preferencial prendas cortadas y cosidas en un país miembro con telas importadas, que los países signatarios consideren no se producen en monto suficiente internamente para satisfacer la demanda (caso de telas de seda, lino y otras para la fabricación de camisas, por ejemplo).

disposiciones legales restrictivas, se estima que en este sector la asimetría se traduce en una liberalización mayor por parte de México.

Cuadro 2

SECTOR AUTOMOVILISTICO: CONTENIDO REGIONAL REQUERIDO

(Porcentajes)

	Automóviles y camiones ligeros, motores y transmisiones	Demás vehículos y autopartes
Hasta el 4o. año	50.0	50.0
Hasta el 8o. año	56.0	56.0
A partir del 9o. año	62.5	60.0

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

Cuadro 3

SECTOR AUTOMOVILISTICO: PROGRAMA DE LIBERALIZACION DE ARANCELES

	Por parte de México y Canadá	Por parte de los Estados Unidos
Automóviles	Reducción inmediata del 20% al 10%	Eliminación inmediata a exportaciones de México, dado que entre Canadá y los Estados Unidos ya se eliminaron
	Reducción gradual de 10% a cero en 10 años	
Camiones ligeros	Eliminación en 5 años al 10% y eliminación del resto en 5 años	Reducción inmediata de 25%
Camiones pesados, tractocamiones y autobuses	Eliminación gradual en 10 años	Eliminación gradual en 10 años
Autopartes	Eliminación inmediata, con excepciones a 5 y 10 años	

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

Con relación a las barreras no arancelarias, se eliminarán progresivamente, por parte de México, según el tipo de vehículo: para los autos y camiones ligeros, en el décimo año, para los vehículos de autotransporte de otro tipo, con posterioridad al quinto, y para los autos usados a partir del decimosexto, con límites hasta el vigesimoquinto año. Se establecen disposiciones escalonadas de apertura respecto de la importación de vehículos usados. Por otra parte, se constituye un grupo intergubernamental específico para revisar y elaborar recomendaciones en cuanto a normas automovilísticas a nivel federal en los tres países, incluidas las necesarias para lograr una mayor compatibilidad de las normas nacionales.

Asimismo, se firmaron compromisos de desregulación por parte de los tres países. México lo hará gradualmente mediante los decretos "Para el fomento y modernización de la industria automovilística" y "Para el fomento y la modernización manufacturera de vehículos de autotransporte". En este sentido, se eliminaron de inmediato las restricciones a las importaciones condicionadas a las ventas en el mercado doméstico; se asumió el compromiso de revisar los requisitos de balance comercial a fin de que los fabricantes de vehículos establecidos en México reduzcan gradualmente el nivel de exportaciones requeridas para importar vehículos y partes; y se suprimió la disposición que permitía importar vehículos sólo a los fabricantes establecidos en México. Por otra parte, México cambiará las reglas de "valor agregado nacional", reduciendo gradualmente el porcentaje requerido de autopartes de productores mexicanos, contabilizando en ese porcentaje las producidas por ciertas maquiladoras, asegurando a los productores de los otros miembros de la ZLC una participación creciente en el mercado mexicano, sobre una base competitiva. Durante la transición se continuará exigiendo a los fabricantes de vehículos en México la compra de autopartes mexicanas. El requisito de "valor agregado nacional" desaparecerá al final del período de transición.

Los Estados Unidos desregularán las disposiciones sobre uso eficiente de combustible contenidas en la "Regulación sobre rendimiento corporativo promedio de combustible" ("Corporate Average Fuel Economy", CAFE, por sus siglas en inglés), modificando la definición del contenido de flotilla, pero sin alterar los niveles mínimos de rendimiento de combustible. Ello permitirá a los fabricantes de vehículos incorporar partes y vehículos fabricados en México, y tendrán la oportunidad de elegir que los productos exportados a los Estados Unidos sean clasificados como nacionales. Después de 10 años la producción mexicana recibirá el mismo trato que la nacional y la canadiense, para propósitos del CAFE.

La liberalización y apertura por parte de México abarca, además, la eliminación de restricciones a la inversión en el sector. Así, se autorizó de inmediato la participación a inversionistas de los otros países de la ZLC hasta con el 100% de empresas consideradas como "proveedores nacionales" de autopartes y hasta 49% de otras empresas. Ese segundo porcentaje se incrementará hasta el 100% en cinco años.

iii) Sector agrícola. En este sector, durante el período de transición se establecieron compromisos bilaterales entre los tres países, a partir del reconocimiento de las diferencias estructurales de los sectores agropecuarios en cada uno de ellos. Los plazos de desgravación son diferenciales, entre pares de países, como se aprecia en el cuadro 4.

1. México y los Estados Unidos mantendrán por 10 años aranceles a ciertos productos y hasta quince años para ciertos bienes extremadamente sensibles, entre los que se cuentan, para México, el maíz y el frijol, y para los Estados Unidos, el jugo de naranja y el azúcar.

Respecto del azúcar se establece un compromiso de apertura gradual, a partir del sexto año de la entrada en vigor del TLCAN, mediante un contingente arancelario con efectos equivalentes a las cuotas que los Estados Unidos aplican a sus importaciones provenientes de terceros países. Salvo el azúcar exportada al amparo del programa de reexportación de azúcar de los Estados Unidos —que quedará sujeta a las tasas de nación más favorecida— se eliminará la cuota y otras restricciones que afecten las exportaciones mexicanas de azúcar al final de un período de transición de 15 años. 8/

8/ Véase el recuadro 5 del capítulo III.

Con todo, este acuerdo bilateral ofrece la oportunidad para que, si México es exportador neto (tiene excedentes de oferta durante dos años, una vez satisfecha su demanda interna de edulcorantes, incluyendo en esta demanda el consumo de fructuosa de maíz y otros endulzantes de uso industrial) el acceso quedará libre de inmediato.

2. Canadá y México mantendrán sus aranceles a productos lácteos, avícolas, huevo y azúcar. Entre los productos que Canadá eximirá de aranceles de inmediato se encuentran el trigo, cebada y derivados, carne de res y ternera, y margarina. En un plazo de cinco años ambos países eliminarán los aranceles para la mayoría de productos hortícolas y frutícolas.

3. Canadá y Estados Unidos continuarán aplicando las reglas del acuerdo bilateral de libre comercio convenido entre ambos países en 1988.

Cuadro 4

SECTOR AGRICOLA: PLAZOS DE DESGRAVACION ARANCELARIA EN EL TLCAN

(Porcentajes de las importaciones recíprocas)

	Desgravación para México		Desgravación de México	
	De Estados Unidos	De Canadá	Para Estados Unidos	Para Canadá
Total (1-1-2010)	100	100	96	100
Inmediato (1-1-1994)	61	88	36	41
Décimo al decimoquinto años (1-1-2009)	39	12	60	59

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), desplegado de prensa, 13 de agosto de 1992.

En cuanto a la eliminación de barreras no arancelarias:

1. Entre México y los Estados Unidos se eliminarán de inmediato, mediante su conversión a aranceles y contingentes arancelarios (aranceles-cuota). Las cuotas se establecerán sobre la base de los niveles promedio del comercio reciente y se incrementarán 3% anualmente. El arancel aplicable a las importaciones por encima del contingente se calculará como la razón entre el promedio reciente de los precios internos y externos (arancelización) y se reducirá gradualmente hasta llegar a cero en el período de transición que durará entre 10 y 15 años, según el producto de que se trate.

2. Entre Canadá y México se suprimirán, sustituyéndolas por aranceles, salvo en casos especiales en que se establecerán aranceles-cuota o se mantendrán permisos de importación por parte de México. Canadá eximirá a México de restricciones a las importaciones de trigo, cebada y sus derivados, carne de res y ternera, y margarina.

3. Canadá y los Estados Unidos continuarán aplicando las reglas del acuerdo bilateral de libre comercio.

México sustituirá los permisos de importación por aranceles, con excepción de los productos lácteos y avícolas. Específicamente, se fijan aranceles en el caso del trigo, contingentes arancelarios (arancel-cuota), en los casos del maíz y la cebada. Tales aranceles desaparecerán de manera gradual en un período de 10 años.

En este sector, además, se fijó una salvaguardia especial, aplicable durante los primeros 10 años de vigencia del TLCAN. Para ciertos productos y en el contexto de los compromisos bilaterales señalados, establece que un país puede invocar este mecanismo cuando las importaciones provenientes del otro alcancen ciertos niveles de activación negociados como parte del tratado. El arancel aplicable será el menor de dos posibles valores: la tasa arancelaria vigente en el momento de la puesta en marcha del TLCAN o la tasa arancelaria de nación más favorecida (consolidada en el GATT) vigente en el momento de aplicación de la salvaguardia. Su aplicación se limitará al resto de la temporada agrícola o del año calendario, dependiendo del producto de que se trate. Los niveles de importación tope que activan la salvaguardia se incrementarán progresivamente en el período de transición de 10 años.

Las disposiciones trilaterales contemplan, por otra parte, compromisos en materia de apoyos internos y subsidios a la exportación. Con respecto a los apoyos internos, el tratado reconoce su validez por su importancia para sus respectivos sectores y su efecto potencial sobre el comercio. Se especifica que cada país podrá modificar sus mecanismos de apoyo interno de conformidad con las obligaciones contraídas en el GATT. En materia de subsidios a las exportaciones, se reconoce que su uso no es apropiado, con excepción de la aplicación de derechos compensatorios para neutralizar los otorgados a las importaciones de países no miembros de la ZLC. Se establece el compromiso de notificación respecto de la aplicación de subsidios (no menos de tres días), la solicitud de consultas al país importador sobre posibles medidas de salvaguardia frente a ventas subsidiadas y la posibilidad de adoptar subsidios de común acuerdo entre las partes.

iv) Servicios financieros. Los acuerdos en esta materia se aplican a las medidas que afectan la prestación de servicios de banca, seguros, valores y otros, por parte de instituciones financieras. Cada país define sus compromisos específicos de liberalización, períodos de transición y reservas respecto de los principios generales acordados. México permitirá que las empresas financieras organizadas conforme a la ley de otro miembro de la ZLC brinden en su territorio servicios financieros sujetos a ciertos límites de mercado, según la actividad de que se trate, durante un período de transición que concluirá en el año 2000. El acceso al mercado mexicano sólo podrá realizarse bajo la forma de instituciones subsidiarias. El cuadro 5 detalla los límites de mercado y su evolución, por tipo de empresa financiera, durante la transición.

v) Otros sectores: el caso del transporte terrestre. Se establece un calendario para la remoción de barreras a la prestación de servicios de transporte terrestre entre los países de la ZLC, (véase el cuadro 6) previendo un gradual aumento de la competencia en el servicio transfronterizo, a fin de proporcionar igualdad de oportunidades en el mercado ampliado pero sin que las industrias de transporte terrestre de ninguno de los miembros queden en desventaja durante el período de transición. Los países miembros de la ZLC no estarán obligados a eliminar restricciones a la inversión en transporte de carga interna.

A los cinco años de entrada en vigor del Tratado se establecerá un comité de funcionarios gubernamentales para consultas sobre la efectividad de la liberalización, los problemas específicos de la industria del autotransporte y los efectos no anticipados de la liberalización en el sector. A los

siete años de entrada en vigor del Tratado, las consultas del comité incluirán la posibilidad de mayor liberalización. Los resultados de estas consultas se remitirán a la Comisión de Comercio del TLCAN.

Cuadro 5

SERVICIOS FINANCIEROS: COMPROMISOS DE MEXICO,
POR TIPO DE EMPRESA

BANCOS

Límites individuales (de cada banco): 1.5% del mercado bancario.

Límite agregado: 8% al inicio del TLCAN, incrementándose a 15% en 6 años.

CASAS DE BOLSA

Límite agregado: 10% al inicio del TLCAN, incrementándose al 20% en 6 años.

ASEGURADORAS

En conversión con aseguradoras mexicanas,
no estarán sujetas a límites ni agregados ni
individuales de participación en el mercado.
Podrán incrementar su participación accionaria:

- a) las ya asociadas: Podrán llegar al 100% a partir del 1o. de enero de 1996.
- b) nuevas coinversiones:
30% en 1994
51% en 1998
100% en 2000

Subsidiarias de aseguradoras de los otros
miembros de la ZLC

Límites individuales : 1.5% del mercado bancario, eliminándose el 1o. de enero del año 2000.

Límite agregado: 6% al inicio del TLCAN, incrementándose a 12% al 31 de diciembre de 1999.

Sociedades prestadoras de servicios auxiliares
de aseguramiento
Sociedades de intermediación en seguros

Podrán establecer filiales, a la entrada en vigor del TLCAN, sin límites de participación.

EMPRESAS FINANCIERAS NO BANCARIAS

Límite agregado: 3% durante el período de transición (de los activos agregados de los bancos más las empresas financieras no bancarias de objeto limitado)
a/

OTRAS EMPRESAS (FACTORAJE Y ARRENDAMIENTO)

Límite agregado: 10% al inicio del TLCAN, incrementándose al 20% en 6 años.

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

a/ Los servicios de crédito que presten las empresas automovilísticas no se someterán a este límite ni se tomarán en cuenta para determinarlo.

Cuadro 6

**CAMIONES Y AUTOBUSES: CALENDARIO DE LIBERALIZACION EN EL TLCAN
SERVICIO DE CAMIONES Y AUTOBUSES**

De inmediato	<u>Canadá</u> aplicará a los operadores de la ZLC autorización de operar sobre la base de trato nacional. <u>Estados Unidos</u> modificará la moratoria actual a la autorización a operadores mexicanos de autobuses turísticos para permitir servicios transfronterizos.
Al tercer año de la firma	<u>México y Estados Unidos</u> permitirán entregas transfronterizas y recoger carga en sus estados fronterizos, por parte de empresas de los tres países. <u>México</u> permitirá inversiones de los otros dos países hasta un 49% del capital en empresas nacionales que prestan servicios internacionales de carga.
Al tercer año de la entrada en vigor	<u>México y Estados Unidos</u> permitirán la iniciación de prestación de servicios transfronterizos con itinerario fijo a cualquier parte de su territorio
Al sexto de la entrada en vigor	<u>México y Estados Unidos</u> permitirán el acceso transfronterizo a todo su territorio a empresas del otro país para prestar servicios.
Al séptimo año	<u>México</u> permitirá inversiones de hasta 51% en empresas nacionales que prestan servicios internacionales de carga. <u>Estados Unidos</u> eliminará definitivamente la moratoria al otorgamiento de permisos para la operación de empresas de carga y autobuses con capital 100% mexicano.
Al décimo	<u>México</u> permitirá 100% de inversión extranjera en empresas de transporte de carga y autobuses.

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

B. La constitución de los mecanismos institucionales

1. El TLCAN 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. ^{9/} En abril de 1994 se suscribió el Acta Final de la Ronda Uruguay, ^{10/} 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.

^{9/} Documento del GATT No. L/7176.

^{10/} 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).

En cuanto a los servicios (el acceso a la prestación, el trato nacional a los prestadores y receptores), el TLCAN 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.) ^{11/} Sobre todas estas materias, será objeto de examen el TLCAN 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 TLCAN 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

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 TLCAN 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 válido 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 TLCAN 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.

^{11/} *"Trade Related Investment Measures"* y *"Trade Related Intellectual Property Rights"*, por sus siglas en inglés.

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

El TLCAN 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 TLCAN y los funcionarios nominados para los paneles contemplados en éste con relación a la consulta y solución de diferencias.

El TLCAN 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 TLCAN se han llevado a cabo ya diversas reuniones de los grupos trinacionales sobre aspectos específicos.

En noviembre de 1994 se estableció un Comité Consultivo de conflictos comerciales privados, que funcionará de conformidad con el artículo 2022 del Acuerdo. Su misión consiste en el examen de los mecanismos de arbitraje existentes así como de otros procedimientos para solucionar disputas, a fin de hacer recomendaciones respecto de medios para ampliar y mejorar los mecanismos contemplados en el Acuerdo. 12/

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. 13/

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.

12/ Notimex, "Crean Comité Consultivo de Conflictos para el Tratado", *El Día*, 15 de noviembre de 1994.

13/ Pablo Iacub, *Officials Postpone Talks on NAFTA Tariffs*, IPS, 17 de junio de 1994.

La experiencia en los primeros meses de vigencia muestra que el TLCAN 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 TLCAN, 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 TLCAN. Se ha argumentado que al aceptarse en el marco del TLCAN 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 TLCAN 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, ^{14/} 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 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 TLCAN 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 TLCAN si el Departamento de Comercio de los Estados Unidos aplica tarifas

^{14/} Kevin G. Hall, "Dumping Probe In México Burns US Beef Producers", *Journal of Commerce*, 7 de junio de 1994.

compensatorias al cemento mexicano, 15/ de acuerdo con una recomendación que planteaba elevar dicha tarifa para las importaciones de la empresa 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. 16/ 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 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. 17/

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

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

17/ *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*).

**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 TLCAN 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 TLCAN 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*" 18/

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.

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

Conforme a los términos negociados en el TLCAN, las mercancías 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 disposiciones 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

18/ Literal (b)(1)(D) de la sección 201.

las negociaciones de acceso que se han venido dando a nivel multilateral y bilateral en los últimos años. Ello se refleja en planteamientos hechos por el American Meat Institute, que ha cuestionado la práctica introducida por México en cuanto a requerimientos de inspección sanitaria sobre la base de normas de seguridad alimentaria, las cuales serían incluso más exigentes que las 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 se refiere a los requisitos de etiquetado que México se propone adoptar a raíz de sus nuevas políticas comerciales y de competencia comercial. 19/ 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 rápido— 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.

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 por lo menos en 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 TLCAN ha incrementado el papeleo y los trámites. 20/ Los empacadores de carne de los Estados Unidos han manifestado que las nuevas reglas de inspección sanitaria mantienen a sus embarques en la frontera por un lapso innecesariamente largo, hasta que cada caja es registrada para comprobar que contiene la etiqueta en español y se realizan los controles sanitarios por muestreo. Además, México exige que toda importación sea procesada por un agente aduanero mexicano debidamente registrado, quien asume la corresponsabilidad sobre las mercancías importadas.

19/ Kevin G. Hall, "México Prepares Label Laws for Food, Nonalcoholic Drinks," "Pending Rules Spark Enforcement Concerns", *Journal of Commerce*, 9 de junio de 1994.

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

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 TLCAN, 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. 21/ Algunos cuestionamientos se han planteado 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 TLCAN 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. Un ejemplo de ello se da en el caso del azúcar. De acuerdo con las provisiones del TLCAN, 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. 22/

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 los 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.

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

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

D. Conclusiones

A pesar de una evolución económica moderada o incluso de tasas bajas de crecimiento en los tres países miembros del TLCAN, 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.

En los primeros meses de 1994 se experimentó 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 TLCAN, 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 TLCAN 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 determinadas medidas. El hecho de que el TLCAN 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 TLCAN, ya aparecieron 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 inquieta 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 TLCAN, 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 TLCAN EN LAS ECONOMIAS PEQUEÑAS DE LA REGION: UNA EVALUACION EMPIRICA PRELIMINAR

A. Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo primordial avanzar hacia la definición de una metodología para evaluar el impacto del TLCAN en las economías pequeñas de la región. 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, modificaciones en los términos del 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. Aquí se abordan solamente los efectos estáticos en las exportaciones de bienes de los países pequeños hacia los Estados Unidos.

Se expone, 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-septiembre 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 6.8% en los primeros 9 meses de 1993 a 7.4% en los mismos de 1994. Al tiempo, la participación de los países pequeños considerados ^{23/} pasó de 1.3 a 1.25%. No se trata de una reducción marginal, ya que los países pequeños pierden 4% de su ponderación en el mercado.

En los estudios *ex ante* se suele afirmar que la posible desviación de comercio se compensaría por la 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 disminuyó entre 1993 y 1994 de 1.1 a 1.06. ^{24/} Desafortunadamente, el análisis de la creación de comercio deberá abordarse en un futuro.

^{23/} Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana

^{24/} 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 especificaciones. En primer lugar, se constata que los países periféricos en conjunto no deterioran su posición en los mercados de los productos que exportan, sino que sus rubros pierden peso relativo en las compras de los Estados Unidos. Este problema aqueja a los países centroamericanos y caribeños desde hace mucho tiempo. En los últimos años, estos países habían compensado su débil posicionamiento 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 1.3% en los primeros 9 meses de 1993. En apariencia, desde la puesta en marcha del TLCAN, el avance mexicano en el mercado de los Estados Unidos restringió el 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 referirse a un desplazamiento propiamente tal que sufrirían los países pequeños, se debe identificar más bien de una dificultad de sostener el ritmo de expansión logrado en los últimos años. Sin embargo, todavía no se ha demostrado que la caída de las exportaciones en los países pequeños se deba a la implantación del TLCAN.

Ello tampoco significa que no pueda haber más desviación de comercio en el futuro. El plazo considerado tal vez sea demasiado corto para que haya una cierta 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 trascendente, no obstante, puede ocurrir en un plazo más prolongado, vinculado con la posibilidad de una desviación de inversiones extranjeras directas.

La segunda calificación que merece la observación sencilla de que México, merced al TLCAN, 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 obtuvo 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 TLCAN en las exportaciones mexicanas se basan en funciones de oferta y demanda que reflejan este efecto de precios. Ahora bien, cuanto más desagregado el análisis del comportamiento de los mercados, mayores dudas surgen 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 observan, 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.

No obstante, lo anterior no es insuficiente para desechar la noción de que el efecto del TLCAN operaría principalmente por conducto de los precios, siempre y cuando los demás factores se mantuvieran constantes. Por el contrario, tal vez la propia existencia del TLCAN modifique 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 TLCAN 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 TLCAN, 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 incrementar el comercio entre los Estados Unidos y México, la intensificación de los viajes de negocios entre los países, así como la mayor 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 TLCAN sea superior a lo que se podría estimar, tomando en cuenta solamente el efecto precios por la rebaja arancelaria. Por otra parte, en la disminución de las tarifas arancelarias, la importancia tal vez no reside en la ventaja de precios, sino más bien en la simplificación derivada de poder exportar e importar sin tanto trámite, en el caso de los aranceles que se redujeron a cero. Precisamente, 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 TLCAN en terceros países. Después se expone 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-septiembre de 1993 y 1994.

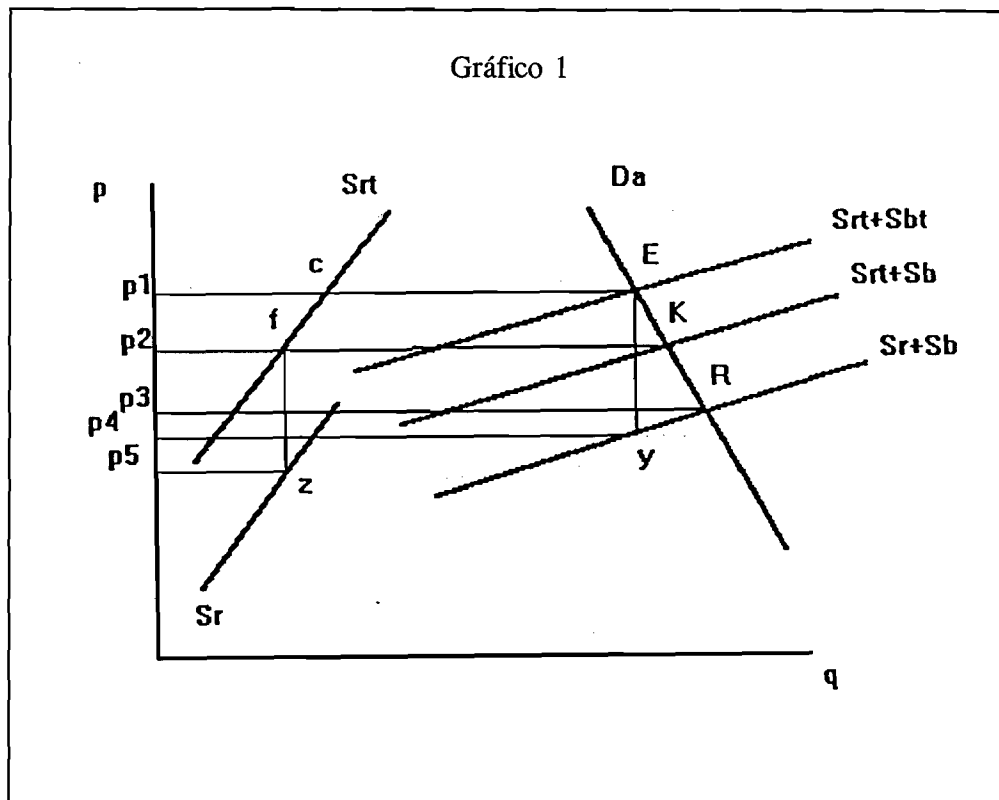
B. Teoría y estudios *ex ante*

1. Teoría microeconómica

En primer lugar, conviene aclarar el efecto de precios que supone la teoría a raíz del otorgamiento de preferencias arancelarias a un país con exclusión de otros. (Véase el gráfico 1.) ^{25/}

La situación original es la de una tarifa arancelaria t , que conduce a una curva de oferta agregada $Srt+Sbt$, donde r indica el resto del mundo y b el país que disfrutará de la preferencia arancelaria. La situación de equilibrio en el mercado del país a , dada la curva de demanda Da , se encuentra en E , que corresponde a un nivel de precios de $p1$ para el importador en a , y $p4$ 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 $Srt+Sb$, y se da un nuevo punto de equilibrio en K . El precio para el consumidor en a baja de $p1$ a $p2$, y el volumen importado aumenta de E a K . El precio para el exportador del país b aumenta a $p2$, y el precio para los exportadores de r disminuye a $p5$. El volumen importado de r baja de c a f . El volumen importado procedente de b aumenta, por lo tanto, así: $(K-E) + (c-f)$.

^{25/} Tomado de Pomfret, R., *Unequal trade: the economics of discriminatory international trade policies*, Basil Blackwell, Oxford and New York, 1988.



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

Es evidente 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 alterara siempre y cuando los factores que explican el diferencial de precios no se modificaran a raíz del otorgamiento de las preferencias arancelarias.

Dos ejemplos pueden ilustrar el comportamiento de precios y volúmenes en mercados específicos. 26/

26/ 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 lograrlo.

Ejemplo 1: La ilustración casi perfecta. Las importaciones de animales bovinos vivos. 27/

Este ejemplo tiene la virtud de que sólo dos países participan en el mercado: Canadá y México. Además, el mercado no se distingue por la importancia de factores no precio.

Este mercado mueve aproximadamente 800 millones de dólares anuales. Canadá es tradicionalmente líder en él 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. 28/

Cuadro 7

LAS IMPORTACIONES DE ANIMALES VIVOS (BOVINOS)

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

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 subió, y el exportador canadiense se vio obligado a aceptar una reducción de

27/ 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.

28/ En virtud de que se trata de ejemplificar la teoría, en este caso no se actualizan los datos.

volúmenes. Los únicos parámetros en esta *petit histoire* que no concuerdan con la teoría son los precios para los exportadores canadienses (que se incrementan más que los mexicanos) y la magnitud del volumen importado. A pesar de la reducción de precios en los Estados Unidos, la demanda disminuyó en términos de volúmenes.

Ahora bien, la baja 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 se refiere a 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 TLCAN, pueda explicar el comportamiento observado de los precios y los volúmenes.

Cuadro 8

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

	V93	P93	V94	P94	Incremento		PU93	PU94
					P	Q		
Mundo	600172		782019		0.30	0.01	10.636	13.780
Canadá	43101	7.2	13	-	-0.05	-1.00	13.687	13.000
México	14957	2.5	265079	33.9	0.10	15.16	11.071	12.140
Resto	542114	90.3	516930	66.1	0.42	-0.33	10.440	14.806

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 9

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

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

En este segmento del mercado, llama la atención 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 serían muy difícil de justificar por la teoría económica convencional, y lo único que resta suponer es que la explicación radica en que se trata de un mercado donde los precios y 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 de 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 a la hora 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 TLCAN 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, con mayor énfasis en los estudios que adoptan el supuesto de retornos crecientes a escala, que en estudios que trabajan con retornos constantes a escala. La repercusión sobre el resto del mundo, que incluya 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, Dearnorff 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 descubre que el volumen de comercio entre los miembros del TLCAN 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 enumera 11 sectores ^{29/} 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. No obstante, 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 figuran 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.

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 TLCAN 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 sobresalen los comentados a continuación.

^{29/} 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.

En el escenario del TLCAN, sin acuerdos adicionales con Centroamérica y el Caribe, se plantea lo indicado en la mayoría de los modelos para medir el impacto del TLCAN: un efecto positivo pero muy pequeño sobre la economía de los Estados Unidos, y uno también positivo pero de mayor magnitud en la economía de México. México lograría incrementar entre 3 y 5% sus exportaciones hacia los Estados Unidos; Centroamérica las 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, tendería a intensificarse.

La repercusión del TLCAN en las economías de Centroamérica y el Caribe en este escenario es negativa, lo que se expresa en una disminución de las exportaciones totales y 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 la creación de comercio más que compensa el efecto de su desviación.

En este primer escenario también la tasa de retorno a los factores y los salarios reales en Centroamérica y el Caribe resultan afectados levemente por el TLCAN. Sólo 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 consecuencias positivas 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 elevan 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 suponen 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 suma cero para las regiones periféricas. Para Centroamérica y el Caribe, el impacto negativo del TLCAN 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 resultados 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.

Asimismo se ha estimado un escenario en que se logra la equiparación de los beneficios del TLCAN a los de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). 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 TLCAN 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 excluye al Caribe. Esto obedece a la mayor capacidad del Caribe para 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 aun mayor en el escenario del TLCAN ampliado.

De un análisis de equilibrio parcial (Laird, Erzan y Yates) resulta que por lo general no habría una desviación de comercio significativa. El efecto de creación de comercio parece dominar, padecerían la desviación de comercio 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 basado en un modelo de simulación de comercio que no considera los efectos sobre el bienestar, Erzan y Yeats calculan los probables cambios de volumen y composición de las exportaciones de 11 países de 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), si a ello se agrega 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 bajos. No obstante, un supuesto crítico en este contexto se refiere al comportamiento de las barreras no tarifarias al comercio. Si no se emprende acción alguna para disminuir las barreras no tarifarias, el impacto de los acuerdos de libre comercio es aún menos relevante que en los pronósticos de Erzan y Yeats.

En el escenario de un acuerdo bilateral exclusivo de libre comercio entre los Estados Unidos y cualquiera de los 11 países de América Latina considerados, el principal beneficiario sería México. El 90% del incremento del comercio a causa de los acuerdos sería aprovechado por México y Brasil, debido a que los principales beneficios se registrarían en el comercio de manufacturas; en él ambos presentan condiciones favorables.

A su vez, en un escenario de múltiples acuerdos simultáneos de libre comercio, cada país obtendría menores beneficios en comparación a un acuerdo exclusivo con los Estados Unidos.

Un caso opuesto representan las exportaciones de los Estados Unidos hacia América Latina, en donde las tarifas y barreras no tarifarias son más altas que en aquella nación. 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 en la dirección opuesta.

Un tercer elemento del 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 de la economía 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 TLCAN 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 genera aumentos en la producción y el empleo en toda la región. De Franco advierte 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 están determinados exclusivamente por el nivel de las tarifas y las barreras no tarifarias; otros determinantes 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 internas de los países en cuestión.

Al considerar una liberalización de los flujos internacionales de capital, la teoría sostiene que México tendría un déficit de 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 sea subrayar la importancia de los flujos de capital en los resultados finales del TLCAN. 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 generaría consecuencias insignificantes. En general, se descubre que los efectos dinámicos podrían 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 plantean una expansión del crecimiento de la economía mexicana, determinada exógenamente. El TLCAN actuaría como garante de una intensificación del proceso de reformas en la economía mexicana. 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

Entre los rubros altamente protegidos que se prestan para un análisis de los efectos sectoriales resaltan la agricultura, los textiles y la confección, el acero y el de automóviles.

Se han efectuado algunos análisis sobre el sector agrícola (Sherman Robinson), que vinculan las reformas comerciales con las reformas en las políticas agrícolas en México y los Estados Unidos. La conclusión básica indica que el TLCAN aumentaría el comercio bilateral. Se daría algún desvío de comercio, salvo en el caso de un crecimiento de capital en México, que induciría más importaciones del resto del mundo. Estos resultados reflejan el alto nivel de protección al sector en México, previo al TLCAN.

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, que sería mayor si se materializara 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. En cuanto al 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. En el supuesto de que México y los Estados Unidos eliminaran las cuotas en el marco del acuerdo multifibras, Trela y Whalley calculan en diferentes escenarios que ambos se beneficiarían de la liberalización, mientras que Canadá y el resto del mundo resintirían influencias negativas. Las exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos se acentuarían sensiblemente. El resto del mundo vería disminuir sus rentas derivadas de las cuotas en el mercado de los Estados Unidos. Este modelo, sin embargo, no toma en cuenta la incidencia de las reglas de origen, que son muy severas en el caso de los textiles y la confección. Ello limitaría la desviación de comercio.

ii) Acero. El sector del acero registra otro tipo de barreras cuantitativas, sobre todo por los acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones. El análisis de Trela y Whalley sobre la posible liberalización del comercio entre los Estados Unidos y México en este sector, llega 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. En este modelo se supone que México es un exportador neto a los Estados Unidos; la realidad indica lo contrario. 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 un ingrediente importante del comercio bilateral entre México y los Estados Unidos, y se halla bastante liberalizado. En consecuencia, los efectos del TLCAN 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 trasnacionales. En diferentes escenarios de liberalización bilateral y trilateral, México aparece como 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 trasnacionales, las que incrementarían su **mark-up** en un intento por evitar el arbitraje entre los dos mercados.

4. Síntesis

Se han revisado algunos de los estudios que se orientan a evaluar *ex ante* los principales efectos del TLCAN en México y el resto del mundo. La mayoría de los análisis calcula 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 o 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 TLCAN. 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 empírico 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/septiembre de 1993— y el año actual —enero/septiembre de 1994— (DAO, Diferencia Actualmente Observada). Esta se desglosa en primera instancia en tres componentes. El primer componente que refleja la participación en el año base (ED, Efecto de la Demanda); el segundo expresa el cambio de participación de cada país en cada sector entre las dos observaciones (EP, Efecto Participación); y un tercer componente que es el resultado de la interacción entre cambios en la demanda y cambios en la participación (EI, Efecto de Interacción). O sea, el primer componente (ED) indica el incremento en las importaciones procedentes de un país i que se hubiera dado de no alterarse ni la participación de los países ni la estructura de la demanda. El segundo componente (EP) indica el valor con el cual el país en cuestión aumentó o disminuyó su participación en el mercado, si la demanda total hubiera sido igual

al del año base. El tercer componente, de índole dinámico, calcula la parte del incremento total de la demanda que es absorbido por los cambios de participación.

A su vez, se puede desglosar el primer y tercer componente en dos subcomponentes, que indican un efecto global y uno estructural. El primer subcomponente del Efecto Demanda es el efecto global de la demanda (EGB), 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 demanda (EED, Efecto Estructural en la Demanda) 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 tercer componente proporciona en su primer subcomponente el efecto global de interacción (EGI) al suponer constante la participación de cada sector en la estructura de las importaciones de los Estados Unidos. Esto es, lo que hubiera significado el cambio de participación del incremento de la demanda global. El segundo subcomponente proporciona el efecto del cambio estructural de interacción (EEI), 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. Este último subcomponente entrega un valor positivo en dos casos diferentes. El primer caso es cuando un país gana participación, y lo hace principalmente en rubros dinámicos. El segundo caso se da cuando un país pierde participación, y lo hace principalmente en rubros no dinámicos. El componente entrega, por lo tanto, valores negativos en los dos casos opuestos, es decir, cuando un país gana, pero lo hace principalmente en rubros no dinámicos, así como cuando un país pierde, pero lo hace principalmente en rubros dinámicos.

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-septiembre de 1994 sumaron 484,000 millones de dólares, con un incremento de 56.500 millones de dólares con respecto al mismo período del año anterior. La tasa de crecimiento fue, por lo tanto, de 13.2%. 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 se elevaron de 9.5% en términos nominales, y entre 1991 y 1992, 8.5%.

De las importaciones por 483,000 millones de dólares, Canadá aportó el 19.24%, lo que significa un mantenimiento de su posición con respecto al mismo período del año anterior (19.22%), pero superior al del año 1992 (18.7%). México ensanchó su participación sustancialmente, desde 6.5% en 1992, 6.7% en todo el año 1993, a 6.8% entre enero-septiembre de 1993 a 7.4% en 1994. En Centroamérica, Guatemala y Costa Rica pierden posición en el mercado. 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 período hasta septiembre de 1994 muestra una participación centroamericana de 0.73%, superior al 0.71% de 1992, pero inferior al 0.75% alcanzado en los primeros nueve meses de 1993.

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

Al comparar los grupos de países, se puede observar que los países del TLCAN incrementan 0.6 puntos porcentuales su participación en el mercado, y los periféricos retroceden 0.05 puntos porcentuales. Si hubiera habido desviación de comercio a favor de los países del TLCAN, los datos más agregados sugieren que ésta se daría solamente a favor de México, porque Canadá no registra un incremento de participación de significancia. Canadá experimenta entonces una desaceleración de la tendencia ascendente que había registrado su participación en el mercado de los Estados Unidos desde 1992. Los países pequeños serían más que proporcionalmente perjudicados por esta eventual desviación de comercio, puesto que de los 0.6 puntos porcentuales que gana México, el 8% (0.05) 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 restante 92% de la ganancia mexicana proviene de todos los demás países del mundo, que significan el 72% de las importaciones de los Estados Unidos.

Cuadro 10

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

	Porcentajes		1993		1994	
	1993	1992	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%
Total importaciones			426,464		482,932	
Canadá	19.22	18.71	81,982	19.22	92,930	19.24
México	6.73	6.46	29,119	6.83	35,725	7.40
TLCAN	25.95	25.17	110,101	26.05	112,655	26.64
Guatemala	0.20	0.20	923	0.22	932	0.19
El Salvador	0.08	0.07	371	0.09	440	0.09
Honduras	0.16	0.15	680	0.16	792	0.16
Nicaragua	0.02	0.01	91	0.02	127	0.03
Costa Rica	0.27	0.27	1,153	0.27	1,215	0.25
MCCA	0.74	0.71	3,218	0.75	3,506	0.73
Panamá	0.04	0.04	210	0.05	254	0.05
Haití	0.03	0.02	119	0.03	49	0.01
República Dominicana	0.46	0.45	1,981	0.47	2,247	0.47
Resto del mundo	72.79	73.61	309,836	72.65	348,220	72.11

Los mismos datos observados desde el ángulo de las tasas de crecimiento arrojan resultados que comprueban que los pronósticos sobre las tasas de crecimiento de las exportaciones han sido inferiores a lo que en realidad sucedió. Así, el aumento de México se situó casi en 9 puntos porcentuales y no entre 3 y 5 puntos, como habrían previsto Hinojosa et. al. Las exportaciones

mexicanas hacia los Estados Unidos ascendieron 22.7% entre enero-septiembre de 1993 y el mismo período de 1994.

Los países pequeños incrementaron 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 TLCAN las mismas tasas cayeron a un nivel de 9.6%. Cada país, con la excepción de Panamá y la República Dominicana, disminuyó sus ventas a los Estados Unidos, y sólo El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana se ubicaron por encima del promedio. En todo caso, la reducción de dicha tasa de los países pequeños en el estudio es inferior al promedio, por la fuerte reducción en Guatemala y Costa Rica, así como por los efectos del embargo comercial contra Haití. La reducción, que alcanza los 4.5 puntos porcentuales, es bastante superior a la reducción de 0.5 puntos que había estimado Hinojosa, et.al.

Cuadro 11

TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES HACIA LOS ESTADOS UNIDOS

	1992-1991	1993-1992	1994-1993
Canadá	8.0	12.5	13.4
México	11.5	13.9	22.7
Guatemala	20.2	9.8	1.0
El Salvador	26.7	25.6	18.6
Honduras	41.4	17.1	16.5
Nicaragua	15.3	81.5	39.6
Costa Rica	22.6	10.0	5.4
Panamá	-10.0	6.8	21.0
Haití	-62.3	44.0	-58.8
República Dominicana	19.7	12.7	13.4
Total países pequeños	17.3	14.0	4.8
Resto del mundo	8.3	8.3	9.8

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 2,028 millones, se compensa ampliamente por su buen posicionamiento (Efecto Estructural de la Demanda 2,577

millones de dólares), lo que hace pensar que el valor negativo en el Efecto Estructural de Interacción se deba a una disminución de participación en rubros dinámicos. Se debe apuntar que estos resultados fluctúan de manera importante, puesto que en el anterior análisis, 30/ que cubrió el período hasta mayo 1994, la posición de Canadá era en muchos aspectos opuesta a la posición en el presente análisis.

Cuadro 12

RESUMEN DEL EJERCICIO DE DESCOMPOSICION, A SEIS DIGITOS DEL SISTEMA ARMONIZADO

	EGD	EED	EP	EGI	EEI	DAO
Canadá	10,855	2,577	- 2,028	- 269	- 187	10,949
México	3,856	99	2,062	273	317	6,606
MCCA	425	- 122	13	- 6	- 22	288
Resto pequeños	306	- 74	40	5	- 38	241

El incremento de la participación mexicana es sin duda impresionante. A base de la participación de México en los primeros 9 meses de 1993, se podría haber esperado que el país hubiera absorbido 3,856 millones del total de 56,500 millones de incremento de las importaciones de los Estados Unidos (EGD). Sin embargo, la ganancia de participación en cada sector le arrojó a México 2,062 millones adicionales (EP), lo que, aunado al efecto estructural positivo, tanto en su variante estático (EED) como en el dinámico (EEI), genera la diferencia actualmente observada de 6,606 millones de dólares. Se puede inferir que México arrebató 2,335 millones a sus competidores en las importaciones de los Estados Unidos (EP + EGI).

Como ya se mencionó, esta ganancia mexicana se verifica en detrimento 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 (de hecho, el EP arroja una cifra positiva, aunque ínfima), 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 425 millones de dólares. En los hechos, los países de Centroamérica aumentaron sólo 288 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.

30/ Véase, CEPAL, *El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en las economías pequeñas de la región: Una evaluación empírica preliminar* (LC/MEX/R.506). Este trabajo analiza los datos hasta mayo de 1994.

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. En ese lapso 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 entre 1992 y 1993 fue 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) ensancharon su participación en los rubros exportados, sin compensar la pérdida por concepto de la disminución de peso relativo de los rubros en que participan (EED). Con todo, el aumento de importaciones es 70 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-EGD+EGI).

De todos modos, es de notar las distintas situaciones de estos países: Haití sufrió las consecuencias del embargo comercial y retrocedió en términos absolutos, Panamá aumentó su participación en el mercado, y la República Dominicana registró una participación igual a la de 1993.

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 operó como atenuante. Cabe advertir que esta última situación es la imagen simétricamente opuesta a la encontrada en Canadá, México y los países periféricos.

3. Análisis por sectores

El análisis por sectores se propone demostrar, en casos específicos, la existencia del desplazamiento de los países pequeños en el mercado de importaciones de los Estados Unidos por la competencia mexicana.

Para que ocurra tal fenómeno, la condición básica estriba en que los países periféricos pierdan participación en el mercado. En primera instancia, se analiza entonces en el anexo II, que contiene la información del EP a nivel de dos dígitos, clasificado por orden de magnitud de la pérdida de EP para los países del Mercado Común Centroamericano.

Como se observa, el total del EP para los países del MCCA arroja una cifra positiva, es decir, tal desplazamiento no se registra en términos agregados. Pero existen sectores donde el EP es negativo. Con holgura, el rubro más importante es el café, seguido por el azúcar, la fruta fresca (bananos principalmente) y partes y piezas de maquinaria eléctrica y las importaciones del rubro 98, constituidas por las actividades de maquila, y aceites y grasas vegetales. Si no fuera por el café, la situación para los países pequeños hubiera sido bastante mejor, porque al eliminar de los datos dicho rubro, los países del MCCA registran una ganancia neta de participación de mercado. Esto se da, porque las pérdidas de participación se compensan holgadamente por las ganancias, que se registran

sobre todo en los rubros de confección (125 millones de dólares). Otros rubros con una ganancia de participación son el 71 (perlas, casi totalmente en Costa Rica), pescado y crustáceos, y otros.

La segunda condición para el desplazamiento de los países pequeños por productores mexicanos es que este país obtenga en estos rubros un EP positivo. En los 34 rubros con EP negativo para los países del MCCA, México muestra un EP positivo en 19 casos. 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 el café, 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 un EP positivo, los países periféricos no acusen 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).

En consecuencia, sectores interesantes para un análisis más detallado se encuentran en el rubro de la maquinaria eléctrica, el petróleo, los muebles, plásticos, textiles artificiales, artículos de hierro y acero, y del azúcar. Si se agrega a esta lista un análisis de algunos rubros de importancia para Centroamérica, que no exhiban una pérdida de participación relevante, como 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 ^{31/} alcanzó en los primeros 9 meses de 1993 un monto total de 1,540 millones de dólares, frente a 1,061 millones en el mismo período de 1994. El dinamismo de este rubro proviene de la fuerte alza de precios (76%), puesto que el volumen importado disminuyó casi 18%.

^{31/} Los ítems son aquí analizados son:

090111 Arábica u otros, no tostado

090112 No tostado, descafeinado

090121 Tostado, no descafeinado

090122 Tostado, descafeinado

Cuadro 13

ANALISIS DE LAS IMPORTACIONES DEL CAFE a/

	V93	P93	V94	P94	Incremento		PU93	PU94
					P	Q		
Mundo	1,061		1,540		76.2	-17.6	1.25	2.21
Canadá	4	0.4	7	0.5	18.1	47.6	4.33	5.12
México	181	17.1	238	15.5	40.2	-6.3	1.33	1.86
Guatemala	62	11.4	144	9.33	68.8	-29.4	1.37	2.31
El Salvador	90	8.5	45	2.9	87.8	-73.3	1.28	2.41
Honduras	27	2.6	17	1.1	64.7	-62.55	1.21	2.00
Nicaragua	0.6	0.06	2	0.14	99.51	81.06	1.16	2.31
Costa Rica	33	3.15	43	2.81	83.7	-29.5	1.5	2.75
Panamá	5	0.5	5	0.3	32.5	-25.2	1.53	2.03
República Dominicana	11	1.0	14	0.9	131.9	-42.8	1.22	2.83
Total países pequeños	288	27.1	271	17.6	78.7	-47.4	1.33	2.38
Resto del mundo	588	55.4	1,024	66.5	89.2	-7.9	1.2	2.25

a/ Precio unitario en dólares por kilo.

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, decisión posibilitada por la presencia de stocks importantes. En el reacomodo de posiciones en el mercado, los países pequeños de la región han perdido casi diez puntos porcentuales, que han sido absorbido por países del "resto del mundo". Estos últimos países registraron un alza de precios aun mayor a la de los países pequeños de la región, y no sufrieron una disminución tan drástica del volumen importado. Es decir, o bien la política de retención no fue eficaz y de todas maneras se hubiera producido el aumento de precios; o bien la retención sí tuvo el efecto esperado, en cuyo caso existe un problema serio del "Free rider".

Cabe advertir que estos resultados son especialmente sensibles al período bajo estudio. Cuando se analizó la situación hasta mayo de 1994, se concluyó que el desplazamiento de los países pequeños era más importante todavía, y se había producido a favor de México. Al parecer, México no ha exportado más café entre mayo y septiembre, y los países centroamericanos han recuperado

algo de su posición en el mercado, gracias a que entre esos meses se registraron nuevos envíos a los Estados Unidos.

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.

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 14

ANALISIS DE LAS IMPORTACIONES DE APARATOS ELECTRICOS
8536900090—ELECTRICAL APPARATUS FOR SWITCHING
& PROTECTING CIRCUITS (RELAYS, FUSES,
SWITCHES); VOLTAJE NO SUPERIOR
A 1,000

	V93	P93	V94	P94	IBP
Mundo	431		528		-
Canadá	48	11.1	38	7.2	-9303
México	185	42.9	282	53.4	23126
Pequeños	14	3.2	17	3.2	-886
Resto del mundo	185	42.8	191	36.3	-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 no a expensas de los países periféricos, cuyo crecimiento fue apenas suficiente 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 de los países pequeños del mercado. Desafortunadamente, no se registran volúmenes de importación para este ítem.

Cuadro 15

ANALISIS DE LAS IMPORTACIONES DE "AUTOMATIC CIRCUIT BREAKERS, ítem 8536200020",
PARA UN VOLTAJE NO SUPERIOR A 1,000 V a/

	V94	P94	V93	P93	Incremento		PU94	PU93
					P	Q		
Mundo	151		106		0.23	0.16	2.39	1.95
México	84	55.6	51	48.6	0.49	0.09	2.09	1.40
República Dominicana	29	19.3	23	21.9	0.03	0.22	1.95	1.90
Resto del mundo	38	25.1	31	29.5	-0.19	0.27		

a/ Precios unitarios en 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 obtuvo 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 16

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

	V93	P93	V94	P94	Incremento		PU93	PU94
					P	Q		
Mundo	24		40		14.3	42.1	0.07	0.08
México	2	9.4	5	12.9	27.0	76.3	0.07	0.09
Pequeños	16	64.0	17	41.8	4.7	1.1	0.07	0.08
Resto del mundo	6	26.6	18	45.3	32.7	108.4	0.06	0.08

a/ Precios unitarios en 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 así como el resto del mundo obtienen un importante incremento de precios. Salvo los países pequeños, todos logran un importante aumento del volumen de exportaciones.

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 TLCAN. 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

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.

Entre los numerosos ítems (superior a mil) a diez dígitos, sobresalen dos en que casi la totalidad de los países periféricos participan, y que significan valores de importación elevados, 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 que les aplicaron los Estados Unidos a principios de 1994. Así, el espacio que dejó China en el mercado determinó que la participación de los demás países subiera. México aprovechó 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%), en la que es superado 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.

Agréguese 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

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 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 mejoran su participación en el mercado. De nuevo, 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 17

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

	V93	P93	V94	P94	IBP	Incremento		PU93	PU94
						P	Q		
Mundo	1,457		1,551		10	0.51	5.92	0.07	0.07
Canadá	26	1.8	28	1.8	4885	10.17	-2.0	0.14	0.15
México	219	15.1	262	16.9	14298	1.61	17.5	0.08	0.08
Guatemala	43	2.9	51	3.3	6701	12.00	7.27	0.06	0.07
El Salvador	6	0.4	9	0.6	1362	22.71	20.9	0.03	0.04
Honduras	69	4.7	63	4.0	-7331	0.73	-9.7	0.06	0.06
Nicaragua	3	0.2	5	0.4	-542	23.77	-70.1	0.05	0.07
Costa Rica	103	7.1	111	7.1	3429	2.05	5.24	0.07	0.07
Panamá	4	0.3	1	0.1	-998	3.99	-66	0.05	0.05
Haití	5	0.3	2	0.1	-977	-34.3	-51	0.03	0.02
República Dominicana	196	13.4	264	17.0	29897	4.08	29.7	0.07	0.08
Hong Kong	144	9.9	166	10.7	19134	-11.1	29.7	0.10	0.09
Filipinas	51	3.5	55	3.6	4978	-5.05	14.1	0.07	0.07
Bangladesh	37	2.6	46	3.0	4042	8.38	13.6	0.06	0.06
China	130	8.9	75	4.8	-75706	-10.4	-36	0.08	0.07
Sri Lanka	41	2.8	33	2.2	1106	-6.32	-12	0.07	0.06
Indonesia	51	3.5	32	2.1	-10751	2.22	-38	0.08	0.08
Mauritius	24	1.7	33	2.1	6186	3.85	32.6	0.08	0.09
Taiwán	44	3.0	30	1.9	-14334	-3.90	-30	0.08	0.07
Singapur	28	1.9	20	1.3	-3379	-10.2	-18	0.11	0.10
Egipto	15	1.0	16	1.0	4135	-5.26	14.3	0.05	0.05
Macao	13	0.9	23	1.5	5578	-14.9	104	0.11	0.09
Colombia	16	1.1	22	1.4	5579	6.09	31.9	0.08	0.09
Resto del mundo	190	13.0	203	13.1	2719	2.18	4.76	0.07	0.07

a/ Los datos se refieren al ítems:
62034240 - Pantalones y calzones de hombre, no tejido, de algodón
Precios unitarios en miles de dólares por docena.

ANALISIS DE LAS IMPORTACIONES DE SOSTENES ^{a/}

	v93	p93	v94	p94	IBP	Incremento		pu93	pu94
						p	q		
Mundo	345		391		0	13.5	-0.05	0.022	0.026
Canadá	2	0.5	2	0.5	-97	-3.4	34.16	0.050	0.049
México	63	18.3	80	20.5	6438	10.7	14.90	0.028	0.031
El Salvador	1	0.4	4	1.0	1081	3.6	158.2	0.026	0.028
Honduras	23	6.5	33	8.6	5352	4.7	41.9	0.024	0.025
Costa Rica	50	14.5	47	12.1	-5313	11.2	-14.7	0.022	0.024
Panamá	2	0.7	3	0.8	55	20.7	0.31	0.011	0.013
Haití	7	2.0	3	0.8	-859	6.3	-57.5	0.015	0.016
República Dominicana	73	21.3	85	21.7	1120	8.5	6.48	0.025	0.027
Jamaica	11	3.1	13	3.4	878	16.5	6.19	0.016	0.019
Santa Lucía	1	0.4	3	0.7	761	23.2	75.06	0.026	0.032
Colombia	4	1.3	6	1.4	756	-3.5	27.48	0.036	0.035
Brasil	4	1.3	6	1.4	496	13.0	10.63	0.034	0.039
Sri Lanka	1	0.3	4	1.1	1393	50.1	150.6	0.023	0.034
Tailandia	13	3.9	12	3.1	-879	5.9	-14.3	0.026	0.028
Indonesia	10	2.8	9	2.3	-1243	-0.56	-6.71	0.027	0.027
Filipinas	50	14.6	47	11.9	-8806	23.5	-25.1	0.017	0.020
China	13	3.9	20	5.2	1123	1.47	49.03	0.023	0.024
Hong Kong	7	2.1	6	1.5	-1237	-8.95	-9.41	0.015	0.014
Resto del mundo	8	2.3	8	2.2	-1019	3.24	4.75	0.030	0.030

^{a/} Item 6212102020 - sostenes, sin encaje, gasa 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 realizan los Estados Unidos en los primeros 9 meses de 1993 totalizaron 1,319 millones de dólares, y en el mismo período de 1994 sólo 1,200 millones de dólares. En consecuencia, se trata de un mercado poco dinámico, en el que participan pocos países, cuyos líderes son Australia (36.5% del mercado), Nueva Zelanda (29.1%) y Canadá

(23.3%). La participación conjunta de América Central y la República Dominicana llega a un importante 10.5%. México es un proveedor incipiente, con 0.2%, y obtuvo una reducción inmediata del arancel de 10% aplicable a estos productos.

Los países líderes, Australia y Nueva Zelanda, sufren una merma de su participación (de casi 70% a 65%), que se expresa tanto en una reducción de precios como de volúmenes. Los demás países mejoran su posición (excepto Guatemala y la República Dominicana. Si bien México registra un incremento importante en términos porcentuales (casi 100%), en términos absolutos su ponderación es ínfima.

Cuadro 19

ANALISIS DE LAS IMPORTACIONES DE "CARNE BOVINA" a/

	V93	P93	V94	P94	Incremento		PU93	PU94
					P	Q		
Mundo	1,319		1,199		-5.9	-3.4	2.37	2.23
Canadá	264	20	280	23.3	-11.7	20.3	2.42	2.14
México	1	0.1	2	0.2	37.6	29.8	2.53	3.48
Guatemala	18	1.4	12	1	7.8	-40.9	2.43	2.62
Honduras	29	2.2	29	2.4	1	-	2.55	2.57
						0.33		
Nicaragua	35	2.6	40	3.4	-2.64	19	2.60	2.53
Costa Rica	38	2.9	36	3	-5.34	1.06	2.67	2.52
República Dominicana	13	1	9	0.7	-8.8	-28	2.68	2.45
Australia	507	38.5	437	36.5	-7	-7.4	2.26	2.10
Nueva Zelanda	408	31	349	29.1	-1.6	-13	2.42	2.38
Resto del Mundo	6	0.4	5	0.4	30.4	-37.4	2.08	2.71

a/ Rubros 0201 y 0202 - Carne de animales bovinos.
Precios unitarios en dólares por kilo.

f) Piña

El mercado de las importaciones de piña (080430, fresca o disecada) en los Estados Unidos está dominado por Costa Rica, Honduras y la República Dominicana. Además, en otra variante de la piña, Tailandia es un importante proveedor. En el caso que se analiza, México es el único proveedor que no sufre un deterioro de los precios. 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, Honduras y Tailandia tuvieron que aceptar una reducción de precios, pero aumentaron el volumen exportado. Sólo la República Dominicana, con los precios unitarios más bajos, experimentó una reducción de volumen exportado de importancia, y retrocedió 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 20

ANÁLISIS DE LAS IMPORTACIONES DE PIÑA ^{a/}

	V93	P93	V94	P94	Incremento		PU93	PU94
					P	Q		
Mundo	39		35		-0.13	0.03	0.39	0.34
México	2	4.2	2	4.7	0.16	-0.14	0.26	0.30
Costa Rica	24	62.8	22	63.4	-0.20	0.13	0.44	0.35
República Dominicana	4	9.2	1	3.3	-0.40	-0.47	0.25	0.15
Honduras	6	14.8	6	18.3	-0.03	0.15	0.29	0.28
Tailandia	3	8.2	3	9.7	-0.14	0.24	1.54	1.33

^{a/} Precios unitarios en 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 TLCAN. No obstante, se observa que el precio para el exportador mexicano no aumenta, aunque tampoco disminuye como para el resto de los países. El mercado se caracteriza por un diferencial de precios unitarios particularmente grande. Aquí el gran perdedor es Canadá, que resiente una reducción de precios de 8% y una de volúmenes de 25%. Si bien, en conjunto, los países pequeños disminuyen su participación en el mercado, de 1.9% en 1993 a 0.9% en 1994, Honduras constituye la excepción a la regla, y logra introducirse en el mercado.

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 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 21

ANALISIS DE LAS IMPORTACIONES DE SILLAS DE MADERA a/

	V93	P93	V94	P94	Incremento		PU93	PU94
					P	Q		
Mundo	88		101		-0.08	0.24	54.95	50.66
Canadá	13	15.3	9	9.2	-0.08	-0.25	163	150
México	4	4.3	6	6.0	0.0	0.61	37.11	37.21
Guatemala	1	1.2	0.5	0.5	0.07	-0.54	41.82	44.56
Honduras	0.08	0.1	0.2	0.2	-0.68	7.93	122.93	39.39
Costa Rica	0.4	0.4	0.1	0.1	-0.61	-0.21	18.38	7.14
República Dominicana	0.1	0.2	0.1	0.1	-0.27	-0.28	134.62	98.89
Resto del mundo	69	78.6	84	83.8	-0.03	0.26	50.40	48.80

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 no se ha encontrado, por razones no directamente vinculadas al efecto del TLCAN. Posiblemente haya habido un desplazamiento en rubros como aparatos eléctricos (en perjuicio de la República Dominicana y Costa Rica), jugo de naranja o 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, rubro en el que la ventaja arancelaria para México fue significativa.

Casi en todos los sectores parece haber fuerzas más importantes que el TLCAN que afectan la participación de los países en el mercado. La retracción de Australia y Nueva Zelandia 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 principios de 1994 a las exportaciones procedentes de este país.

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

D. Conclusiones

Se ha hecho un repaso de la teoría y los estudios *ex ante* pertinentes para analizar el tema del impacto inmediato de la puesta en marcha del TLCAN sobre las exportaciones hacia los Estados Unidos. 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 TLCAN, tanto a nivel global, de sectores (dos dígitos del sistema armonizado) y a nivel de algunos productos.

Hasta ahora no se percibe un desplazamiento de los exportadores de países pequeños a favor de exportadores mexicanos, salvo en algunos casos puntuales, que al parecer se ubican principalmente en el rubro 85, aparatos eléctricos y sus piezas y partes. 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 se relaciona con la vigencia del TLCAN. 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 hay modificaciones en los determinantes de la demanda no vinculados con los precios. El caso más importante es el café, rubro en el cual la política de retención que aplicaron los países pequeños se asocia en buena medida al espacio que perdieron en las importaciones de los Estados Unidos. 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 TLCAN ha fortalecido en México las reformas micro y macroeconómicas, y ha acercado en más de un sentido a México, los Estados Unidos y Canadá.

Para los países que rodean la zona de libre comercio del TLCAN 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 llama la atención sobre el tema más inquietante de todos: dichos países 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 principal solución al problema. Estas naciones 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 abarca, principalmente, reformas macro y microeconómicas internas, así como el mejoramiento de los factores de la producción.

Por último, la constatación de los elevados diferenciales de precios unitarios, así como el frecuentemente errático comportamiento de la demanda en términos de precios y volúmenes que se ha observado, remite 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, de carácter diferente, podría ser el de la deficiente competitividad sistémica en estos países.

Sin perjuicio de la trascendencia que tienen los acuerdos de libre comercio y las iniciativas de los países pequeños para asegurar su acceso a los mercados en los términos más ventajosos posibles, se puede estimar que todavía resta 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 TLCAN O EQUIPARACION DE BENEFICIOS: EVALUACION DE OPCIONES

A. Antecedentes

Los países centroamericanos están modificando sus políticas comerciales, así como una serie de normas institucionales, con objeto de adecuarse a las nuevas circunstancias de la economía mundial. A raíz de la formación de bloques comerciales en el continente americano, tienen que definir su posición ante la posibilidad de quedar marginados o ser desplazados de su principal mercado de exportaciones: los Estados Unidos. ^{32/}

Precisamente, en este capítulo se intenta evaluar la situación de los países centroamericanos frente a la entrada en vigencia del TLCAN, así como las opciones a considerar en la búsqueda de una mayor integración comercial con sus socios del norte, particularmente con los Estados Unidos.

En la práctica, el acceso obtenido por los países centroamericanos al mercado de los Estados Unidos mediante el Sistema General de Preferencias (SGP) y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) I y II era privilegiado; y probablemente no sería necesario procurar un nuevo acuerdo comercial con ese país si no fuera por la puesta en marcha del TLCAN ^{33/} y la erosión de preferencias que ello puede significarles.

En 1990, alrededor del 80% de las exportaciones no petroleras de Centroamérica a los Estados Unidos entraban libres de arancel (o 65%, incluyendo petróleo y derivados); el resto gozaba de un arancel bastante bajo (4.2% como promedio ponderado), aunque había grandes diferencias entre los rubros, destacando los altos aranceles (entre 30 y 40%) pagados por algunos productos, como textiles y calzado.

Las barreras no arancelarias, principalmente cuotas de importación, afectan a alrededor del 15% del total de exportaciones de la región centroamericana a los Estados Unidos, especialmente a ciertos bienes agropecuarios y de confección. Sin embargo, los países beneficiarios de la ICC están relativamente a salvo de la aplicación de algunas de estas medidas, por ejemplo, los derechos compensatorios. Aunque dichos países no habían suscrito el Código de Subsidios del GATT y, en consecuencia, podrían imponerles esos gravámenes, la legislación vigente en los Estados Unidos

^{32/} Los productos que actualmente están excluidos de las concesiones hechas por medio de la ICC y que debieran ser 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 restringidos bajo el actual régimen comercial, tales como el azúcar, carne de res y ternera, entre otros rubros agroindustriales, y etanol.

^{33/} 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.

contempla que, en su caso particular, haya prueba de daño a la industria doméstica 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 apelando a la "cláusula de necesidad competitiva", que se haría efectiva si las exportaciones llegaran a un máximo permitido de ventas (en términos absolutos o porcentuales).

Incluso en textiles y confección —el rubro protegido de los Estados Unidos en que más se 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" (GAL) ^{34/} para la confección que se haya elaborado con tela producida y cortada en los Estados Unidos (aunque el hilo con que se elabore la tela fuera 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 y a su cercanía con los Estados Unidos, han incentivado la producción y la exportación del rubro de textiles y confección. Así, las exportaciones centroamericanas de textiles y confección pasaron de 164 millones de dólares en 1985 a 1,705 millones en 1992. El mencionado en último término fue el sector exportador más dinámico, ^{35/} y logró elevar su presencia de 0.9 a 5% entre 1985 y 1992 en ese mercado en los Estados Unidos. (Véase el cuadro 22.)

A pesar de las facilidades con que cuenta Centroamérica para exportar a los Estados Unidos, actualmente hay diversos argumentos en favor de lograr un tratado con ese país en lugar de la ICC. El más importante entre ellos es el que aboga por la firma de un acuerdo que dé más certidumbre al acceso al mercado de los Estados Unidos, en lugar de uno unilateral voluntario, que también puede ser revocado de manera unilateral, aunque sea de carácter permanente. ^{36/} Un segundo argumento 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. Asimismo, se menciona con insistencia que no concretar dicho tratado podría significar una pérdida sustancial de mercados debido a la entrada en vigencia del TLCAN. Tal preocupación quizá sea algo exagerada, pues la mayor parte de los estudios acerca del impacto del TLCAN sobre el resto del mundo coinciden en que la desviación de comercio sería limitada. Además, desde que entró en vigencia, esos efectos han sido prácticamente nulos (véase el capítulo II de este trabajo; Primo Braga, 1992; Hinojosa, Lewis y Sherman, 1994). No obstante, la desviación de exportaciones que tendría lugar en sectores específicos, como confección y textiles, podría adquirir importancia en el total de exportaciones.

^{34/} Conviene recordar 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.

^{35/} La gran mayoría de estos productos son maquilados. Según las cifras de la CEPAL, las exportaciones no maquiladas de textiles y confección aumentaron de 15.4 millones de dólares en 1980 a 110 millones en 1991.

^{36/} Un acuerdo recíproco, al consistir en un tratado, implica que ninguno de los países que lo suscribieron pueden alterar sus cláusulas unilateralmente.

Cuadro 22

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.

En términos más dinámicos, un mayor y más seguro 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 mayores flujos de capital y la disponibilidad de financiamiento que propicia un tratado marcan la diferencia con respecto a la liberalización arancelaria preferencial y eliminación de cuotas que ofrece en forma inmediata o en el mediano plazo el TLCAN.

B. Nuevos acuerdos comerciales: Opciones para Centroamérica

Los países centroamericanos han estado crecientemente interesados en buscar acuerdos comerciales que les conduzcan a su inclusión en los nuevos bloques comerciales internacionales, especialmente en aquellos en los que está involucrado su principal contraparte comercial, los Estados Unidos. Además de procurar activamente su adhesión al TLCAN, los países de la región han mostrado su predisposición a firmar acuerdos de menor envergadura, como sería un tratado bilateral de libre comercio con los Estados Unidos, o transitorios, pero que despejen el camino para su incorporación definitiva a un TLC (ya sea amplio o bilateral). En esta última categoría de posibilidades han surgido propuestas tales como el llamado "Programa Interino de Comercio" (PIC) y una versión más reciente y amplia conocida como la "Propuesta Crane" (o "Caribbean Basin Trade Security Act").

1. Adhesión al TLCAN

a) Ventajas de una adhesión

El interés de los países centroamericanos en cuanto al TLCAN se concentraría en participar de un gran mercado y garantizar la continuidad de su 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. ^{37/} Es decir, son acuerdos más estables que no 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 motivación transitoria. La capacidad de los socios comerciales de imponer salvaguardias se halla mucho más limitada en el TLCAN que en otros acuerdos. En el marco del TLCAN, las acciones de salvaguardia pueden aplicarse por un máximo de tres o cuatro años durante los primeros 10 de vigencia del tratado, mientras que en la ICC, los Estados Unidos están habilitados para imponer salvaguardias unilaterales en cualquier momento y por un plazo indefinido (Lande, 1993).

^{37/} En 1990, la ICC II (Caribbean Basin Economic Recovery Act) canceló la fecha límite establecida para la ICC I (septiembre de 1995) y su término quedó indefinido.

La segunda ventaja es que las reglas de comercio son, en general, más completas, de manera que el exportador tiene una mayor certidumbre acerca de las condiciones para entrar a los mercados norteamericanos (estas reglas son en algunos casos más restrictivas, como se señala en la siguiente sección). Así, por ejemplo, en el ámbito de los productos agropecuarios, que son muy importantes en el comercio de Centroamérica (en 1992 representaban 55% del total de exportaciones a los Estados Unidos), en el TLCAN hay un tratamiento exhaustivo de las normas tarifarias y no tarifarias, así como de aquéllas sobre subsidios, disposiciones sanitarias y fitosanitarias, órdenes de comercialización, entre otras, lo que provee un marco más completo que el de la ICC para los mismos rubros. El TLCAN también es 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 GAL antes mencionados, por ejemplo, están condicionados a una restricción voluntaria en exportaciones que no cumplan las condiciones requeridas por dicho instrumento (Lande, 1993). Finalmente, la mayor certidumbre del TLCAN deriva de la forma de solucionar controversias. Cuando éstas surgen, sus socios deben recurrir forzosamente a un mecanismo de resolución previamente establecido y no se puede actuar unilateralmente, como sí ocurre en acuerdos no contractuales (SGP e ICC).

Tercero, la adhesión requeriría que los países centroamericanos presentaran ciertas condiciones de estabilidad económica, lo que puede imprimir una disciplina colectiva en cuanto a mantener acotados dentro de ciertos límites a los desequilibrios internos y externos. La reciente experiencia de México, sin embargo, demuestra que no basta lograr un equilibrio macroeconómico precario. La revisión permanente de las variables clave de la economía para evitar rezagos en el tipo de cambio y desequilibrios sostenidos de la balanza en cuenta corriente, por ejemplo, resulta indispensable si se quiere evitar descalabros económicos con efectos devastadores para el país que los experimenta y para los socios comerciales. La estabilidad de precios y del tipo de cambio tendría efectos benéficos, en contraste con la anterior situación, pues aunado a la garantía de las preferencias comerciales que el bloque del TLCAN ofrece, constituiría un polo de atracción para nuevas inversiones extranjeras y daría un impulso renovado a las economías de la región centroamericana. Al ser más vulnerables a *shocks* inflacionarios externos que a economías más grandes, el compromiso de estabilidad cambiaría 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 dichos *shocks* (un ejemplo de este tipo de apoyo dentro del TLCAN es el ofrecido por los Estados Unidos y Canadá a México para los fines mencionados).

Por último, la adhesión al TLCAN tendría un efecto positivo sobre las exportaciones por la reducción de los aranceles, aunque no se puede anticipar 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 aquel 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 de confección). La limitación de este estudio es que sólo considera la eliminación de barreras arancelarias. Sin embargo, un documento 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 TLCAN y al Caribe— se generaría un aumento de las exportaciones centroamericanas de 5.2%. Como se demostró en el capítulo anterior, los estudios hechos *ex ante* sobre los efectos del TLCAN en el comercio, en general, subestimaron la expansión comercial intrarregional experimentada por México, Estados Unidos y Canadá en 1994, al entrar en vigencia el TLCAN, de forma que elementos no arancelarios pueden ser más estimulantes de lo previsto para el caso centroamericano.

A pesar de que el mencionado éxito en 1994 confirma el impulso que puede imprimir al comercio un TLC, la crisis financiera de uno de los socios comerciales también puede cambiar en forma repentina las condiciones iniciales y paralizar temporalmente los efectos benéficos de la apertura (véase la siguiente sección).

b) Algunos aspectos preocupantes de la adhesión

Entre los aspectos poco alentadores de eventuales nuevos acuerdos comerciales resalta el hecho de que la entrada en vigencia de la ICC I a mediados de los ochenta estuvo asociada a una progresiva declinación de las exportaciones desde los países beneficiarios hacia los Estados Unidos (que fue de 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, la elevada tasa de crecimiento de las exportaciones beneficiadas por las preferencias arancelarias, 8.6% promedio anual, fue rebasada por el incremento 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 1993 experimentó un déficit de 166 millones), ^{38/} 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).

Por otro lado, las negociaciones de los Estados Unidos con países latinoamericanos, incluyendo el TLCAN, la Iniciativa de las Américas (IA) y la más reciente propuesta de un "Área de Libre Comercio de las Américas" (ALCA) en 1994, marcan una nueva dimensión, donde predomina el criterio de reciprocidad, en lugar de las concesiones unilaterales ofrecidas por los Estados Unidos mediante el SGP y la ICC (Van Grassek, 1993). Algunos pasos en este sentido ya se habían dado anteriormente, cuando para ser beneficiarios de la ICC los países interesados debían adherirse al GATT. Las gestiones para suscribir un tratado o incluso acuerdos para igualar beneficios con el TLCAN demandarán concesiones arancelarias recíprocas, y ello supone una apertura por parte de

^{38/} FMI, Direction of Trade Statistics, 1992.

los países centroamericanos no contemplada en acuerdos anteriores. Los aranceles que Centroamérica aplicaba a los productos provenientes de los Estados Unidos eran de 19.3% en promedio, mientras que los bienes centroamericanos en ese país sólo enfrentaban el 4.2% (Hinojosa, Lewis y Robinson, 1994). Aunque una 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 esperan superar en las negociaciones con nuevos miembros del TLCAN, como se hizo con México, por ejemplo, en materia de protección a la propiedad intelectual.

En otro orden de ideas, por lo menos en cinco áreas se enfrentan más restricciones estando dentro de un acuerdo como el TLCAN que en la ICC. En primer lugar, las 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 inferior al 50% (o más, en el caso automovilístico) exigido en el TLCAN. ^{39/} El TLCAN también es más estricto en cuanto al origen de los insumos utilizados en la producción si se lo compara a la norma de coproducción contemplada por la ICC, la cual requiere una prueba de transformación única. En segundo término, el 35% del valor agregado nacional requerido por la ICC puede provenir de todos los países beneficiados por la ICC, lo cual no es permitido por el TLCAN (en este caso no puede agregarse regionalmente los insumos para cumplir con la regla de origen). En tercer lugar, la maquila. Al desaparecer el régimen de cuotas en el año 2001, es posible que la maquila que hace uso de tela de terceros países deba pagar arancel sobre el valor total del producto, aun cuando la tela esté cortada en los Estados Unidos. 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 TLCAN, a causa de las estrictas reglas de origen que éste contempla. Cuarto, la 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 TLCAN, los países de la ICC están exentos de la agregación del daño ocasionado por sus exportaciones a la industria de los Estados Unidos. Finalmente, las medidas sanitarias y fitosanitarias. A diferencia de los países del TLCAN, los de la ICC no necesitan adaptar sus disposiciones al estándar internacional, pues la ICC no contiene normas de este tipo (Lande, 1993).

A raíz de la crisis financiera mexicana, es preocupante la utilización errónea de instrumentos de política económica a fin de mantener la estabilidad macroeconómica (al menos en apariencia) requerida en una economía integrada al mercado internacional. Así, tanto la utilización del tipo de cambio como ancla de la inflación —que a su vez genera déficits comerciales muy pronunciados que son financiados con capitales de corto plazo en extremo volátiles—, como el cubrir el gasto público con bonos fiscales pagaderos en dólares, constituyen un esquema altamente vulnerable, que es

^{39/} También pueden contarse como contenido local los insumos provenientes de aquellas zonas a las que ha sido extendida la concesión de la ICC.

necesario evitar en países que suscriben acuerdos de libre comercio, pues pone en serio peligro a sus socios.

Por último, aunque pueda parecer un problema intrascendente, no deja de preocupar el hecho de que los países que deseen ingresar al TLCAN 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 dichos expertos es difícil y/o sumamente costoso, por lo que las negociaciones podrían no obtener el resultado deseado. Inclusive, si los nuevos países miembros se limitaran a aplicar el TLCAN, requerirían un importante grupo de expertos para interpretarlo y cambiar las normas y leyes nacionales para adaptarse a él. 40/

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

Podría argumentarse que un tratado bilateral exclusivo de un país centroamericano con los Estados Unidos induciría una mayor tasa de crecimiento de las exportaciones del país centroamericano que en un esquema de convenio regional con los Estados Unidos, porque éste erosiona las preferencias exclusivas obtenidas mediante un acuerdo bilateral. Sin embargo, si se considera a Centroamérica como conjunto, no existiría la desventaja que suele atribuirse al modelo radial (**hub-and-spoke model**), en el sentido de que mientras los Estados Unidos gozarían 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 los Estados Unidos, Canadá, México, el Caribe y Centroamérica) ofrecería además efectos dinámicos. De acuerdo con el estudio de Hinojosa, Lewis y Sherman (1994), considerando la existencia del TLCAN, Centroamérica expandiría sus ventas 5.17% en el esquema de integración global, en contraste con un 4.59% en un tratado bilateral con los Estados Unidos; un 2.1% en un acuerdo de equiparación de beneficios para la ICC con el TLCAN, y un 0.39% en un tratado bilateral con México.

Un aspecto adicional a tener en cuenta en un convenio bilateral es que si bien las negociaciones pueden ser más simples, por el menor número de temas abordado, el país más pequeño evidencia varios flancos vulnerables. El primero, su perfil productivo. Hay que tener presente la tendencia de los países pequeños a adaptarse a las condiciones de la economía más grande, la cual no reproduce necesariamente la situación de un mercado ampliado mundial más competitivo (CEPAL, 1994). El segundo, su poder de negociación en este tipo de acuerdos comerciales. Los temas pueden ampliarse o bien introducirse nuevos tópicos no incorporados formalmente en el TLCAN. Este es el caso, por ejemplo, de normas laborales y de medio ambiente, cuestiones que se trataron en forma paralela en el TLCAN, pues no habían sido incorporadas en negociaciones formales durante la administración Bush. La administración Clinton lo hizo sólo como negociación

40/ Véase el capítulo I.

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 Chile, que son candidatos fuertes a incorporarse al TLCAN, en algunos momentos han mostrado cierta reticencia a hacerlo debido a las fuertes exigencias nuevas planteadas por los Estados Unidos.

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

Este tipo de acuerdo se puede concebir como un paso inicial hacia la incorporación definitiva de estos países al TLCAN en el futuro. Bajo este esquema se han elaborado hasta el momento dos propuestas, una de las cuales está siendo discutida actualmente en el Congreso de los Estados Unidos (la propuesta del Congresista Crane, de enero de 1995). No obstante, la administración del Presidente Clinton se inclina más por la iniciativa del Congresista Gibbons, si se le introducen algunas modificaciones. Esta última fue formulada en 1993 y se pretendía presentarla al Congreso como parte de la solicitud de renovación del *fast track* para pasar el paquete de la Ronda Uruguay, aunque posteriormente se desistió de ello por temor a que pusiera en riesgo la aprobación de dicho acuerdo. En consecuencia, ambas propuestas conservan posibilidades de ser consideradas, y probablemente surjan nuevas alternativas en el Congreso.

La propuesta del Representante Sam Gibbons (denominada "Caribbean Basin Free Trade Agreement Act" H.R. 1403 o PIC) ofrecía una mayor apertura del mercado de los Estados Unidos sólo para textiles y confección, que hasta ahora no han gozado de mayores preferencias (pero seguía excluyendo los demás productos que no reciben preferencias bajo la ICC). A cambio de esta concesión, los países favorecidos debían ajustar sus marcos legales para acercarse a las ventajas que México provee a inversionistas extranjeros, así como en materia de protección a la propiedad intelectual. También se exigía la inclusión de temas laborales y de medio ambiente.

El PIC 41/ era concebido como un programa anual, renovable, de tipo no contractual, concedido unilateralmente por los Estados Unidos. Cada renovación estaba condicionada a que el

41/ Esta iniciativa refleja la preocupación de algunos miembros del Congreso respecto de la situación desventajosa en que se encontrarían el Caribe y Centroamérica tras la puesta en marcha del TLCAN. La propuesta original constaba de dos partes: una que contemplaba la "paridad" con el TLCAN (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 TLCAN tras el período transitorio señalado. En marzo de 1994 hubo por lo 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 PIC formó parte de una solicitud de renovación del *fast track*, que hubiera permitido una 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.

Gobierno de los Estados Unidos lograra encontrar fondos sustitutos de aquellos que dejara de percibir debido a los recortes arancelarios que este programa contemplaba (se estima que su costo total a lo largo de cinco años hubiera sido de aproximadamente 900 millones de dólares).

La segunda propuesta "Caribbean Basin Trade Security Act" (H.R. 553) hecha por el Representante Phillip Crane ^{42/} consiste en una equiparación de beneficios al TLCAN más amplia que la contemplada por el PIC para los países ya cubiertos por la ICC. Esta propuesta incluye todos los productos (no sólo textiles y confección) excluidos por la ICC, además de aplicar —previa consulta con la industria nacional y otras partes interesadas— las concesiones que goza México en textiles y confección no elaborados con insumos totalmente norteamericanos. La Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR) establecería una cuota con tasas arancelarias preferenciales para importar confección y textiles específicos que no cumplieran con la regla de origen del TLCAN. En cuanto al azúcar, habría un seguimiento estricto por parte del Ejecutivo y, en caso de verse perjudicados los exportadores centroamericanos o caribeños por la puesta en marcha del TLCAN en esta área, se emprenderían acciones para aliviar los efectos adversos (previa consulta con las partes interesadas). (Véase más adelante el recuadro 5.)

El programa propuesto por P. Crane tendría una duración máxima de 10 años, período durante el cual los países se aprestarían a incorporarse al TLCAN o a firmar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. En 1995 el USTR haría una evaluación de las reformas puestas en práctica por los países beneficiarios, y a mediados de 1996 esa oficina presentaría al Ejecutivo un informe sobre la situación de esos países. Se incluiría en él una propuesta de reformas económicas adicionales, junto con una calendarización para llevarlas a cabo, con el fin de estar "listos" para ingresar al TLCAN. Los Estados Unidos analizarían la capacidad de un país para ingresar al TLCAN de acuerdo con los siguientes criterios: a) su incorporación a la OMC; b) el grado de acceso equitativo a sus mercados; c) el nivel en que usa subsidios, impone requisitos de desempeño o exige contenido nacional; d) las reformas macroeconómicas emprendidas con objeto de, por ejemplo, eliminar controles de precios y mejorar el desempeño de las finanzas públicas; e) los avances en la protección a la propiedad intelectual; f) la eliminación progresiva a las barreras al comercio de servicios; g) el trato nacional a los inversionistas extranjeros; h) el nivel de tarifas consolidadas en la OMC; i) la liberalización del comercio en otras áreas, y j) la adaptación a los objetivos de los Estados Unidos en cuanto a acceso de mercados.

Las exigencias del PIC eran similares a las de la propuesta Crane, aunque se definían períodos más específicos de cumplimiento de objetivos (ello también se haría más adelante en esta segunda propuesta) y con algunos énfasis distintos (no se explicita aquí, por ejemplo, la apertura del sector de servicios). Básicamente, el PIC demandaba la pertenencia al GATT (requisito ya cumplido por Centroamérica), y que en un período máximo de un año se contara con estándares jurídicos internacionales en el ámbito de expropiación, arbitraje internacional para resolver disputas y protección a la propiedad intelectual. Con todo, 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 10 años considerados en la Ronda Uruguay). La renovación del programa hubiera dependido de: a) que en un período máximo de dos años se firmaran acuerdos

^{42/} Coauspiciado por los congresistas demócratas Gibbons y Rangel y el republicano Shaw.

bilaterales de inversión y propiedad intelectual con los Estados Unidos (de acuerdo con un modelo estándar de este último país); b) se respetaran y se aplicarían al área textil los derechos laborales según los cánones internacionales (en esta materia, las exigencias de la ICC ya son mayores a las del TLCAN; por ende, no habría mayor problema), y c) se mejorara el acceso a los productos textiles provenientes de los Estados Unidos.

En el caso de la propuesta Crane, aunque los requisitos son similares a los del PIC, los plazos de cumplimiento estarían determinados inicialmente, y la sobrevivencia del programa no estaría sujeta a una revisión anual de metas cumplidas.

a) Elementos positivos de los programas de equiparación de beneficios con el TLCAN

El primer programa propuesto por Gibbons (PIC) ofrecía ciertas ventajas para los países centroamericanos. La equiparación de beneficios con el TLCAN, aunque aplicable sólo a la confección y textiles, es importante para Centroamérica, si se consideran los elevados aranceles que se pagan 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 abonó entre 50 y 80 millones de dólares en aranceles a los Estados Unidos por exportaciones de prendas de vestir. ^{43/} En 1992 el valor de la exportación gravable de textiles y confección ascendía a 25% del total de exportaciones de Centroamérica a los Estados Unidos, ^{44/} lo cual indica que la competencia de México podría crear una desviación de comercio considerable en detrimento de sus vecinos del sur.

Las ventajas que ofrece la propuesta Crane son, sin duda, mayores a las del PIC; primero, por la mayor cobertura de productos ya señalada. Aunque actualmente los productos excluidos no tienen un peso importante en el comercio de la región con los Estados Unidos, su potencial expansión puede hacerlos relevantes. La segunda ventaja, quizá más importante, es la mayor seguridad que ofrece a inversionistas, pues se trata de una concesión más estable en el tiempo. Así, la propuesta Crane crea condiciones más estables para la transición hacia la incorporación de la región al TLCAN, generando buenas perspectivas para inversionistas desde un inicio, lo cual podría aminorar el peligro de desvío de inversiones.

Un punto más a favor de la propuesta Crane es que desembocaría en forma segura, ya sea en una adhesión al TLCAN o en un acuerdo bilateral de libre comercio, incorporando a Centroamérica y el Caribe a un mercado muy amplio. La ruta para llegar a tal situación estaría trazada a partir de la puesta en marcha del mencionado acuerdo, mientras que el procedimiento para la incorporación de otros países aún podría ser incierto. Ello situaría a Centroamérica y el Caribe en una posición relativamente privilegiada en la conformación del ALCA.

^{43/} Entrevista con funcionario del Gobierno de Costa Rica.

^{44/} Información del "Journal of the Flagstaff Institute", Vol. XVII, No. 2, julio de 1993.

b) Los límites de los programas de equiparación de beneficios con el TLCAN

Al no ser compromisos contractuales, tanto el PIC como la alternativa propuesta por Crane son acuerdos más vulnerables que el TLCAN, ya que pueden ser cancelados unilateralmente por los Estados Unidos. Sin embargo, ambos ofrecen oportunidades para adecuar las legislaciones centroamericanas a lo requerido por el TLCAN, sin que en el ínterin la región resulte desplazada de mercados por la competencia de México.

El PIC, en general, presenta más aspectos vulnerables que el programa propuesto por Crane. Su cobertura sectorial es restringida y ofrece menos estabilidad (al depender de renovaciones anuales para continuar en vigencia). Además, la paridad se concede sólo a los productos fabricados enteramente con tela de los Estados Unidos y para aquellos que satisfagan la regla de origen del TLCAN. 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). 45/ El cambio de la ICC a las condiciones del TLCAN en materia de reglas de origen puede limitar bastante el aprovechamiento de la llamada "paridad", e incluso ocasionar la pérdida de mercados a los que antes se tenía acceso. Podría ocurrir, por ejemplo, que las preferencias arancelarias del PIC no compensaran los mayores costos de los insumos que se ven forzados a adquirir en el mercado de los Estados Unidos o en el local —por las reglas de origen más estrictas—, en lugar de hacerlo en el Pacífico asiático. Como contraparte de las exigencias de los Estados Unidos, por conducto del PIC ese país habría efectuado una apertura restringida de mercado. De hecho, el ofrecimiento de abrir más el rubro de la confección se explica en gran parte porque empresarios estadounidenses, particularmente en textiles, tienen interés en apoyar la industria de la confección en Centroamérica y el Caribe, como eslabón de una cadena productiva que comienza y termina en importantes empresas localizadas en los Estados Unidos.

La segunda propuesta, en contraste, supera todas estas limitaciones y favorece considerablemente más a los países del Caribe y Centroamérica.

Con relación al costo que significa a los países centroamericanos alterar su marco regulador de la inversión extranjera y de la propiedad intelectual, éstos pueden variar, dependiendo de si se prefiere una opción tipo PIC o la propuesta Crane, ya que en el primer caso probablemente se exigiría una adaptación más rápida que en el segundo. Sin embargo, no es posible efectuar una comparación estricta, dado que en el esquema más reciente los períodos para completar los cambios legislativos no están bien definidos.

Todos los países han estado haciendo cambios 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 la propiedad intelectual (por ejemplo, Guatemala) están en vías de promulgar nuevas leyes o lo han hecho recientemente (véase la sección correspondiente). Las reformas se están efectuando incluso en temas particularmente sensibles, como la protección de

45/ 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.

patentes de productos farmacéuticos y agroquímicos, aunque en algunos casos hay fuerte oposición a estas modificaciones, como en el sector farmacéutico de Costa Rica en lo referente a la extensión de protección a patentes.

C. Temas de negociación

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

México podría competir prácticamente en todos los rubros exportados por Centroamérica a los Estados Unidos, pero hay cálculos que indican que durante 1994 Centroamérica no sufrió una desviación de comercio como consecuencia de las preferencias exclusivas otorgadas a México por medio del TLCAN (véase el capítulo II). Con todo, si se produjera 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

Al entrar en vigencia el TLCAN, los Estados Unidos eliminaron 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; el resto (4,200 fracciones) ya 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 TLCAN 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

Mediante la eliminación del permiso previo y su sustitución por un arancel igual o menor al consolidado, el TLCAN implica suprimir la barrera no arancelaria y suplantarla por un arancel o bien por un "arancel-cuota", que permitiría la libre importación de una determinada cantidad del producto (la cuota se define a base del promedio de importaciones hechas entre 1989 y 1991, y aumenta 3% anualmente); a su vez, las importaciones 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 ventas externas centroamericanas —el 55% de las exportaciones a los Estados Unidos eran productos agropecuarios en 1992—, el cambio de las condiciones que afectan la competitividad de esa región en el mercado de los Estados Unidos puede ser relevante.

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

Por medio del TLCAN 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 sin 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 el 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 al 82.2% del total de sus exportaciones agropecuarias a los Estados Unidos (IICA, 1994). Lo anterior permite concluir que, para una porción muy elevada de los flujos actuales de comercio, el TLCAN no acarrea deterioro en el margen de preferencia en comparación con las exportaciones mexicanas, puesto que éste no existía previamente (Pérez Salazar, 1992).

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 abarca 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, ya que su desgravación ocurrirá a mediano plazo (alrededor de cinco años) (IICA, 1994).

Recuadro 4

Productos agrícolas centroamericanos vulnerables al TLCAN

Entre los productos exportados por Centroamérica que se verán afectados por la desgravación inmediata otorgada a México, se cuentan las flores y las plantas de ornato (excepto las rosas), frutas (principalmente piña y melones), carne, miel de abeja, 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, 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 resentirán el impacto en sus ventas 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 concedieron cuotas sin arancel a productos lácteos, entre otros.

Para los productos no estacionales, en los primeros nueve meses de 1994 no se nota una desviación significativa de comercio de Centroamérica a México hacia los Estados Unidos. En el rubro de plantas y flores las exportaciones centroamericanas a los Estados Unidos se incrementaron levemente, mientras lo contrario sucedió con dichas exportaciones mexicanas. En frutas y nueces tanto Centroamérica como México pierden mercados marginalmente en los Estados Unidos, pero para algunos renglones específicos como los melones, México parece desplazar a Centroamérica (particularmente a Costa Rica) al pasar a ocupar 45% de ese mercado en 1994 (en contraste con el 37% en 1993) mientras Centroamérica reduce su peso de 56 a 48% en el mismo lapso. En piña la situación se mantiene relativamente estable.

La eliminación completa de las restricciones cuantitativas a las exportaciones agropecuarias dentro del TLCAN puede influir de manera negativa sobre Centroamérica. 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", ya descrito, para reemplazar a las cuotas vigentes anteriormente. Centroamérica, en contraste, sigue experimentando restricciones cuantitativas en una serie de productos (particularmente cárnicos ^{46/} y azúcar).

^{46/} En la 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, Costa Rica, 18-20 de agosto de 1994).

Uno de los temas más delicados en las negociaciones del sector agrícola es el del azúcar. Durante los primeros seis años, la reducción del arancel aplicado a la sobrecuota desplazará competidores en el mercado libre sólo si México aumenta significativamente su producción, hasta exceder su cuota actual. Este escenario no es del todo descartable en virtud de las fuertes inversiones que se están realizando en el sector azucarero, que podrían elevar considerablemente la producción mexicana y la exportación, a costa de la de otros países. (Véase el recuadro 5.)

Recuadro 5

El TLCAN y las exportaciones de azúcar de México

De acuerdo con el TLCAN, México venderá su cuota de azúcar sin pagar arancel (como antes de ser suscrito el TLCAN), y las exportaciones que superen ese límite causarán 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 sobrecuota 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 refinada 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 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 que fuera 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. Si México logra producir los excedentes mencionados, ello puede mermar la cuota que los Estados Unidos destina a las importaciones procedentes de otros países.

México tendrá dificultades para ser excedentario, dado que suele presentar una fuerte diferencia negativa entre producción y consumo (el déficit azucarero fue de 66,000 toneladas en 1993). Esta dificultad aumenta al aplicarse el concepto de excedente a toda la gama de "azúcar y jarabes" en el TLCAN. 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 de azúcar en el marco del TLCAN 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.

En cuanto a la carne, Centroamérica aún no ha sufrido restricciones a sus exportaciones, pues éstas no han crecido a tasas muy elevadas, y representan sólo un 7% en el total de importaciones de carne que realizan los Estados Unidos. No obstante, hay que considerar que en el momento de asignar las cuotas para las importaciones de estos productos (mediados de los años ochenta), Nicaragua estaba excluida del mercado de los Estados Unidos, de forma que sus exportaciones (reiniciadas en 1991) pueden llevar rápidamente al límite fijado a Centroamérica.

En síntesis, el impacto de la desgravación arancelaria a productos agropecuarios mexicanos exportados a los Estados Unidos, como resultado del TLCAN, 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 todavía las preferencias que han concedido los Estados Unidos en el ámbito agrícola (véase el 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 carne, azúcar y lácteos, entre otros.

Si a los aspectos anteriores se agrega que, en el marco del TLCAN, 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 tornan más apremiantes.

Las exportaciones agropecuarias estadounidenses a Centroamérica enfrentan ciertas barreras arancelarias y no arancelarias que generan frecuentes quejas. 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 de la banda (con la excepción de Costa Rica y El Salvador), se aplica el arancel. Si el precio de importación cae dentro de la banda, se le aplica un arancel de 20% al correspondiente producto; 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 con vistas a una apertura recíproca en condiciones mutuamente beneficiosas.

d) Productos textiles y confección

Las reglas de origen para productos textiles son estrictas en el TLCAN, lo que mitigaría sus efectos sobre este sector productivo centroamericano. Para ser elegible para las preferencias arancelarias, los bienes textiles y de confección deben pasar una prueba de doble o triple transformación en el TLCAN. Se requiere que sean originarios de la región de "hilo en adelante", en la mayoría de los casos, o de "fibra en adelante" para ciertos rubros (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 exceptúa 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 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 aplica un "arancel-cuota".

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

Otro 70% de las exportaciones de textiles y confección desde Centroamérica es vulnerable a la competencia, a causa de 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 ellos, hilados, camisas de algodón, pantalones, blusas, faldas, etc. (PNUD-CAM, 1992). Un elemento adicional a favor de México es que la sustitución de cuotas y aranceles por reglas de origen dentro del TLCAN (aun con la doble y triple transformación del producto exigida en muchos casos) no le perjudicará mayormente, porque su nivel de integración con la industria de los Estados Unidos ya era considerable, y muy limitada su dependencia de insumos del resto del mundo.

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. ^{47/} 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 para ese país de barreras arancelarias y no arancelarias en los Estados Unidos no traerá consigo una avalancha inmediata de nuevas exportaciones. Para aprovechar el potencial, deberán efectuarse cuantiosas inversiones nuevas para ampliar la capacidad exportadora de México.

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 (de una sola vez) 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 incrementaron más de 300% entre 1985 y 1992, a pesar de las barreras arancelarias y cuotas existentes, y que en 1992 este flujo representaba sólo 3.6% del total

^{47/} Es de notar que alrededor del 70% de las exportaciones mexicanas en el rubro de textiles y confección se concentran en confección.

de importaciones de los Estados Unidos de este tipo de productos. Adicionalmente, la mayor parte del aumento de 42%, a raíz del TLCAN, provendría de la creación de comercio y no de su desviación (Bannister y Low, 1992). ^{48/}

Por último, hay áreas en las cuales Centroamérica podría incluso ganar mercados por la puesta en marcha del TLCAN, particularmente en maquila. Bajo el TLCAN, la maquila mexicana exporta a los Estados Unidos productos con mayor valor agregado que antes. Actualmente, los maquiladores mexicanos pueden lavar las prendas, teñirlas, acabarlas totalmente después de cosidas, empacarlas e incluso exportarlas con su propia marca. Ello deja más utilidades al productor mexicano. Ya se realizan importantes inversiones en México para aprovechar esta oportunidad.

Al mismo tiempo, productores norteamericanos no participan de los nuevos procesos productivos que se realizan en México. Esto puede crear una veta competitiva por parte de Centroamérica para atraer capital estadounidense que únicamente se interese en coser tela cortada en los Estados Unidos en terceros países para mantener su competitividad.

A pesar de los elementos atenuantes mencionados, persiste el hecho amenazante de que Centroamérica seguiría pagando elevados aranceles sobre todas sus exportaciones textiles y de confección, salvo el 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). Además, es particularmente atractivo para los inversionistas instalarse en un lugar desde donde puedan exportar sin estar sometidos a cuotas (Costa Rica y Guatemala las enfrentan). De ahí que el PIC y más aun la propuesta Crane cobre importancia para las exportaciones de textiles y confección centroamericanas a los Estados Unidos, como se mencionó en secciones anteriores.

En cuanto a las ventajas que México pueda tener en el más largo plazo frente a los países centroamericanos, hay que considerar la eliminación del Acuerdo Multifibras en 10 años, según lo acordado en la Ronda Uruguay. Sin embargo, los productos particularmente sensibles a las importaciones en los Estados Unidos estarían expuestos a la apertura 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 incluirá una negociación en el área de la propiedad intelectual (véase el recuadro 6). El interés de los Estados Unidos se funda en que a mayor expansión del comercio mundial ha habido una creciente

^{48/} 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 TLCAN, 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.

piratería de marcas y patentes, que causa pérdidas considerables a su industria, además de debilitar su liderazgo en la innovación tecnológica mundial.

Recuadro 6

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, por lo menos, (a) la Convención de Ginebra para la protección de Fonogramas (1971); (b) la Convención de Berna para la Protección de la Obra Literaria y Artística (1971); (c) la Convención de París para la Protección de la Propiedad Intelectual (1967); (d) la 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 10 años.
6. Patentes. Protección por 20 años desde el momento en que se solicita y 17 años desde que se aprueba.
7. Diseños de semiconductores. Protección de entre 10 y 15 años.
8. Secretos comerciales. Se da protección contra la competencia desleal de acuerdo con la Convención de París.
9. Diseños industriales. Protección de 10 años mínimo.
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.

Por el lado de los países en desarrollo, especialmente a partir de la apertura económica de los ochenta, hay interés en otorgar una mayor protección a la propiedad intelectual, tanto para impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico en su interior, como para facilitar la transferencia de tecnología desde los más avanzados, además de brindar suficiente seguridad a la inversión extranjera en este terreno y, por lo 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 con rapidez el marco regulatorio nacional sobre protección a la propiedad intelectual en Centroamérica, acudiendo para ello frecuentemente a apoyos institucionales comunes (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual —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 últimas extienden la protección prácticamente a todos los campos de la propiedad intelectual (véase el cuadro 23): patentes de invención; marcas; dibujos industriales; indicaciones de procedencia; derechos de autor y derechos vecinos; información confidencial; diseño de circuitos

Cuadro 23

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.

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.

De todas formas, las quejas de los Estados Unidos sobre la falta de protección a la propiedad intelectual en Centroamérica son múltiples. Así, se ha argumentado que en Costa Rica la protección a patentes era insignificante, que había piratería de derechos de autor, de secretos industriales, de **software** de computación y de semiconductores, además de que era muy débil la aplicación de las leyes en esta área. Los demás países centroamericanos también han exhibido problemas de esta naturaleza: El Salvador fue incluido en su lista de vigilancia (**Watch List**) de la norma especial 301 del gobierno estadounidense, ^{49/} por postergar hasta 1994 la aplicación de las normas de protección de cintas de audio y video. Este país ha sido considerado como un importante centro de piratería de casetes y de derechos de autor. La protección a patentes, marcas y semiconductores también se ha considerado inadecuada. En Guatemala —también incluida en el **Watch List**— el principal problema parece haber sido la retrasmisión de señales de satélite (piratería de cable) y la falta de efectividad en la aplicación de las nuevas disposiciones sobre la materia, de diciembre de 1992. En Honduras, la piratería de señales de satélites continuaba siendo un problema, así como la protección de marcas y de obra literaria y artística. En Nicaragua, la protección a la propiedad intelectual también era considerada insuficiente (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 que cubre prácticamente todos los flancos desprotegidos de la propiedad intelectual, ya sea mediante leyes propias o adhesiones a convenios internacionales (véase de nuevo el cuadro 23). Los detalles se esbozan en las páginas siguientes.

a) Marcas

El Convenio Centroamericano de Propiedad Industrial (1968), que rige en cuatro países (Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y El Salvador), reglamenta la utilización de marcas y establece que ningún país miembro puede desarrollar negociaciones bilaterales con terceros, de tal manera que se obliga a las partes contratantes a negociar conjuntamente. Esto restringe la posibilidad de llevar a cabo negociaciones bilaterales dentro de la Iniciativa de las Américas, el GATT y la Ronda Uruguay. Honduras tiene una legislación propia revisada que data de 1993. Hay 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 iniciativa para modernizar la ley en 1989 y se esperaba una nueva propuesta sobre el tema para 1995. Esa revisión abarcará temas hasta ahora excluidos, como la

^{49/} La sección 301 de la Ley de Comercio de los Estados Unidos data de 1974 y es el principal instrumento que existe en ese país para enfrentar prácticas desleales que afectan a sus exportaciones en el extranjero. Las represalias pueden incluir la suspensión de concesiones hechas mediante acuerdos comerciales, la imposición de aranceles u otras barreras a las importaciones procedentes del país, entre otras medidas.

protección a las marcas notorias (contempladas tanto en el Convenio de París como en los acuerdos de la Ronda Uruguay).

En la nueva versión del convenio se fijarían también las pautas para gozar de la protección de marcas. En ese sentido, se ha planteado el requisito de uso de la marca en cuestión y su cancelación en caso de no ser empleada durante un tiempo determinado (tres años, según una propuesta de Correa, 1993). Asimismo, la nueva legislación determinaría los procedimientos a seguir en los casos en que se detecten actos de piratería de marcas. Actualmente se desarrollan negociaciones al respecto. 50/

b) Patentes de invención

Por lo menos tres países, Honduras, El Salvador 51/ y Guatemala, cuentan con leyes relativamente nuevas sobre este aspecto de la propiedad intelectual (1993, los dos primeros y 1985, 52/

50/ En enero de 1994 se reunieron en Guatemala los Jefes de Oficinas de Propiedad Intelectual de los países centroamericanos 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).

51/ En El Salvador se aprobó en 1993 la ley de fomento y protección de la propiedad intelectual, 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 a 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 organismos 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.

52/ 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); ^{53/} Costa Rica promulgó una ley en 1983, mientras que Nicaragua dispone de una legislación propia bastante antigua (Correa, 1993). En general, las nuevas legislaciones proveen una protección a las patentes por un período más prolongado (20 años) del que se otorgaba. Sin embargo, al igual que en la Ronda Uruguay, no se da protección a las patentes en trámite (en el **pipeline**), a diferencia de lo que ocurre en el TLCAN.

En esta área puede existir una diferencia en dos aspectos con relación a lo que los Estados Unidos esperan de otros países en nuevos acuerdos en materia de protección a la propiedad intelectual: i) el Memorándum de entendimiento entre los Estados Unidos y otros países sobre la protección a la propiedad intelectual (PPI) brinda una protección de 20 años a las patentes desde que se solicita su registro 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**) (véase de nuevo el recuadro 5), y ii) se supone una puesta en práctica casi inmediata, a diferencia del período de transición de 10 años contenido en los acuerdos de la Ronda Uruguay.

c) **Derechos de autor**

En esta área se registra la mayor discrepancia en el marco legislativo entre los países centroamericanos. Guatemala está revisando su legislación, que es muy incompleta (véase el recuadro 7); 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 hacerlo 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) el Convenio de Ginebra (1971) para la protección de los productores de fonogramas contra la reproducción no autorizada (Correa, 1993). Costa Rica, en el tratado firmado con México, se ha comprometido a adherir también a estos acuerdos, además de otros.

^{53/} Las modificaciones que actualmente se realizan a las legislaciones ofrecen una cobertura adecuada. Sin embargo, la Ronda Uruguay permite proteger las variedades vegetales con patentes, pero también 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 fitomejorador (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, 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 con 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).

3. Protección a inversiones

Durante los años ochenta todos los países centroamericanos sancionaron 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. Actualmente, la mayor parte de los países negocia un acuerdo bilateral de protección a la inversión con los Estados Unidos (que formalmente dé trato nacional a la inversión extranjera y garantice el recurso 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 les concede bajo distintos esquemas. Algunas medidas que estimulan la IED en el área son las siguientes.

La inversión privada estadounidense 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 de garantía para las inversiones con los Estados Unidos ("investment guaranties agreements"), lo que asegura una compensación a la 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 allí. 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 escasa importancia.

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.

a) **Legislación sobre inversión extranjera**

Costa Rica y Guatemala no cuentan con una ley de inversiones extranjeras. En contraste, El Salvador promulgó en 1988 la Ley de Fomento y Garantía de Inversiones Extranjeras (modificada en 1989). Honduras reglamenta la inversión extranjera por medio de su Ley de Inversiones, aprobada mediante decreto de 1992, y Nicaragua legisló sobre la inversión extranjera en 1991. La inversión extranjera no requiere de permisos especiales (excepto para determinadas 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, 54/ 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. 55/ En ningún país hay requisitos de desempeño a las empresas extranjeras, lo que ha sido un tema muy conflictivo en otros países (por ejemplo, México, donde aun bajo el TLCAN no se han eliminado completamente esos requisitos).

b) **Sectores prohibidos al capital extranjero 56/**

En este campo hay una gran heterogeneidad entre los países, tanto en número de sectores prohibidos al capital extranjero, como en 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

54/ 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).

55/ Hay ciertas limitaciones, como en 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.

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

totalidad de los servicios de electricidad ^{57/} 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 Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE). Los recursos mineros pueden ser explorados y explotados por extranjeros, mediante licencia, pero el Estado debe participar por lo menos con 33% del capital de la empresa. Asimismo, las licencias para el transporte público de personas, que es exclusiva facultad estatal, 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.

El Salvador y Guatemala 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 darse 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 actualizada de los sectores restringidos, pero se sabe que los sectores de energía, telecomunicaciones y recursos naturales están abiertos al capital extranjero (CEPAL, 1993).

c) **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 totaliza alrededor de 35%). La excepción es El Salvador, donde a las compañías extranjeras se aplica 25% de impuesto a la renta pero no se grava 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 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.

^{57/} En 1990 se aprobó una nueva ley por la cual el sector privado puede comenzar a vender energía eléctrica, lo que será en pequeña escala (plantas hidroeléctricas y aquellas de tipo no convencional que no sobrepasen los 20,000 kW). El 65% de las plantas o cooperativas generadoras debe ser propiedad costarricense.

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

d) Estímulos a la inversión extranjera

Todos los países del área (con la excepción de Honduras) 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. Un régimen de admisión temporal autoriza el ingreso de productos 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. ^{58/} En Honduras, donde hay un impuesto a la exportación (1%), se exonera a aquellos que venden fuera de la región centroamericana.

Además de las preferencias arancelarias y tributarias brindadas al sector exportador, se ha creado una serie de instituciones que apoyan la actividad exportadora y a los inversionistas en esta área. Su labor es informativa, ayudan a buscar financiamiento, entre otras actividades. En Costa Rica, por ejemplo, están CENPRO y la Coordinación Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

4. Conclusiones

Hasta la puesta en marcha del TLCAN, 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. La necesidad de Centroamérica de acudir a nuevos tratados con ese país se deriva en buena parte de la firma del TLCAN, que podría significar desvío de comercio e inversiones desde Centroamérica a México. El hecho de que México pueda 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 ha presentado justamente 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.

Sin embargo, Centroamérica 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 GAL). México, por su parte, requiere de nuevas inversiones para poder aumentar sustancialmente una oferta

^{58/} El Salvador es el único país que no tiene régimen especial para la maquila.

exportable, que a la vez cumpla con las rígidas normas de origen en este rubro. Además, estimaciones disponibles indican que, aunque se espera un aumento de las exportaciones mexicanas de textiles y confección, 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 TLCAN son prácticamente nulos en esta área. En el mediano y largo plazo, empero, la desviación de la inversión extranjera podría incidir significativamente sobre los flujos de comercio con los Estados Unidos.

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 TLCAN 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 trato comercial que se entable. Con todo, la evidencia del primer año, como se indicó en los capítulos anteriores, no muestra aún efectos negativos para Centroamérica, a raíz del TLCAN, en los productos agropecuarios no tradicionales. México deberá hacer algunos cambios en las condiciones de producción del agro para aprovechar en mayor medida las nuevas oportunidades que le ofrece el TLCAN. En el ínterin, los efectos sobre Centroamérica no parecen materializarse.

En materia de nuevos acuerdos comerciales con los Estados Unidos, Centroamérica puede aspirar a una adhesión al TLCAN, a la firma de un tratado individual de cada país centroamericano con los Estados Unidos, o una equiparación de beneficios del TLCAN (PIC y propuesta Crane).

Para los países centroamericanos la mejor opción es ingresar al TLCAN. Ello, aunque les exige un gran esfuerzo en términos de la negociación y la reglamentación o legislación acerca de aspectos que otro tipo de acuerdo no requeriría, ofrece tres ventajas: un mayor acceso de mercado, claridad con respecto a las concesiones que deberá realizar, y más seguridad acerca de las reglas que se aplicarían al comercio y a las inversiones.

Hasta la Cumbre de las Américas, llevada a cabo en diciembre de 1994, parecía difícil que los Estados Unidos entablaran negociaciones en el mediano plazo, para el ingreso de los países centroamericanos al TLCAN, debido al gran costo que ello involucra y a los pocos beneficios que acarrearía el ingreso a un mercado tan pequeño como el de esa región. La creación de un ALCA a más tardar en el año 2005, decidida en la Cumbre, mejora sensiblemente las perspectivas de Centroamérica, aunque los mecanismos de adhesión y los plazos concretos están pendientes de determinarse.

Aparentemente, en el corto plazo, la opción más factible para esos países, sigue siendo la firma de acuerdos de comercio de equiparación de beneficios con el TLCAN (principalmente la propuesta Crane), mediante los cuales los Estados Unidos brindarían un mayor acceso a sus mercados a los productos actualmente excluidos de la ICC. A cambio, los países centroamericanos tendrían que ampliar el acceso a sus mercados, garantizar 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 TLCAN). La propuesta Crane es menos asimétrica que el PIC, pues frente a las concesiones exigidas por los Estados Unidos se otorga más apertura por parte de este último país.

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 probablemente se materialice en breve un acuerdo del mismo tipo sobre protección a la propiedad intelectual. 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 dirige 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 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 cualquier acuerdo comercial con los Estados Unidos requeriría modificaciones en dichas leyes más allá de lo indicado por el GATT, especialmente en cuanto a protección de patentes.

La preocupación por la postergación 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, particularmente por acuerdos comerciales, tales como el SGP o la ICC. Este es el caso de las ventas 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 desarrollen 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, puede 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 cuya calidad puede aumentar, o bien pasar 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, sería adecuado desarrollar los mercados con los que naturalmente han contado los países centroamericanos y que han tendido a repuntar en los últimos años, como el propio Mercado Común Centroamericano. Una mayor integración de la región es importante y compatible con la inserción en el mercado mundial (CEPAL, 1994).

Es necesario dar una justa dimensión a la búsqueda de la firma de un acuerdo comercial que mejore el acceso al mercado de los Estados Unidos para Centroamérica. Pueden presentarse opciones atractivas en este sentido, particularmente si la propuesta Crane es aprobado en el Congreso de los Estados Unidos. Mientras se negocia un buen acuerdo comercial transitorio previo al ingreso de Centroamérica al TLCAN (o a un ALCA que incluya el acceso al mercado norteamericano), el desplazamiento de comercio, incluso en el área de productos agrícolas y de textiles y confección, no parece ser alarmante. Lo que sucederá con el desvío de inversión es más preocupante pero aún no hay antecedentes para saber a ciencia cierta el resultado del TLCAN. Un acuerdo de equiparación de beneficios limitado (PIC, por ejemplo) puede no ser, de todas formas, suficientemente atractivo para los inversionistas extranjeros, al compararlo con un TLCAN. La propuesta Crane, en contraste, puede proveer una base más sólida para capitales que quieran establecerse en la región con el fin de aprovechar la apertura del mercado de los Estados Unidos en forma inmediata y con la perspectiva de la adhesión al TLCAN hacia el año 2005. Aun sin la firma de estos acuerdos transitorios, 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, facilidades para el régimen de maquila, etc.) y las perspectivas del establecimiento de un ALCA desde el año 2005.

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 los demás miembros del TLCAN. Así, a corto plazo sería preferible lograr una extensión de los beneficios de la ICC (que incluya calzado, atún, eliminación de cuotas sobre carne y, tal vez, ampliar la del azúcar, así como iguales concesiones para exportar confección que no cumple con las reglas de origen del TLCAN que las hechas a México). Por otra parte, sería conveniente limitar las concesiones centroamericanas a las que ya se hicieron en el marco de la Ronda Uruguay, que de por sí les significa un gran esfuerzo en términos de adaptación de sus leyes.

IV. LAS CONDICIONES DE ADHESION A ALGUNOS ACUERDOS DE INTEGRACION

A. Introducción

La posibilidad de que los países centroamericanos adhieran al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), o de que obtengan un acceso asegurado al mercado norteamericano mediante la suscripción del ALCA, implica una decisión de carácter estratégico, similar a la adoptada cuando se incorporaron al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Además, la adhesión a un acuerdo como el TLCAN o la suscripción del ALCA significa la culminación de un largo proceso de negociaciones, en el que se adoptan compromisos que pueden representar elementos fundamentales de una estrategia de desarrollo. Desde esta perspectiva, se identifican y evalúan algunos de los compromisos centrales que suponen las adhesiones de este tipo, para extraer de ello lecciones para los países centroamericanos sobre una agenda eventual tentativa de negociaciones para adherirse al TLCAN, o para ser parte de un ALCA.

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) ^{59/}—en virtud del cúmulo de antecedentes que significa— y el TLCAN, 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

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.)

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

^{59/} En este documento se utilizará predominantemente la denominación actual (Unión Europea) de la anterior Comunidad Económica Europea (CEE), aun cuando se empleará esta última para los períodos históricos previos.

Recuadro 8**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 exigía, 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 de nuevo fue negada debido a que el referéndum de noviembre de 1994 tampoco favoreció la adhesión.

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.

que ya están en juego. Además, los compromisos asociados a la adhesión aumentarán en la medida en que se la postergue, ya que no es descartable una profundización de acuerdos de integración como el TLCAN. 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 TLCAN (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, en una perspectiva de avanzar hacia procesos amplios de integración, la etapa en que

se celebran acuerdos bilaterales debe ser concebida como transitoria, a causa de eventuales modificaciones de los términos y la adhesión de nuevos miembros. 60/

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

La búsqueda de una adhesión al TLCAN debería considerar la posibilidad de una dinámica de creciente profundización de la integración. De hecho, el TLCAN 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 fases 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 de Austria, Finlandia y Suecia en 1995.

El análisis de las cuatro etapas de profundización de la integración europea 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

60/ 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.

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. 61/

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 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 grado de compromisos más profundo con mayores recursos financieros canalizados a los países y regiones más pobres, 62/ 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 geográfica y su profundización temática, sin que necesariamente exista una relación directamente proporcional, o lineal, entre ambas. 63/

C. Las condiciones de adhesión

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 III.)

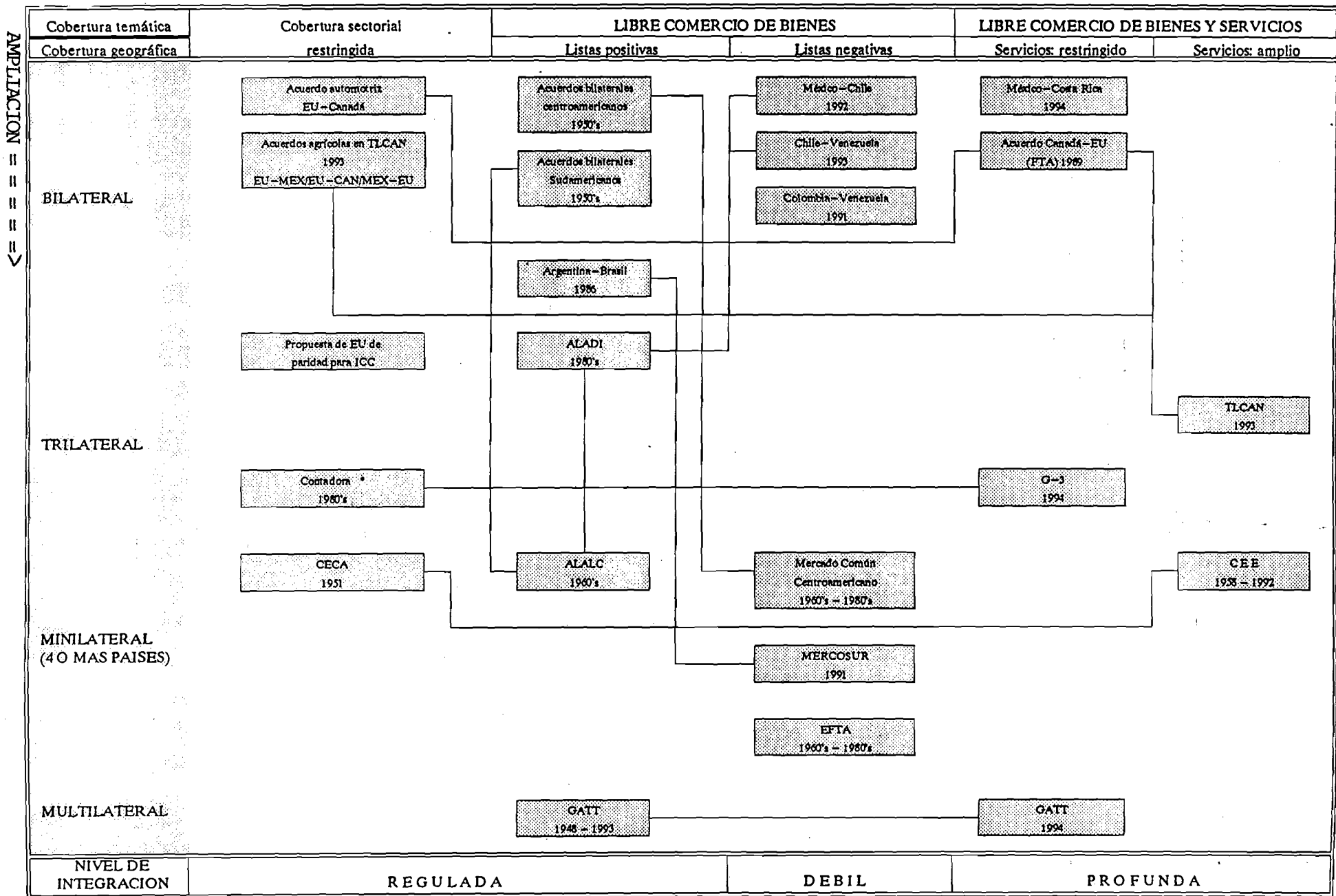
En el caso de la Unión Europea, las condiciones generales de adhesión establecidas por el Tratado de Roma han sido sustituidas por requisitos más específicos en el Tratado de Maastricht, como la necesidad de contar con instituciones estables que garanticen la democracia, la aplicación de la ley, el respeto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

61/ 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.

62/ 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.

63/ 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



* Asociación a nivel político.

Profundización ==>

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 solamente podrán ser examinadas después de cinco años de vigencia del Tratado. ^{64/} El TLCAN, 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 TLCAN 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 TLCAN 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

^{64/} 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 TLCAN.

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.

En rigor, la integración en sí —como ocurre con el caso de México frente al TLCAN de América del Norte— resulta una fuente de estabilidad macroeconómica, siempre y cuando las 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, aumentará la necesidad de contar con economías estables, puesto que la mayor interdependencia incrementará la posibilidad de que cundan los desequilibrios 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 TLCAN se ajustan, en general, a las condiciones del GATT. Así, el TLCAN 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 TLCAN y la CEE**

En las experiencias de la UE y del TLCAN, 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 TLCAN 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 se había convenido 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.)

Recuadro 9

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 TLCAN 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 UE, 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 TLCAN 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 TLCAN 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, ya que 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 TLCAN 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 TLCAN, en los que se condiciona la liberalización de la mayor parte del comercio a reglas de origen especiales. (Véase el recuadro 9.)

Recuadro 10

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

Las reglas de origen para textiles en el TLCAN 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 TLCAN, 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 TLCAN, 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, ^{65/} 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.

^{65/} 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 TLCAN 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 de los países centroamericanos a un acuerdo como el TLCAN exige un reforzamiento de la capacidad de hacer valer la ley.

Así, los acuerdos paralelos del TLCAN en materia ambiental y laboral constituyen básicamente compromisos para aplicar efectivamente la legislación nacional sobre cada tema. (Véase el recuadro 10.) 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 11

El TLCAN y el medio ambiente

El TLCAN 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 TLCAN 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 cumplían 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 TLCAN 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, 66/ 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 TLCAN sobre el tema laboral reduce la posibilidad de sanciones comerciales en caso de incumplimiento 67/ 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, para los países centroamericanos hacer valer la ley puede ser la condición o requisito de adhesión al TLCAN más importante en estas áreas.

66/ 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.

67/ Ello procedería una vez que 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. La adopción de los compromisos resultante del acuerdo sobre TRIPs facilitará adoptar compromisos adicionales derivados de acuerdos de integración, puesto que el TRIPs ya incorpora elementos de los tratados regionales como el TLCAN y la Unión Europea. (Véase el recuadro 11.)

Recuadro 12

El TRIPs y el TLCAN

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 TLCAN se apartan en algunas áreas del acuerdo TRIPs; éstas serían las obligaciones adicionales que surgirían de la adhesión al TLCAN. 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 TLCAN y en el acuerdo TRIPs.

Por una parte, los acuerdos sobre propiedad intelectual resultantes del TLCAN 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 TLCAN implica mayores compromisos que

los emanados del TRIPs, las modificaciones adicionales que resultaran de la adhesión de los países centroamericanos al TLCAN 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 confirmó preferencias a los Estados Unidos y Canadá como parte del TLCAN, 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. ^{68/} 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

^{68/} 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.

otras palabras, estos compromisos con el GATT merman el costo de adherirse a nuevos acuerdos de integración.

D. Los procesos de transición

1. Los procesos iniciales de transición

Una vez que está vigente un acuerdo de integración, existe la posibilidad de que sus disposiciones se apliquen gradualmente, lo cual constituye un proceso de transición que eventualmente culmina con la adopción completa de los compromisos que han asumido los miembros de un acuerdo. En los hechos 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, a menudo 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 TLCAN, la mayoría 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. ^{69/} En otras palabras, el proceso de transición para adherirse al TLCAN, o para su parte de un ALCA, 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 TLCAN 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.

^{69/} En el capítulo III se identificaron los compromisos asociados a la propuesta Crane, que podría ser un paso anterior a la suscripción del ALCA o a la adhesión al TLCAN.

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, 71/ y el proceso de desgravación arancelaria ha sido más prolongado que la eliminación de restricciones no arancelarias en el caso de los bienes industriales.

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 24.) Además, se otorgaron recursos financieros para facilitar la transición y promover el desarrollo de las regiones más atrasadas. 72/

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 más pausada que a sus nuevos socios; en el TLCAN México puede liberalizar sus importaciones a menor velocidad que los Estados Unidos, 73/ 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 TLCAN, 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

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

72/ 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.

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

Cuadro 24

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 <i>a/</i>							
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	<i>b/</i>	<i>c/</i>	4	7	7	5	0-10
Excepciones	-		5	10	10	4	15 <i>d/</i>
Otras barreras	<i>b/</i>	<i>c/</i>	<i>e/</i>	9-10	9-10	4	15 <i>d/</i>
Adopción del arancel externo común							
General	<i>f/</i>	<i>g/</i>	4	5	7	7	<i>d/</i>
Para productos agrícolas	<i>f/</i>	<i>g/</i>	4	7	7	4	<i>d/</i>
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.

fecha de su adhesión; 74/ a su vez, el TLCAN no incluye 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.

Las disposiciones de la Unión Europea sobre la liberalización de capitales también admiten 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 TLCAN no contiene disposiciones equivalentes aunque facilita la repatriación de pagos asociados a la inversión extranjera, 75/ 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 TLCAN 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 TLCAN, 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 TLCAN 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 TLCAN 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;

74/ 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.

75/ El TLCAN 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).

simultáneamente, se otorgó un plazo de 3 años para la eliminación de restricciones impuestas al cabotaje aéreo y se procuró seguir liberalizando el 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 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 algunos 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 Centroamérica

1. La preparación de la adhesión

Llegar a un acuerdo recíproco de integración con los Estados Unidos mediante la suscripción de un ALCA o la adhesión negociada al TLCAN 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 acuerdos de integración, en los que la factibilidad política, y no la capacidad técnica, fue determinante. Por ello, el objetivo estratégico de impulsar la suscripción de un ALCA, o la adhesión de los países centroamericanos al TLCAN, 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 ^{76/} y que no termina con la suscripción formal del acuerdo de integración, lo cual evidencia aún más la necesidad de construir un consenso y conformar un equipo técnico que dé continuidad a las negociaciones.

A diferencia del TLCAN, el acuerdo México-Costa Rica y otros acuerdos bilaterales de países centroamericanos con socios extrarregionales deberían concebirse como parte de una etapa 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 TLCAN como la culminación de este proceso, teniendo en cuenta que un acuerdo bilateral con México o con otro miembro del TLCAN no es una condición previa requerida para proceder a la adhesión al TLCAN.

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 TLCAN, 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 25).

Considerando el proceso de preparación para adherirse al TLCAN, 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 TLCAN o con el TLCAN en su conjunto. El proceso individual de preparación para adherirse al TLCAN o para conformar el ALCA podrá 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.

^{76/} 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.

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 (TLCAN)
Canadá (1992)	78.0	65.3	Estados Unidos y México (TLCAN)
Estados Unidos (1992)	29.2	23.2	Canadá y México (TLCAN)

Fuente: FMI (varios años) Direction of Trade Statistics. X son exportaciones e IM importaciones.

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.

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 TLCAN. 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 TLCAN 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 TLCAN 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 asocian 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 vinculada con 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. ^{76/} 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

^{76/} La crisis financiera de México, desencadenada en diciembre de 1994, refuerza esta conclusión.

una vez que se han acordado para un sector, sus instrumentos puedan extenderse a otros. El TLCAN 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 TLCAN 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.) 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 13

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 las normas

En el corto plazo, la estricta aplicación de las normas laborales y ambientales como requisito de adhesión al TLCAN, o de suscribir un eventual ALCA, pareciera más importante que su armonización. Sin embargo, los compromisos podrían aumentar en la medida que se "profundice" el TLCAN por medio de acuerdos complementarios o el ingreso 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

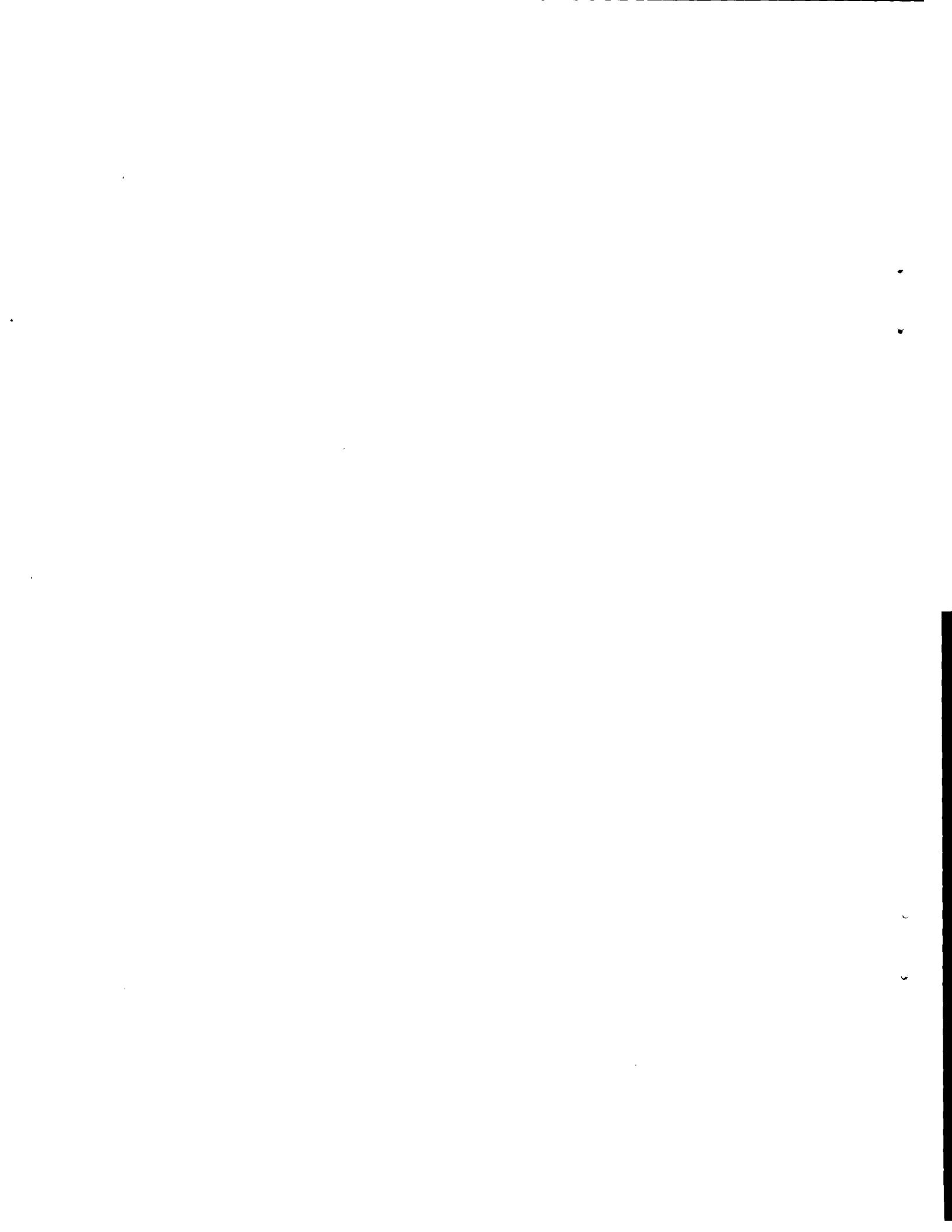
- Baldwin, R. E. (1994), *Towards an Integrated Europe*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres.
- Bannister, G. y P. Low (1992), *Textiles and Apparel, A Case of Constrained Liberalization*, Working Paper, International Economics Department, The World Bank, WPS 994, octubre.
- Brown, D.K. (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-septiembre 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:

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

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 registran los Estados Unidos en el año 0 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. El tercer elemento de la ecuación es la multiplicación de los cambios de participación con el cambio en el valor sectorial de las importaciones.

El segundo y el tercer elemento de la fórmula 0 se pueden descomponer, a su vez, en un efecto global y un efecto de cambio estructural. Esto se hace de la forma indicada a continuación.

1. El efecto participación

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

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

La sumatoria $\sum_j ((M_{ij1}/M_{j1}) - (M_{ij0}/M_{j0})) * M_{j0}$ arroja entonces el incremento de participación a nivel de país, en términos de dólares corrientes del año 0.

La sumatoria \sum_{ij} así como la sumatoria \sum_j 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 participación es el único que no se desglosa en un efecto global y otro de cambio estructural.

2. El efecto demanda

La posición comercial de un país se determina por el análisis no sólo del incremento de participación, sino también de la participación absoluta. El Efecto Demanda, el segundo componente de la fórmula 1, es el que refleja el peso original del país en el mercado que se está analizando, y se define como:

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

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

El Efecto Demanda se puede desglosar en un efecto global y un efecto de cambio estructural.

El Efecto Global de Demanda (EGD) se define como:

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

Esto es, la parte del crecimiento total que hubiera absorbido un sector dado en algún país, 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 el efecto demanda (EED, Efecto Estructural de la Demanda) se define como:

$$\text{Fórmula 4: EED} = (M_{ij0}/M_{j0}) * M_1 * ((M_{j1}/M_1) - (M_{j0}/M_0))$$

La sumatoria del efecto global de la demanda (Fórmula 3) y el impacto del cambio en la estructura sectorial de las importaciones de los Estados Unidos (Fórmula 4) es igual al Efecto Demanda (Fórmula 2).

3. El efecto interacción

Para arribar al cambio actualmente observado en las importaciones de los Estados Unidos procedentes del país i por concepto del sector j , es necesario agregar el componente que refleja la interacción entre el cambio de participación y el incremento de la demanda. El efecto interacción, el tercer componente de la Fórmula 1, se define como:

$$\text{Fórmula 5: EI} = ((M_{ij1}/M_{j1}) - (M_{ij0}/M_{j0})) * (M_{j1} - M_{j0})$$

Esta fórmula se desglosa, al igual que el efecto de la demanda, en un Efecto Global de Interacción (EGI) y un Efecto Estructural de Interacción (EEI).

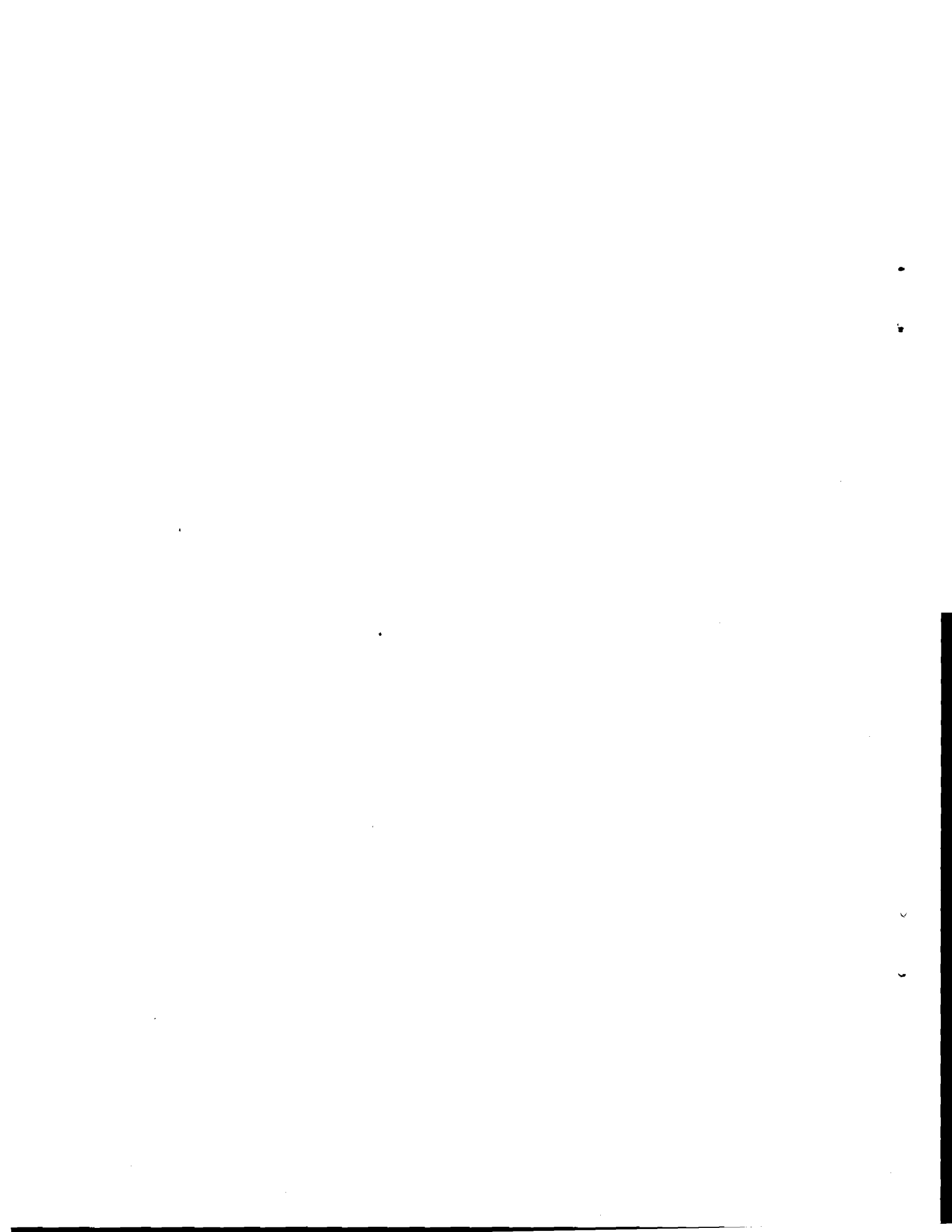
$$\text{Fórmula 6: EGI} = ((M_{ij1}/M_{j1}) - (M_{ij0}/M_{j0})) * ((M_1 - M_0) * (M_{j0}/M_0))$$

Esta fórmula indica el monto que hubiera significado el efecto participación en el incremento de la demanda, de haberse mantenido la estructura sectorial de la demanda igual al año base. Esto se complementa con el Efecto Estructural de Interacción.

$$\text{Fórmula 7: EEI} = ((M_{ij1}/M_{j1}) - (M_{ij0}/M_{j0})) * M_1 * ((M_{j1}/M_1) - (M_{j0}/M_0))$$

Esta fórmula, que entrega el monto que corresponde al valor del efecto participación en el cambio estructural de la demanda, tiene la particularidad de que entrega un valor positivo en dos situaciones diferentes. Es decir, tanto el primero como el tercer componente de la fórmula 7 deben tener valores positivos, o valores negativos ambos, para que el total sea positivo. El significado económico es que, si un país gana participación en un rubro que gana participación, el efecto estructural de la demanda es positivo. Asimismo, si un país pierde participación en un rubro que pierde participación, el valor es igualmente positivo. Sólo si los dos componentes tienen un signo diferente, el resultado total es negativo. Esto significa que cuando un país gana participación en un rubro que pierde participación, o cuando un país pierde participación en un rubro que gana participación, el valor del Efecto Estructural de Interacción es negativo.

La sumatoria del efecto participación (Fórmula 1), el efecto demanda (Fórmula 2), más el efecto interacción (Fórmula 5) 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 8). La sumatoria Σ_j de la fórmula 8 proporciona la diferencia observada en las importaciones procedentes del país i entre el año base y el año actual ($M_{i1} - M_{i0}$).



Anexo II

GANANCIA O PERDIDA DE PARTICIPACION POR SECTOR
(EN MILLONES DE US DOLARES)

	MEXICO	GUATEMALA	EL SALVADO	HONDURAS	NICARAGUA	COSTA RICA	MCCA
9	-12.6	-16.7	-57.4	-15.1	0.9	-2.7	-91.0
17	20.4	-22.0	-2.0	4.9	1.8	-6.9	-24.2
8	-28.5	1.5	-1.0	21.6	0.4	-42.4	-19.9
85	537.0	0.0	-3.0	0.3	0.0	-7.9	-10.6
98	-19.0	-2.9	-0.9	0.7	-2.7	-1.4	-7.2
12	-4.0	-3.2	-1.2	-0.4	-0.7	-1.4	-6.9
91	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-6.3	-6.3
24	-12.1	-15.6	0.0	9.3	0.2	-0.1	-6.2
27	146.0	-5.5	0.0	0.0	0.0	0.0	-5.5
44	-44.5	-1.5	0.0	-2.0	0.2	-0.2	-3.5
94	38.6	-0.2	0.1	0.3	0.0	-3.1	-2.9
39	34.6	0.4	-0.1	-0.7	-0.1	-2.2	-2.7
54	-0.7	0.2	-0.1	-0.2	-0.1	-1.7	-1.9
65	0.9	-0.3	0.1	0.5	0.0	-2.1	-1.8
29	4.5	-1.8	NE	NE	NE	0.1	-1.7
76	-4.7	0.2	-0.2	0.1	0.1	-1.6	-1.4
74	-16.9	-0.1	0.0	-0.1	-0.6	-0.6	-1.4
60	-1.2	-0.1	-1.3	0.1	NE	0.0	-1.3
73	21.3	-0.1	-0.1	-1.0	0.0	0.2	-1.0
55	28.6	-0.1	-0.3	0.1	NE	-0.6	-0.9
58	2.0	-0.4	0.0	0	0.0	-0.3	-0.7
99	-28.2	-0.9	-0.2	0.5	0.1	-0.1	-0.6
20	18.4	0.2	0.0	-2.1	0.1	1.2	-0.6
32	-3.4	-0.1	0.0	0.0	0.0	-0.5	-0.6
97	13.8	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.5	-0.5
59	1.1	0.0	0.0	NE	NE	-0.5	-0.5
46	0.3	-0.1	-0.3	0.0	0.0	0.0	-0.4
83	12.4	0.0	-0.1	0.0	NE	-0.1	-0.2
41	12.3	-0.1	-0.1	NE	-0.2	0.2	-0.2
21	5.5	-0.3	0.3	0.0	0.1	-0.2	-0.1
4	0.9	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	-0.1
82	12.7	-0.1	0.0	0.0	NE	0.0	-0.1
93	-3.9	-0.1	NE	NE	NE	NE	-0.1
30	-1.3	-0.1	-0.1	-0.1	0.1	0.1	-0.1
53	-0.2	0.0	0.0	NE	0.0	NE	0.0
49	16.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
50	0.0	0.0	NE	NE	NE	0.0	0.0
51	1.4	0.0	NE	NE	NE	0.0	0.0
78	-5.2	0.0	NE	0.0	0.0	NE	0.0
86	-6.8	0.0	NE	NE	NE	0.0	0.0
80	-2.6	0.0	0.0	0.0	NE	0.0	0.0
79	-8.3	0.0	0.0	0.1	0.0	-0.1	0.0
92	4.0	0.0	NE	NE	NE	0.0	0.0
66	0.0	0.0	NE	NE	NE	0.0	0.0
75	0.0	NE	NE	NE	NE	NE	0.0
88	-5.3	0.0	0.0	0.0	NE	0.0	0.0
47	0.0	NE	NE	NE	NE	NE	0.0

28	34.5	0.0	NE	NE	NE	0.0	0.0
25	-17.2	0.0	NE	0.0	NE	0.0	0.0
31	3.9	NE	NE	NE	NE	0.0	0.0
36	0.4	NE	NE	NE	NE	0.0	0.0
35	1.7	0.0	0.0	NE	NE	0.0	0.0
11	0.0	NE	0.0	0.0	NE	0.0	0.0
10	-0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	NE	0.0
14	0.0	0.0	0.0	0.0	NE	0.0	0.0
23	-0.2	NE	0.0	0.0	NE	NE	0.0
19	8.3	-0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
45	-0.2	NE	NE	NE	NE	NE	0.0
43	0.2	NE	NE	NE	NE	0.0	0.0
63	-21.9	-0.4	0.3	0.1	0.0	0.1	0.1
68	-2.2	0.1	0.0	-0.1	NE	0.1	0.1
67	-1.3	0.0	NE	0.1	0.0	0.0	0.1
26	10.1	0.0	NE	-0.2	0.1	0.2	0.1
89	-0.7	0.0	NE	NE	NE	0.1	0.1
70	33.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
1	5.6	0.2	-0.2	0.0	0.1	0.0	0.1
34	-1.4	0.0	-0.1	0.1	NE	0.1	0.1
57	1.1	0.0	0.0	NE	NE	0.1	0.1
72	52.5	0.0	0.0	NE	NE	0.2	0.2
81	-3.6	0.0	NE	0.2	NE	0.0	0.2
16	2.8	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2
37	3.8	0.0	0.0	0.2	NE	0.0	0.2
15	-6.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2
56	1.4	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.6	0.4
87	97.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.5
96	24.8	0.1	0.0	0.4	-0.1	0.2	0.6
33	3.0	0.4	0.0	0.0	NE	0.2	0.6
13	-0.8	0.0	0.0	-0.2	NE	0.9	0.7
48	19.5	0.0	0.3	0.0	NE	0.5	0.8
18	-9.8	0.1	0.0	0.2	NE	0.5	0.8
38	1.8	1.3	NE	0.0	NE	0.0	1.3
22	4.7	0.1	3.0	0.1	0.0	-1.8	1.4
6	-1.5	0.5	0.1	0.1	0.0	1.0	1.7
42	-0.4	0.9	0.2	0.1	0.0	0.6	1.8
84	687.0	0.2	0.1	-0.2	0.0	1.9	2.0
95	65.4	0.4	-0.2	0.8	0.0	1.2	2.2
69	14.9	1.5	-0.2	0.1	0.1	1.0	2.5
5	-2.7	0.0	0.0	0.0	0.1	2.8	2.9
2	1.2	-6.1	0.0	1.5	7.4	0.1	2.9
52	-1.6	-0.1	2.9	0.4	0.0	0.0	3.2
40	17.8	-1.4	0.0	0.0	0.0	8.3	6.9
64	-17.5	-0.1	1.0	6.0	0.0	3.2	10.1
7	-34.2	4.4	1.3	-0.6	0.9	4.4	10.4
90	222.0	0.0	0.6	0.0	0.0	10.3	10.9
3	11.5	6.3	1.5	-0.7	9.5	1.5	18.1
71	11.9	0.1	0.1	0.0	3.2	22.9	26.3
61	107.1	-4.0	34.3	25.6	2.9	-5.2	53.6
62	128.8	0.1	47.7	20.7	6.2	-2.9	71.8
TOTAL	2177.8	-65.2	24.9	72.0	30.0	-28.5	33.2

Anexo III

LAS CLAUSULAS DE ADHESION EN LOS ACUERDOS DE INTEGRACION

A. TRATADO DE LIBRE COMERCIO MEXICO-COSTA RICA

Capítulo XIX, artículo 10-05: Acceso

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-VENEZUELA

Capítulo 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 NORTE

Capítulo XXII, artículo 2204: Acceso

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 COMÚN DEL CONO 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 COMÚN 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: Acceso y Asociación

1. Cualquier Estado puede acceder a esta Convención, previa decisión del Consejo de aprobar dicha adhesión, en los términos y condiciones establecidos en dicha decisión. El instrumento de adhesión 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 adhesión 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.

