

NACIONES UNIDAS

COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.1085
30 de noviembre de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

**ACCESO A LOS MERCADOS DE BIENES EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL:
DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ***

* Esta publicación ha sido preparada por Jan Heirman y Verónica Silva, funcionarios de la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL. Es una revisión del documento, titulado "El acceso a los mercados de bienes: desafíos y oportunidades para América Latina y el Caribe", presentado en el Seminario Regional de Política Comercial, organizado por la CEPAL en Santiago de Chile, entre el 3 y 4 de julio de 1997. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	3
I. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA INSERCIÓN EXTERNA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	5
A. CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA REGIÓN	5
B. ESTRUCTURA DEL COMERCIO EXTERIOR DE LA REGIÓN	10
II. NUEVAS OPORTUNIDADES Y CONDICIONAMIENTOS EN EL ACCESO A LOS MERCADOS DE BIENES	19
A. EL NUEVO CONTEXTO DEL ACCESO A LOS MERCADOS	19
B. LOS ACUERDOS DE LA RONDA URUGUAY	20
1. Los resultados generales	20
2. La liberalización	22
3. Sectores agrícola y textil: puntos de particular interés para América Latina y el Caribe	26
4. Reglas y otros mecanismos para defender el acceso a los mercados	30
C. EL ACCESO A LOS MERCADOS EN LA REGIÓN	33
1. Apertura unilateral y acceso preferencial	33
2. Objetivos y normas de los acuerdos de integración	36
III. CONDICIONES PARA ADAPTAR LA OFERTA EXPORTABLE A LA DEMANDA INTERNACIONAL	43
A. VÍAS PARA MEJORAR LA INSERCIÓN INTERNACIONAL	43
B. OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES DERIVADAS DE LA RONDA URUGUAY	44
C. OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES DERIVADAS DE LOS ACUERDOS REGIONALES DE INTEGRACIÓN	47

IV. CUESTIONES PARA EL DEBATE Y FUTURAS INVESTIGACIONES	51
A. NUEVAS ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA COMERCIAL	51
B. ASPECTOS INSTITUCIONALES	53
BIBLIOGRAFÍA	55

CUADROS

1. América Latina y el Caribe: Concesiones otorgadas por países seleccionados de la región en la Ronda Uruguay, por grandes categorías de productos	6
2. América Latina: Distribución de los aranceles aplicados por los países miembros de la ALADI por tramos	7
3. América Latina: Características básicas de los aranceles de los países de la ALADI	8
4. América Latina y el Caribe: Destino de las exportaciones de bienes, según categorías, 1995	11
5. América Latina y el Caribe: Composición por categorías de las exportaciones de bienes, según destinos, 1995	11
6. América Latina y el Caribe: Destino de las exportaciones de bienes, según categorías, 1990	12
7. América Latina y el Caribe: Composición por categorías de las exportaciones de bienes, según destinos, 1990	12
8. América Latina y el Caribe (excluido México): Destino de las exportaciones de bienes, según categorías, 1995	13
9. América Latina y el Caribe (excluido México): Composición por categorías de las exportaciones de bienes, según destinos, 1995	13
10. América Latina y el Caribe: Importaciones totales de la región y de los esquemas de integración, 1990 y 1995	16
11. Reducciones arancelarias de los países desarrollados, por grandes grupos de productos industriales	23
12. América Latina y el Caribe: Concesiones otorgadas por países seleccionados de la región en la Ronda Uruguay, productos industriales	24
13. América Latina y el Caribe: Exportaciones totales y por esquemas subregionales de integración, 1960-1995	35
14. Principales características de los acuerdos de integración económica vigentes en las Américas	37

SIGLAS

ADPIC	Acuerdo sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Area de Libre Comercio de las Américas
AMF	Acuerdo Multifibras
APEC	Area de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico
ATV	Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido
CARICOM	Comunidad del Caribe
FUNCEX	Fundación de Centro de Estudios de Comercio Exterior
IED	Inversión Extranjera Directa
MCCA	Mercado Común Centroamericano
Mercosur	Mercado Común del Sur
MGA	Medida Global de la Ayuda
MIC	Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio
NAG	Nivel de Acceso Garantizado
NMF	Nación Más Favorecida
OMC	Organización Mundial del Comercio
OST	Órgano de Supervisión de los Textiles
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TN	Trato Nacional
UE	Unión Europea

RESUMEN

Desde fines de la década pasada, la inserción externa de la región se ha visto influenciada por los significativos cambios ocurridos en el entorno internacional y regional. Las reformas estructurales, los resultados de la Ronda Uruguay y los acuerdos comerciales con uno o más socios definen, en diversos sentidos, las condiciones que inciden en el acceso de los países de la región a los mercados de bienes.

El objetivo de este documento es explorar el significado de este nuevo entorno y sus efectos, con miras a una revisión de las políticas comerciales de estos países. Comienza analizando las actuales condiciones de la inserción regional en lo referente a políticas comerciales y a especialización exportadora. Luego se examinan las dimensiones de demanda y de oferta de bienes, y a la necesidad de ampliar el concepto actual, algo restringido, de acceso a los mercados, ya que existen otros aspectos que es preciso incorporar. Entre estos últimos, se hace referencias a las condiciones de la inversión extranjera directa (IED), sin abordar no obstante el amplio y complejo problema de la defensa de la competencia. Asimismo, se hace tan sólo una mínima alusión a la liberalización de los servicios, en la medida en que ello incide en el desarrollo de la oferta exportable.

Con tal fin, después de una introducción en que se expone el sentido general de este trabajo, en el capítulo I se presenta una rápida revisión de la política comercial y de la estructura de comercio exterior de la región, haciendo hincapié en las exportaciones y en sus mercados de destino.

El capítulo II aborda en primer lugar los cambios que se han verificado, desde el punto de vista de la demanda, en las oportunidades de acceso a los mercados, como consecuencia de las modificaciones introducidas por dos Acuerdos de la Ronda Uruguay en materia de liberalización y de nuevas reglas. Seguidamente se exploran las posibilidades que ofrecen las nuevas condiciones derivadas de los acuerdos comerciales que se han celebrado en la región.

La perspectiva de la oferta, vale decir, las posibilidades que tienen los países para adecuarse a las condiciones cambiantes de la demanda, es analizada en el capítulo III, donde se revisan también las oportunidades y limitaciones que emanan de la Ronda Uruguay, así como aquellas que nacen de los avances del proceso de integración regional.

Finalmente, en el capítulo IV se presenta un intento de articular las necesidades y las oportunidades que derivan de los compromisos multilaterales con aquellas que provienen de los acuerdos regionales, en la perspectiva de ofrecer nuevas orientaciones a la política comercial. Estas propuestas para el debate y para futuras investigaciones, concluyen con una rápida referencia a los desafíos en materia institucional que las transformaciones en curso imponen a los países de la región.

INTRODUCCIÓN

El proceso de apertura comercial y de reformas económicas en que están empeñados los gobiernos de la región desde la década pasada ha facilitado a las economías, con importantes costos de ajuste y reestructuración, el acceso a una mayor diversidad de insumos, bienes de capital, información y tecnología. Ello ha permitido en algunos casos un positivo reacomodo de su estructura productiva y el fortalecimiento de la competitividad en los mercados internacionales. A la relación de retroalimentación que vincula exportaciones e importaciones, se sumó la apertura en materia de inversiones y servicios asociada a la creciente globalización de la producción y al rol asumido por las empresas transnacionales. Sin embargo, la acentuada diferencia existente a comienzos de los años noventa entre las tasas de aumento del comercio y del producto dejó ver que aún restaban considerables esfuerzos para que los impulsos del comercio se tradujeran en crecimiento (CEPAL, 1995a).

Para participar con mayor eficiencia en el comercio internacional, es preciso que los países adapten su oferta exportable, tarea en la que influyen factores externos e internos. Desde el ámbito externo, inciden los grandes cambios que se han verificado en las condiciones de acceso a los mercados, entre ellos los que están ocurriendo en la propia región. En el frente interno, la adecuación de la oferta depende del desarrollo de la competitividad sistémica por parte de los propios países.

Sobre ambos procesos inciden, con intensidad variable, hechos tales como la nueva institucionalidad internacional nacida de la Ronda Uruguay; el rol protagónico que está asumiendo el sector privado, y las condiciones creadas tanto por las reformas comerciales aplicadas desde mediados de los años ochenta como el progreso de la integración regional (que ha adquirido cada vez mayor preponderancia dentro de las estrategias comerciales de algunos países conforme se estrechan las relaciones hemisféricas). Debe considerarse, además, que los avances que tengan lugar en virtud de los acuerdos hemisféricos e interregionales en que participan los países de la región, como son la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de la zona de Cooperación económica en Asia y el Pacífico (APEC), pueden tener un efecto cada vez mayor sobre este escenario constituido por múltiples y mutuamente dependientes niveles de regulación e inserción.

Partiendo de las características actuales de la inserción regional, el presente estudio se propone examinar los incentivos y limitaciones que ésta puede encontrar dentro de las nuevas circunstancias, con la finalidad de iniciar una reflexión acerca de cuáles han de ser las políticas más provechosas al respecto. Con tan objeto, aprovecha el trabajo de diversos autores cuyas investigaciones y antecedentes pueden contribuir a ese propósito.

I. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA INSERCIÓN EXTERNA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A. CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA REGIÓN

Hacia fines de los años ochenta, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe dio inicio a la liberalización de su sector externo, y este proceso parece haberse completado, en su mayor parte, en el momento actual. La situación presente se puede resumir de la siguiente forma: todos los países de la región han eliminado las tarifas prohibitivas que pesaban sobre las importaciones en las décadas pasadas. Casi todos los países ya son miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y han consolidado sus tarifas a niveles inferiores al 40% (véase el cuadro 1). De hecho, y como lo demuestra una publicación reciente de la CEPAL (véase el cuadro 2), la gran mayoría de los aranceles nacionales no supera el 25%. Asimismo, caracteriza a las estructuras arancelarias actuales su distribución sobre un reducido número de tramos. Sus promedios simples se sitúan en un rango igualmente estrecho, que va desde 8.6% hasta 16.3% (con una notoria concentración alrededor del 10%) en el caso de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (véase el cuadro 3). La reducida dispersión en términos de aranceles nominales ha llevado a una drástica rebaja de la protección efectiva de la oferta nacional, aunque tal protección todavía puede ser muy significativa para bienes con aranceles relativamente altos y/o cuya producción depende fuertemente de insumos importados.

Asimismo, como parte esencial de su apertura al comercio exterior, los países eliminaron la gran mayoría de las medidas no arancelarias que afectaban a las importaciones. Mientras que en el pasado algunas medidas, como la licencia previa, se aplicaban en principio a todos los bienes, en la actualidad son muy reducidas en número, y su aplicación suele concentrarse en unas pocas categorías, como ocurre, por ejemplo, con las autorizaciones previas para los productos sensibles y con una serie de requisitos técnicos y fitosanitarios. Muchos de estos últimos son considerados legítimos por la OMC bajo ciertas condiciones.

Cabe tener presente que en los últimos años algunos países como Argentina, Brasil y México, han optado por incrementar nuevamente un reducido número de posiciones arancelarias, en respuesta a la crisis externa mexicana de fines de 1994 en el caso de Argentina y México, y para enfrentar un creciente déficit comercial en el caso de Brasil. Además, en este contexto de aranceles moderados los países han recurrido más a menudo a medidas antidumping y de salvaguardia, ya sea para protegerse contra importaciones consideradas desleales, o para hacer frente al ingreso repentino de grandes volúmenes de importación que dañan ciertas industrias nacionales.

Cuadro 1

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: a/ CONCESIONES OTORGADAS POR PAÍSES
SELECCIONADOS DE LA REGIÓN EN LA RONDA URUGUAY,
POR GRANDES CATEGORÍAS DE PRODUCTOS**

Productos	Porcentaje de las importaciones consolidadas					Niveles y reducciones arancelarios ponderados por las importaciones del mundo, excluidos los acuerdos de libre comercio b/	
	Total antes de la Ronda Uruguay c/	Total después de la Ronda Uruguay d/	Superior a los niveles aplicados e/	En los niveles aplicados e/	Inferior a los niveles aplicados e/	Niveles aplicados después de la Ronda Uruguay f/	Nivel consolidado después de la Ronda Uruguay g/
Agricultura h/	62.9	100.0	81.4	16.6	2.0	-7.6	40.0
Agricultura i/	61.6	100.0	93.4	5.0	1.4	11.7	42.8
Pesca	34.3	100.0	68.1	31.9	0.0	6.7	23.9
Petróleo	15.8	100.0	27.5	2.8	0.0	13.2	35.8
Madera y prod. de madera	63.2	100.0	89.7	10.1	0.2	6.4	26.7
Textiles y vestido	53.3	100.0	91.5	0.8	7.7	18.1	35.0
Cuero y prod. de cuero	40.0	100.0	98.0	0.2	1.7	11.7	34.1
Metales	51.6	100.0	99.3	0.6	0.0	8.8	32.5
Productos químicos	42.9	100.0	96.8	3.1	0.1	10.1	28.1
Transporte	59.6	100.0	90.8	3.6	5.6	16.5	34.2
Maquinaria no eléctrica	59.6	100.0	97.7	2.1	0.1	13.6	32.0
Maquinaria eléctrica	52.5	100.0	97.7	1.4	0.9	14.3	33.3
Minerales	52.7	100.0	84.2	9.9	0.3	5.8	26.1
Manufacturas no especificadas	48.5	99.4	96.5	1.3	1.4	13.5	33.1
Productos industriales	52.3	99.9	95.4	3.1	1.0	11.7	31.1
TODOS LOS PRODUCTOS	49.7	100.0	88.3	3.4	1.0	11.7	32.7

Fuente: J. M. Finger, Merlinda D. Ingco y Ulrich Reincke, *The Uruguay Round, Statistics on Tariff Concessions Given and Received*, Washington D.C., Banco Mundial, 1996, cuadro G. 2, p. 47.

a/ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Jamaica, México, Perú, Uruguay y Venezuela. b/ Valor de las importaciones de los socios comerciales que no participan en los acuerdos de libre comercio. c/ Porcentaje de las importaciones consolidadas antes de la Ronda Uruguay. d/ Porcentaje de las importaciones consolidadas después de la Ronda Uruguay. e/ Porcentaje de todos los renglones arancelarios para los cuales el arancel consolidado es superior, igual o inferior, al aplicado en el bienio 1992-1993. f/ Arancel efectivamente aplicado en 1992-1993. g/ Arancel consolidado al final del período de transición. h/ Basadas en estimaciones de Merlinda Ingco, "Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?", Washington, D.C., Banco Mundial (1995). i/ Estimaciones basadas en la tarificación del banco de datos de la OMC.

Cuadro 2
**AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LOS ARANCELES APLICADOS POR LOS PAISES MIEMBROS
 DE LA ALADI (a) POR TRAMOS**
 (Mediados de 1996)

(Número de posiciones arancelarias por tramo)

Paises del Mercosur	0	1~5	6~10	11~15	16~20	21~25	26~30	31~35	36~40	41~45	46~50	Más de 51
Argentina	446	1 624	1 360	1 757	1 877	139	123					
Brasil	3 306	1 686	1 267	1 963	3 320	3	68	133	12			37
Paraguay	264	3 976	1 318	1 656	1 898	1	5					
Uruguay	637	2 926	1 917	1 799	2 816	162						
Paises de la Comunidad												
Andina												
Bolivia		412	6 366									
Colombia	190	2 669	1 043	1 666	1 622			45	1			
Ecuador	212	2 474	1 177	1 254	1 623			15				
Perú				5 634		866						
Venezuela	143	2 263	1 060	1 604	1 517			13				
Otros Paises												
Chile	22			5 790								
México	1	64	4 321	2 920	1 866	3		477	1	15	1	49

Fuente: CEPAL. Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Edición 1996 (LC/G.1941). Santiago de Chile, diciembre de 1996

(a) ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

Cuadro 3
**AMÉRICA LATINA: CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS ARANCELES DE LOS PAÍSES DE
 LA ALADI (a)**
 A MEDIADOS DE 1996

Países del MERCOSUR	Total partidas	Arancel mínimo	Arancel máximo	Arancel promedio	Desviación estándar
Argentina	9 188	0	33	13.62	0.481
Brasil	11 795	0	30	9.33	0.769
Paraguay	9 118	0	30	8.63	0.717
Uruguay	10 257	0	30	9.84	0.695
Países de la Comunidad Andina					
Bolivia	6 778	2	10	9.69	0.12
Colombia	7 236	0	40	11.43	0.456
Ecuador	6 755	0	35	11.23	0.46
Perú	6 500	15	25	16.33	0.194
Venezuela	6 600	0	35	11.63	0.415
Otros países					
Chile	5 812	0	11	10.95	0.061
México	9 718	0	260	15.43	0.82

Fuente: CEPAL. Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Edición 1996 (LC/G. 1941), Santiago de Chile, diciembre de 1996, cuadro IV.2. Asociación Latinoamericana de Integración.

(a) ALADI:

Como consecuencia de las medidas liberalizadoras, ha aumentado notoriamente el peso de las importaciones y el de las exportaciones de bienes y servicios dentro del producto de los países. Tan sólo en el período 1989-1996 el coeficiente de importación de la región en su conjunto se elevó de 11.9% a 22.7%, mientras que el coeficiente de exportación subía de 14.6% a 20.7%.^{1/} A causa de ello, 20 países de América Latina y el Caribe acumularon en el período 1994-1996 un déficit en su balanza de bienes y servicios que superaba los 40 000 millones de dólares. Este déficit ha sido financiado con el ingreso de capitales extranjeros de corto y de largo plazo (estos últimos principalmente en forma de inversión extranjera directa).

El inexorable avance de las nuevas condiciones de producción en el contexto mundial parece haber sido el factor decisivo que indujo a los países a adoptar el nuevo paradigma de desarrollo. Factores coadyuvantes fueron los condicionamientos externos provenientes de los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de las negociaciones de la Ronda Uruguay, así como los compromisos contraídos en el marco de los Acuerdos subregionales de integración. Avala esta afirmación el hecho de que la apertura de la mayoría de los países tuvo lugar mucho antes de la culminación de la Ronda Uruguay, y muchas veces en el contexto de la aplicación de un arancel externo común en los esquemas subregionales de integración.

Conscientes del papel fundamental que le cabe a la IED en la nueva modalidad de inserción en el comercio internacional, los países de la región han modernizado paralelamente sus regímenes de inversión extranjera. Ello se ha logrado básicamente otorgando al capital extranjero el llamado trato nacional, es decir, poniéndolo en un pie de igualdad con el de origen nacional. En general, han sido abolidos los requisitos de autorización previa y la autorización suele ser otorgada automáticamente al registrarse el ingreso de la inversión extranjera. Las limitaciones para la repatriación de capitales y de utilidades han sido reducidas a su mínima expresión, y lo mismo ha ocurrido con respecto a la inversión en sectores antes vedados al capital extranjero. Por último, mediante la firma de convenios bilaterales de promoción y protección de las inversiones mutuas, complementados en ocasiones con acuerdos para evitar la doble tributación, los países han tratado de consolidar aquellas relaciones que son prioritarias para su estrategia inversión extranjera.

Varias de las economías de la región, especialmente aquellas de mejor desempeño o de mayor tamaño, han tenido bastante éxito en la tarea de atraer capitales extranjeros. La consecuente relajación de las restricciones externas ha contribuido a que en esos países se ampliara la apertura a las importaciones, aunque su efecto sobre las exportaciones es todavía difícil de cuantificar.^{2/} En general, el capital extranjero ha demostrado una movilidad creciente

^{1/} Antecedentes tomados de la Base de Datos de Estadísticas Anuales (BADEANU) de la CEPAL, que se refiere a 19 países de la región.

^{2/} En principio, la inversión extranjera contribuye a elevar la capacidad productiva, lo que puede traducirse en un mayor volumen de exportaciones y en cambios en la especialización exportadora. Al mismo tiempo, no obstante, el ingreso de capitales puede tener un efecto macroeconómico nocivo para la competitividad de las exportaciones, cuando causa una apreciación de las monedas nacionales.

ante los cambios en las condiciones económicas y políticas, y en menor grado frente a los cambios en los regímenes legales. En efecto, la llegada o salida de los capitales depende primordialmente de la percepción que tenga el inversionista acerca del potencial de crecimiento de la economía, en su más amplio sentido. Por ejemplo, la consolidación del Mercado Común del Sur (Mercosur) ha sido un factor de peso para atraer inversiones adicionales hacia sus dos socios mayores, algunas de las cuales ya se orientan por las economías externas y por las economías de escala que pueden alcanzar en el mercado ampliado.

B. ESTRUCTURA DEL COMERCIO EXTERIOR DE LA REGIÓN

La actual estructura de comercio de los países determina en buena medida el grado de aprovechamiento de las posibilidades que brinda el nuevo contexto internacional y regional. Por el lado de las exportaciones, esta estructura sigue estando caracterizada por el predominio de los bienes primarios y de los productos de bajo grado de elaboración, aunque su ponderación ha ido disminuyendo paulatinamente. En efecto, en 1995 los bienes primarios y los productos industrializados de origen agropecuario (alimentos, bebidas y tabaco) representaron 35.8% de las exportaciones totales, lo que denota una baja no despreciable con respecto al 53.4% registrado en 1990 (véanse los cuadros 4, 5, 6 y 7).^{3/} En general, se trata de productos relativamente homogéneos, cuya competitividad internacional se rige primordialmente por el costo. De ello se colige que en el acceso de estos productos, siguen desempeñando un papel considerable los aranceles vigentes en los mercados de destino, por lo cual podrían beneficiarse con las rebajas arancelarias y los otros compromisos contraídos en la Ronda Uruguay y en los acuerdos regionales de integración. La cuestión del acceso a los mercados, se analiza con mayor detalle en el capítulo II.

A su vez, la participación de las exportaciones de bienes industrializados (excluyendo los alimentos, las bebidas y el tabaco) se incrementó desde 45.9% en 1990 a 63.3% en 1995, lo que parece indicar que la calidad de la inserción de la región ha mejorado en los últimos años. Al analizar la composición de esta categoría, se observa por una parte que los productos con elevadas economías de escala e intensivos en recursos naturales siguen ocupando una posición destacada (cerca de una cuarta parte de las exportaciones). Si se excluye a México, se advierte que estos productos incluso elevaron su participación que pasó de 26.5% en 1990 a 30.3% en 1995 (véanse los cuadros 8 y 9). Esta categoría se compone de rubros tradicionalmente producidos por la región, como cemento, metales básicos, pulpa de papel y derivados del petróleo, que son a la vez bastante homogéneos y cuyos precios suelen negociarse en las bolsas. Las reducciones arancelarias en estos productos fueron bastante significativas, aunque hay que considerar que los niveles originales para algunos de ellos eran ya muy reducidos.

^{3/} En estricto rigor los datos de 1995 no son comparables con los de 1990, puesto que a partir de 1992 las exportaciones de maquila de México se incorporaron en las exportaciones de bienes, mientras que antes de ese año figuraban como servicios. Si se excluye este país, las proporciones citadas terminan siendo de 46% y 54% respectivamente. Cifras por países respecto a estas mismas categorías se encuentran en CEPAL (1996b).

Cuadro 4
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES, SEGUN CATEGORIAS, 1995
 (Porcentajes y millones de dólares)

	Región	ALADI a/	Mercosur b/	Comunidad Andina	MCCA c/	Estados Unidos	Japón	Unión Europea	Asia	Otros	Mundo (valor)
Bienes primarios	13.5	11.7	7.3	2.2	0.6	43.8	6.8	23.5	4.5	7.9	57 219
Agrícolas	13.5	12.8	8.9	2.8	0.5	34.4	6.0	33.8	4.7	7.6	27 602
Mineros	12.5	11.8	6.8	2.6	0.1	8.5	24.6	30.6	12.7	11.0	7 219
Energéticos	13.8	10.2	5.5	1.3	1.0	66.8	2.1	8.6	1.5	7.3	22 398
Bienes industrializados	22.1	18.6	10.0	6.0	1.8	47.0	3.1	13.3	6.2	8.2	156 555
Tradicionales	21.8	17.7	9.5	5.9	2.5	37.4	3.5	20.2	6.7	10.3	46 725
Alimentos, bebidas y tabaco	21.4	18.0	10.3	5.5	2.0	14.0	5.0	31.7	9.6	18.2	20 044
Otros tradicionales	22.1	17.5	8.9	6.3	2.9	55.0	2.4	11.5	4.6	4.4	26 681
Con elevadas economías de escala	28.1	23.1	11.6	8.1	2.0	27.5	6.0	16.8	11.0	10.6	51 269
Duraderos	19.7	18.6	11.8	4.6	0.6	70.6	0.2	2.7	0.7	6.1	23 856
Difusores de progreso técnico	15.4	13.2	7.0	4.1	1.3	72.8	0.4	5.9	2.1	3.5	34 706
Otros bienes	15.6	11.3	4.3	3.4	0.6	32.3	0.7	10.9	0.9	39.5	1 849
Total	19.8	16.7	9.2	5.0	1.5	46.1	4.1	16.0	5.7	8.4	215 623

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ ALADI = Asociación Latinoamericana de Integración.

b/ Mercosur = Mercado Común del Sur.

c/ MCCA = Mercado Común Centroamericano.

Cuadro 5
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: COMPOSICION POR CATEGORIAS DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES, SEGUN DESTINOS, 1995
 (Porcentajes y millones de dólares)

	Región	ALADI a/	Mercosur b/	Comunidad Andina	MCCA c/	Estados Unidos	Japón	Unión Europea	Asia	Otros	Mundo (valor)
Bienes primarios	18.1	18.5	21.0	11.8	11.2	25.2	44.3	39.1	20.9	24.9	26.5
Agrícolas	8.7	9.8	12.4	7.3	4.1	9.6	18.9	27.1	10.6	11.5	12.8
Mineros	2.1	2.4	2.5	1.7	0.3	0.6	20.1	6.4	7.5	4.4	3.3
Energéticos	7.2	6.4	6.2	2.8	6.9	15.1	5.3	5.6	2.8	9.0	10.4
Bienes industrializados	81.2	80.9	78.6	87.6	88.4	74.2	55.6	60.3	79.0	71.0	72.6
Tradicionales	23.9	23.0	22.3	25.7	37.3	17.6	18.7	27.4	25.7	26.5	21.7
Alimentos, bebidas y tabaco	10.1	10.0	10.4	10.2	12.7	2.8	11.4	18.5	15.8	20.1	9.3
Otros tradicionales	13.9	12.9	11.9	15.4	24.6	14.8	7.3	8.9	9.9	6.4	12.4
Con elevadas economías de escala	33.8	32.9	30.0	38.5	32.4	14.2	34.8	25.1	46.2	29.8	23.8
Duraderos	11.0	12.3	14.1	10.1	4.2	17.0	0.4	1.9	1.3	8.0	11.1
Difusores de progreso técnico	12.5	12.7	12.2	13.3	14.6	25.4	1.6	5.9	5.8	6.7	16.1
Otros bienes	0.7	0.6	0.4	0.6	0.4	0.6	0.2	0.6	0.1	4.0	0.9
Total (valor)	42 661	36 031	19 909	10 802	3 190	99 320	8 810	34 422	12 256	18 156	215 623

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ ALADI = Asociación Latinoamericana de Integración.

b/ Mercosur = Mercado Común del Sur.

c/ MCCA = Mercado Común Centroamericano.

Cuadro 6
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES, SEGUN CATEGORIAS, 1990
 (Porcentajes y millones de dólares)

	Región	ALADI	Mercosur	Comunidad Andina	MCCA	Estados Unidos	Japón	Unión Europea	Asia	Otros	Mundo (valor)
	a/	b/		c/							
Bienes primarios	9.1	6.4	3.9	1.1	1.0	45.0	6.4	24.6	3.1	11.8	51 880
Agrícolas	9.5	8.5	5.8	1.1	0.4	34.2	5.3	35.9	4.3	10.8	17 970
Mineros	9.5	8.7	6.8	1.1	0.2	15.7	20.6	35.9	8.8	9.5	5 752
Energéticos	8.8	4.6	2.1	1.1	1.5	57.8	4.2	15.2	1.1	13.0	28 158
Bienes industrializados	17.7	13.5	6.1	4.3	1.9	35.3	5.3	23.6	6.1	11.9	67 672
Tradicionales	16.6	11.8	6.1	3.0	1.9	31.2	3.3	31.2	3.5	14.2	23 178
Alimentos, bebidas y tabaco	13.8	11.3	6.2	2.4	1.1	22.3	3.4	38.7	3.4	18.4	12 408
Otros tradicionales	19.8	12.3	6.1	3.6	2.8	41.5	3.3	22.5	3.5	9.4	10 771
Con elevadas economías de escala	17.1	13.4	5.6	5.3	1.7	27.2	9.2	23.0	10.1	13.4	29 502
Duraderos	18.9	15.5	6.9	3.8	2.1	63.6	0.1	11.8	1.3	4.3	5 995
Difusores de progreso técnico	21.9	17.3	6.7	5.1	2.1	53.9	1.2	13.9	3.1	6.1	8 996
Otros bienes	5.9	3.7	1.0	2.4	1.3	24.1	2.1	3.7	0.6	63.7	788
Total	13.9	10.4	5.1	2.9	1.5	39.4	5.8	23.9	4.8	12.2	120 340

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ ALADI = Asociación Latinoamericana de Integración.

b/ Mercosur = Mercado Común del Sur.

c/ MCCA = Mercado Común Centroamericano.

Cuadro 7
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: COMPOSICION POR CATEGORIAS DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES, SEGUN DESTINOS, 1990
 (Porcentajes y millones de dólares)

	Región	ALADI	Mercosur	Comunidad Andina	MCCA	Estados Unidos	Japón	Unión Europea	Asia	Otros	Mundo
	a/	b/		c/							
Bienes primarios	28.2	26.6	32.8	16.2	28.2	49.2	47.9	44.4	27.7	41.8	43.1
Agrícolas	10.2	12.1	17.0	5.8	3.7	13.0	13.7	22.4	13.7	13.2	14.9
Mineros	3.2	4.0	6.4	1.8	0.8	1.9	17.1	7.2	8.8	3.7	4.8
Energéticos	14.8	10.4	9.5	8.7	23.8	34.3	17.1	14.8	5.2	24.9	23.4
Bienes industrializados	71.5	73.2	67.0	83.2	71.2	50.4	51.9	55.5	72.2	54.8	56.2
Tradicionales	22.9	21.8	23.3	19.7	24.6	15.3	11.2	25.1	14.1	22.4	19.3
Alimentos, bebidas y tabaco	10.2	11.2	12.6	8.6	7.9	5.8	6.1	16.7	7.4	15.5	10.3
Otros tradicionales	12.7	11.1	10.7	11.1	16.7	9.4	5.1	8.4	6.7	6.9	9.0
Con elevadas economías de escala	30.1	31.6	27.1	44.0	28.8	16.9	39.1	23.6	52.0	26.9	24.5
Duraderos	6.7	7.4	6.8	6.5	7.0	8.0	0.1	2.5	1.4	1.8	5.0
Difusores de progreso técnico	11.7	12.4	9.9	13.1	10.8	10.2	1.5	4.4	4.8	3.7	7.5
Otros bienes	0.3	0.2	0.1	0.5	0.6	0.4	0.2	0.1	0.1	3.4	0.7
Total (valor)	16 775	12 516	6 111	3 526	1 774	47 424	6 943	28 793	5 719	14 687	120 340

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ ALADI = Asociación Latinoamericana de Integración.

b/ Mercosur = Mercado Común del Sur.

c/ MCCA = Mercado Común Centroamericano.

Las exportaciones de otros productos industrializados tradicionales que consisten básicamente en cuero, calzado, textiles y muebles, representaban en 1995 un 12.4% del total. Para esta categoría, la Ronda Uruguay no significó mayores rebajas arancelarias, aunque sí prevé la eliminación gradual del sistema de cuotas que afectaba a los textiles y el vestido.

A su vez, los bienes duraderos (por ejemplo, automóviles y productos electrónicos de consumo) y difusores de progreso técnico (bienes de capital) representaban en conjunto tan sólo 10.9% de las exportaciones en 1995, si se excluyen las exportaciones de México, entre las cuales pesan mucho las exportaciones de maquila hacia los Estados Unidos. Se da por supuesto que estos productos ofrecen mayores posibilidades de diferenciación e innovación, con mayores atractivos para el desarrollo tecnológico. En sectores como maquinaria eléctrica y no eléctrica se obtuvieron rebajas arancelarias significativas en la Ronda Uruguay. Dado que estos sectores presentan altos índices de comercio intraindustrial, es esperable que las mencionadas rebajas intensifiquen el avance de esta modalidad de producción y comercio.

En cuanto a los principales mercados de destino, los Estados Unidos absorbieron casi la mitad de las exportaciones regionales en 1995, aunque su participación disminuye a un cuarto si se excluyen las exportaciones mexicanas. De hecho, el mercado de los Estados Unidos perdió importancia para los restantes países en el período 1990-1995, en el curso del cual el mercado constituido por la propia región pasó a ocupar el segundo lugar, desplazando a la Unión Europea (UE) (19.8% y 16.0% respectivamente en 1995). Nuevamente, si se excluye a México, la ponderación del mercado intrarregional llega incluso a 28.3%. Entre los destinos intrarregionales se destaca el ascenso del Mercosur, cuya participación se duplicó en el período indicado, alcanzando en la actualidad cerca del 10%.

Si se considera simultáneamente los principales mercados de destino y la distribución sectorial de las exportaciones, se observa que los Estados Unidos absorben por sí solos algo más de las dos terceras partes de las exportaciones, tanto de productos energéticos (primarios) como de bienes industrializados duraderos y difusores de progreso técnico. En ello influye decisivamente la vinculación bilateral con México, que desde 1994 se ha profundizado merced a la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). A su vez, la UE compra alrededor de un tercio de los productos agrícolas (primarios e industrializados) y mineros de la región. Conforme a lo estipulado en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, los bienes agrícolas deberían lograr un mayor acceso al mercado de la UE en el mediano y largo plazo. Por último, Japón adquiere casi la cuarta parte de los productos mineros (primarios) regionales, que ya gozaban de muy bajas tarifas de importación. También se ha incrementado la participación de los restantes países de Asia como mercado de destino, principalmente por medio de compras de minerales y otros productos intensivos en escala y recursos naturales.

El mercado intrarregional se ha ido configurando como un destino promisorio para los bienes industrializados producidos en la propia región, de los cuales ya absorbe un 22.1%. Si se excluye a México, tal ponderación asciende a 34.3%, e incluso llega a 67.5% para los bienes duraderos y a 48.4% para los difusores de progreso técnico. El mayor aumento en el período analizado se observó en los bienes duraderos, que más que duplicaron su participación, por efecto

fundamentalmente de la entrada en vigencia de los acuerdos de integración, en particular del Mercosur.

La inserción de los países de la ALADI coincide en lo esencial con lo planteado anteriormente para la región en su conjunto. Distinto es el caso de los países que integran el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) (para este último conjunto de países no se dispone de datos actualizados), ya que estas subregiones presentan características particulares en lo concerniente a la estructura de sus exportaciones y a sus mercados de destino. Entre estos últimos destacan para el MCCA los Estados Unidos (40.1%), la Unión Europea (24.8%) y la propia subregión (16.0%), siendo comparativamente débil la vinculación de ésta con los países de la ALADI, con la sola excepción de México. Más de 70% de las exportaciones de esta subregión son bienes del sector agrícola (básicamente primarios y en menor proporción industrializados). Los bienes primarios se dirigen en porcentajes casi iguales a los mercados de los Estados Unidos y de la UE. También tienen cierta presencia los otros bienes industriales (entre los cuales sobresalen claramente los textiles), cuyas exportaciones se distribuyen en partes prácticamente iguales entre los mercados de los Estados Unidos y la propia subregión. Cabe recordar que las exportaciones de textiles al mercado estadounidense se benefician de distintos arreglos preferenciales unilaterales. Los bienes industrializados no tradicionales encuentran un importante destino en el propio mercado subregional.

Al analizar la cuestión del acceso al mercado, debe tenerse presente que es insuficiente basarse sólo en las exportaciones actuales para evaluar el impacto de las reducciones arancelarias, pues con ello no quedan reflejados en toda su magnitud los beneficios que podrían obtenerse (Durán, 1994, p. 285). En efecto, pueden darse oportunidades en sectores que la región no ha explorado aún, pero que podría abordar a partir de la transformación de su estructura productiva y exportadora.

Por su parte, las importaciones de la región están constituidas casi en 90% por bienes industrializados, cuya participación en el total de las importaciones incluso se acrecentó durante el período en observación. Dentro de esta categoría destacan aquellos bienes que se consideran difusores de progreso técnico, que por sí solos representan la tercera parte de las importaciones de la región (véase el cuadro 10). Esta estructura se repite con pequeñas variaciones en todas las subregiones. Resulta interesante constatar que la participación de los bienes duraderos en las importaciones totales se duplicó en el curso del período, lo que podría ser una indicación más del significado creciente que tiene el intercambio intraindustrial en el comercio exterior de la región.

Cuadro 10

América Latina y el Caribe: Importaciones totales de la región y de los esquemas de integración, 1990 - 1995
(Millones de dólares y porcentajes)

	América Latina y el Caribe		América Latina y el Caribe (sin México)		ALADI a/		Mercosur b/		Comunidad Andina		MCCA c/	
	1990	1995(*)	1990	1995(*)	1990	1995	1990	1995	1990	1995	1990	1995(*)
Bienes primarios	15 259	19 577	12 603	16 051	13 746	17 664	8 506	9 244	1 441	3 094	779	1 171
Agricultas	5 400	10 296	3 294	7 594	4 772	9 305	1 445	3 727	1 064	2 392	312	620
Mineros	1 394	1 799	1 062	1 416	1 289	1 684	730	883	198	220	40	30
Energéticos	8 465	7 482	8 247	7 041	7 686	6 674	6 331	4 634	179	482	426	521
Bienes industrializados	79 134	198 636	52 257	134 784	69 248	181 342	20 767	70 510	15 815	34 065	5 312	10 743
Tradicionales	15 487	44 732	9 288	27 952	12 751	39 828	3 382	13 717	2 203	6 531	1 198	2 748
Alimentos, bebidas y tabaco	5 845	11 356	3 429	9 099	4 962	9 786	1 446	4 935	926	2 071	375	910
Otros tradicionales	9 643	33 376	5 859	18 853	7 789	30 041	1 935	8 782	1 276	4 460	823	1 838
Con elevadas economías de escala	24 684	53 022	18 323	40 192	20 983	47 555	7 074	20 416	6 040	11 057	2 197	3 738
Duraderos	9 591	26 607	4 993	20 671	8 659	24 152	1 720	10 892	1 500	4 903	562	1 538
Difusores de progreso técnico	29 371	74 274	19 653	45 968	26 855	69 807	8 592	25 485	6 073	11 573	1 354	2 718
Otros bienes	573	6 453	548	1 433	203	5 976	24	105	65	661	315	7
Total	94 965	224 666	65 408	152 267	83 197	204 981	29 298	79 859	17 321	37 820	6 406	11 920
Bienes primarios	16.1	8.7	19.3	10.5	16.5	8.6	29.0	11.6	8.3	8.2	12.2	9.8
Agricultas	5.7	4.6	5.0	5.0	5.7	4.5	4.9	4.7	6.1	6.3	4.9	5.2
Mineros	1.5	0.8	1.6	0.9	1.5	0.8	2.5	1.1	1.1	0.6	0.6	0.3
Energéticos	8.9	3.3	12.6	4.6	9.2	3.3	21.6	5.8	1.0	1.3	6.7	4.4
Bienes industrializados	83.3	88.4	79.9	88.5	83.2	88.5	70.9	88.3	91.3	90.1	82.9	90.1
Tradicionales	16.3	19.9	14.2	18.4	15.3	19.4	11.5	17.2	12.7	17.3	18.7	23.1
Alimentos, bebidas y tabaco	6.2	5.1	5.2	6.0	6.0	4.8	4.9	6.2	5.3	5.5	5.9	7.6
Otros tradicionales	10.2	14.9	9.0	12.4	9.4	14.7	6.6	11.0	7.4	11.8	12.8	15.4
Con elevadas economías de escala	26.0	23.6	28.0	26.4	25.2	23.2	24.1	25.6	34.9	29.2	34.3	31.4
Duraderos	10.1	11.8	7.6	13.6	10.4	11.8	5.9	13.6	8.7	13.0	8.8	12.9
Difusores de progreso técnico	30.9	33.1	30.0	30.2	32.3	34.1	29.3	31.9	35.1	30.6	21.1	22.8
Otros bienes	0.6	2.9	0.8	0.9	0.2	2.9	0.1	0.1	0.4	1.7	4.9	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ ALADI = Asociación Latinoamericana de Integración.

b/ Mercosur = Mercado Común del Sur.

c/ MCCA = Mercado Común Centroamericano.

(*) = Estimaciones para Costa Rica y El Salvador.

En cuanto al modo en que ha evolucionado la apertura de la región frente a las importaciones, cabe recordar que la mayoría de los países iniciaron procesos de rebaja unilateral o plurilateral de sus aranceles durante el período de negociación de la Ronda Uruguay, aunque en el marco de sus propias reformas estructurales. Si bien los aranceles nacionales y los aranceles comunes resultantes son mucho más bajos que los aplicados antes de la Ronda Uruguay, continúan brindando una protección más acentuada a los sectores de mayor contenido tecnológico (por ejemplo, vehículos de transporte y maquinaria) que a los sectores que producen insumos básicos y bienes intermedios, los cuales se encuentran más abiertos al comercio internacional. Con todo, la inserción de la región en el comercio internacional sigue estando caracterizada por una clara asimetría en cuanto a la composición de sus exportaciones y de sus importaciones.

II. NUEVAS OPORTUNIDADES Y CONDICIONAMIENTOS EN EL ACCESO A LOS MERCADOS DE BIENES

A. EL NUEVO CONTEXTO DEL ACCESO A LOS MERCADOS

Al examinar los cambios recientes que inciden en el acceso a los mercados por parte de los países de la región, es necesario tomar en cuenta la discusión que tiene lugar actualmente sobre el concepto mismo de acceso. Se entiende que el sistema moderno de comercio internacional está basado en un acceso al mercado que no discrimina entre las diferentes fuentes de oferta, sean éstas internas o externas, o entre distintas fuentes externas. Vale decir, el acceso se rige por los principios básicos de la Nación Más Favorecida (NMF) y del Trato Nacional (TN).

Durante mucho tiempo, las barreras comerciales aplicadas por los gobiernos en las fronteras constituían el principal obstáculo al acceso, pero con las reducciones acordadas antes de la Ronda Uruguay, las condiciones de acceso abarcan ahora otros aspectos, como las políticas públicas o las prácticas del sector privado que inciden en la competitividad. Con ello, la noción de acceso al mercado ha tendido a ampliarse, para incluir por ejemplo condiciones "justas" de competencia, al tiempo que se impone la multilateralización del control de las prácticas anticompetitivas. En el marco de una economía globalizada, se necesita efectivamente un concepto más amplio de acceso al mercado, puesto que éste deriva de las condiciones imperantes no sólo en el ámbito del comercio de bienes y servicios, sino también en el ámbito de la inversión, de la relación entre esas variables, y de la movilidad de las empresas y las personas (Medhora, 1997, y OCDE, 1996).^{4/}

De estas dos ideas puede desprenderse que mientras la ampliación del acceso al mercado tendía a entenderse tradicionalmente como un debilitamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias en las fronteras, el interés se ha ido desplazando en el presente hacia las condiciones de producción y de comercialización internas. Con ello, el concepto va abarcando tanto el funcionamiento competitivo de los mercados a todo nivel, como el acceso a través de la presencia en los mercados (la relación comercio-inversión) y su relación con las estrategias de las empresas transnacionales.^{5/}

Por otra parte, se advierte en el sector privado una tendencia más marcada hacia la autorregulación, práctica que ha sido legitimada por el Estado y por las organizaciones intergubernamentales. Ejemplo de lo anterior son los códigos de conducta y los estándares

^{4/} En el ya mencionado Seminario Regional de Política Comercial se presentaron diversos trabajos referidos a las condiciones y políticas de competencia, al rol de la IED y de las empresas transnacionales, y al sector servicios.

^{5/} En Durán (1997) se encuentran antecedentes generales sobre esta relación; con relación a la ALADI, véase Di Filippo (1995).

exigidos por los países, elementos que pueden afectar al comercio como una nueva barrera no tarifaria o como una segmentación de los mercados, en detrimento de los países que no cumplen con esos requisitos. Esto es particularmente cierto en algunos sectores, como el de la información y el de las telecomunicaciones, así como en algunos ámbitos que inciden en el comercio, como el ambiental y el laboral (Tussie, 1997).

A pesar de la importancia que revisten estos fenómenos, en lo que sigue se explorarán básicamente las barreras de protección de los mercados y, asimismo, los avances institucionales relativos al acceso, en primer lugar desde el punto de vista de los compromisos contraídos en la Ronda Uruguay y, luego, en la perspectiva de la integración regional. Estos dos factores inciden simultáneamente en las posibilidades de acceso y de inserción que enfrentan los países de la región. De hecho, los acuerdos de integración facilitan el ingreso a los mercados de los países participantes, por efecto tanto de las rebajas arancelarias como de las disciplinas que rigen el acceso (salvaguardias, medidas antidumping, normas de origen). Al respecto, hay un interés cada vez más vivo por compatibilizar esta variedad de compromisos y formar con ellos un todo coherente, lo que entre otras cosas obligará a los países a jerarquizar sus opciones de vinculación externa.

B. LOS ACUERDOS DE LA RONDA URUGUAY

1. Los resultados generales

Dada la diferente especialización de las estructuras exportadoras y de los mercados de destino de los países, es difícil identificar las oportunidades globales que brinda la Ronda Uruguay, aunque se han hecho valiosos esfuerzos en tal sentido.^{6/} Como ya se afirmó, no es fácil para los países precisar cuál es la canasta de productos que tiene mayores posibilidades en el comercio mundial, porque es probable que muchos de los rubros no forme parte aún (o no formen parte significativa) de sus productos exportables.^{7/} Para conocer el efecto que los cambios mencionados han tenido en los países de la región, es necesario realizar un análisis más detallado a nivel de productos y mercados, y es necesario también ver las posibilidades que los países incursionen en las mayores oportunidades que se les abren. Por lo indicado, así como por el corto tiempo de aplicación de los acuerdos, el siguiente punteo representa apenas el marco general dentro del cual podrían analizarse los efectos.

^{6/} Por ejemplo en Durán (1994); UNCTAD/WTO (1996); Srinivasan y Park (1996), y en CSIER (1996).

^{7/} Un esfuerzo complementario puede hacerse identificando "ventanas de exportación" aún no explotadas, en la línea del análisis efectuado por Gutman y Miotti (1996) acerca de los productos agroindustriales en los mercados de la OECD.

Los resultados globales de las negociaciones en la Ronda Uruguay, expresados en listas nacionales de concesiones de aplicación gradual -entre cinco y diez años- se encaminan en las siguientes direcciones:^{8/}

i) en general: mayor transparencia, previsibilidad y seguridad en el acceso a los mercados. Estas características se producen en particular por: la mayor cantidad de aranceles consolidados, la reducción sustancial y la eventual eliminación de las medidas no arancelarias,^{9/} así como por la existencia de un menor escalonamiento arancelario;^{10/} el perfeccionamiento de diversas reglas, como las que rigen las salvaguardias y las medidas antidumping; el mecanismo de notificaciones y de revisión de las políticas comerciales, y, por último, la puesta en vigor de un mecanismo más eficaz para la solución de diferencias.

ii) la activa participación de los países en desarrollo se traduce en un mayor equilibrio entre las concesiones que les interesan a éstos y a las que son de interés primordial para los países desarrollados. Este mayor equilibrio se expresa en la inclusión de dos sectores que no quedaron cubiertos en las Rondas anteriores: la agricultura (arancelización de las medidas no arancelarias y disminución de los aranceles, que fueron consolidados en un 100%) y los textiles (eliminación de las restricciones cuantitativas).

iii) el resultado más visible, sin embargo, ha sido la reducción arancelaria sustancial y generalizada en los sectores industriales (no agrícolas), en los cuales los países desarrollados consolidaron 99% de las líneas arancelarias y 73% los países en desarrollo.^{11/}

Además, los resultados de la Ronda Uruguay contemplan algunas excepciones o flexibilidades para los países en desarrollo y algo más aún para los países menos adelantados, en materias como plazos de transición y períodos de gracia, holguras en los niveles de consolidación, condiciones “de minimis” y procedimientos, todo lo cual otorga a estos países períodos más extensos para su ajuste.^{12/} Frente a la complejidad de la reestructuración requerida, que habría necesitado probablemente plazos aún mayores, se prevén diversas instancias de asistencia técnica para los países menos adelantados, a fin de promover una participación más equilibrada de éstos en el sistema internacional de comercio. Para estos efectos, la Conferencia Ministerial celebrada en Singapur dispuso un Plan de acción especial (OMC, 1996). Por otra parte, se advierte que las

^{8/} Principales referencias: Tussie (1996), UNCTAD/WTO (1996), Srinivisan y Park (1996).

^{9/} Según Law y Yeats, citado en Srinivisan y Park (1996), las exportaciones distintas al petróleo sujetas a medidas no arancelarias pasarían de 18% a 4%.

^{10/} Sin embargo, los países no han consolidado las preferencias.

^{11/} En estos países se verificó el aumento más importante. En el sector agrícola de los países en desarrollo la consolidación de las líneas arancelarias pasó de 17% a 100%; en América Latina y el Caribe pasó de 36% a 100%. (GATT, 1994, pp. 29 y 72).

^{12/} Una lista detallada de estas disposiciones especiales se encuentra en OMC (1995).

concesiones “de minimis” individuales o de conjunto para los países en desarrollo pueden agotarse rápidamente (Tussie, 1996).

2. La liberalización

Unos pocos indicadores respecto a las reducciones arancelarias revelan lo siguiente:

- * el porcentaje de importaciones industriales liberadas de aranceles después de la Ronda Uruguay se ha más que duplicado en los países desarrollados (véase el recuadro 1). Este fenómeno es más importante en sectores como productos de madera, metales, productos químicos y fotográficos, maquinaria eléctrica y no eléctrica, y minerales (véase el cuadro 11);
- * en estos mismos países, los aranceles se han reducido 40% para las importaciones industriales procedentes de todas las fuentes y 37% para las que provienen de los países en desarrollo (que suministran 23% de las importaciones totales). A la vez, las importaciones procedentes de éstos que enfrentaban tarifas superiores al 15% bajaron de 9% a 5%;
- * entre los productos que recibieron mayores rebajas en los países desarrollados -más de 60%- se encuentran los minerales, metales, maquinaria no eléctrica y los productos de madera. Al respecto, hay que tener en cuenta que las tarifas aplicadas a algunos de estos rubros antes de la Ronda Uruguay eran ya muy reducidas;
- * la región ha consolidado el 100% de sus líneas tarifarias y de sus importaciones industriales a partir de los niveles vigentes antes de la Ronda Uruguay (38% y 57% respectivamente). Debe señalarse además que los países consolidaron sus tarifas a niveles muy superiores a los efectivamente aplicados (véase el cuadro 12).

Cuadro 11

REDUCCIONES ARANCELARIAS POR PAÍSES DESARROLLADOS, POR GRANDES GRUPOS DE PRODUCTOS INDUSTRIALES (a)

Categoría de productos	Valor de las importaciones		Promedios arancelarios en función de:					
	Todas las procedencias	Economías en desarrollo	las importaciones de todas las procedencias		las importaciones procedentes de las economías en desarrollo			
			Antes de la Ronda Uruguay	Después de la Ronda Uruguay	% de reducción	Antes de la Ronda Uruguay	Después de la Ronda Uruguay	% de reducción
Todos los productos industriales	736,9	169,7	6,3	3,8	40	6,8	4,3	37
Pescado y sus productos	18,5	10,6	6,1	4,5	26	6,6	4,8	27
Madera, pasta de papel, papel y muebles	40,6	11,5	3,5	1,1	69	4,6	1,7	63
Textiles y prendas de vestir	66,4	33,2	15,5	12,1	22	14,6	11,3	23
Cuero, caucho y calzado	31,7	12,2	8,9	7,3	18	8,1	6,6	19
Metales	69,4	24,4	3,7	1,4	62	2,7	0,9	67
Productos químicos y material fotográfico	61,0	8,2	6,7	3,7	45	7,2	3,8	47
Material de transporte	96,3	7,6	7,5	5,8	23	3,8	3,1	18
Maquinaria no eléctrica	118,1	9,8	4,8	1,9	60	4,7	1,6	66
Maquinaria eléctrica	86,0	19,2	6,6	3,5	47	6,3	3,3	48
Productos minerales y piedras preciosas	73,0	22,2	2,3	1,1	52	2,6	0,8	69
Artículos manufacturados								
n.e.p. (b)	76,1	10,9	5,5	2,4	56	6,5	3,1	52
Productos industriales tropicales	32,8	14,4	4,2	2,0	52	4,2	1,9	55
Productos obtenidos de recursos naturales	80,2	33,4	3,2	2,1	34	4,0	2,7	33

Fuente: GATT. Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Acceso de bienes y servicios a los mercados. Visión general de los resultados, Ginebra, noviembre de 1994, cuadro II.3.

(a) Con exclusión de los derivados del petróleo.

(b) n.e.p. No especificados ni incluidos en otra parte.

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONCESIONES OTORGADAS POR
PAÍSES SELECCIONADOS DE LA REGIÓN EN LA RONDA URUGUAY,
PRODUCTOS INDUSTRIALES**

Países	Porcentaje de las importaciones consolidadas					Niveles y reducciones arancelarias ponderados por las importaciones del mundo, excluidos los acuerdos de libre comercio ^{a/}	
	Total antes de la Ronda Uruguay ^{b/}	Total después de la Ronda Uruguay ^{c/}	Superior a los niveles aplicados ^{d/}	Igual a los niveles aplicados ^{d/}	Inferior a los niveles aplicados ^{d/}	Niveles aplicados después de la Ronda Uruguay ^{e/}	Nivel consolidado después la de Ronda Uruguay ^{f/}
Argentina	18.0	100.0	99.9	0.1	--	10.6	30.9
Brasil	18.9	100.0	91.0	7.7	0.1	11.8	27.7
Chile	100.0	100.0	99.7	0.3	--	11.0	24.9
Colombia	4.4	100.0	97.7	1.7	0.6	10.4	35.2
El Salvador	97.1	97.1	96.0	0.7	0.5	10.9	31.7
Jamaica	0.0	100.0	99.9	0.0	--	17.2	50.1
México	100.0	100.0	98.4	1.4	0.2	11.4	33.3
Perú	18.2	100.0	98.5	0.7	0.2	14.6	29.4
Uruguay	16.1	100.0	96.3	3.6	0.1	9.1	27.9
Venezuela	100.0	100.0	90.3	1.6	7.3	12.0	31.3

Fuente: J.M. Finger y otros, The Uruguay Round, Statistics on Tariff Concessions Given and Received, Washington, D.C., Banco Mundial, 1996, cuadros G. 1, por países.

a/ Valor de las importaciones de los socios comerciales que no participan de acuerdos de libre comercio. b/ Porcentaje de las importaciones de productos industriales consolidadas antes de la Ronda Uruguay. c/ Porcentaje de las importaciones de productos industriales consolidadas después de la Ronda Uruguay. d/ Porcentaje de todos los renglones arancelarios de productos industriales para los cuales el arancel consolidado es superior, igual o inferior al aplicado en el bienio 1992-1993. e/ Arancel efectivamente aplicado en el bienio 1992-1993. f/ Arancel consolidado al final del período de transición.

Recuadro 1**AVANCES EN LA LIBERALIZACION DE LOS ARANCELES DE LOS PRODUCTOS INDUSTRIALES EN PAISES DESARROLLADOS**

	PAISES DESARROLLADOS	ESTADOS UNIDOS	UNION EUROPEA	JAPÓN
TARIFA PROMEDIO (%)				
- Antes de la Ronda				
Uruguay	6.3	5.4	5.7	3.9
- Después de la Ronda				
Uruguay	3.8	3.5	3.6	1.7
IMPORTACIONES LIBERADAS DE ARANCELES (%)				
- Antes de la Ronda				
Uruguay	20	10	24	25
- Después de la Ronda				
Uruguay	44	40	38	71

Fuente: UNCTAD/WTO, Strengthening the participation of developing countries in world trade and the multilateral trading system (TD/375/Rev.1), 1996, cuadro 2; y T.N. Srinivisan y Samuel C. Park Jr., Developing countries and the multilateral trading system: from Gatt (1947) to the Uruguay Ronda and future beyond, Washington, D.C., Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial, 1996, p. 52.

Por otra parte, también ha disminuido el escalonamiento tarifario aplicado por países desarrollados, lo que se expresa en mayores rebajas arancelarias para los productos elaborados provenientes de los países en desarrollo. De particular interés para América Latina y el Caribe es el menor escalonamiento aplicado por la UE a los aranceles sobre aluminio, madera y papel, ya que estos productos presentaban originalmente un fuerte escalonamiento. En el mercado de los Estados Unidos, la rebaja más significativa es la referida a los artículos de papel, mientras que en productos como el cobre y el aluminio las rebajas son de poca trascendencia, pues los aranceles iniciales ya eran bastante bajos. El cobre y los productos elaborados a base de papel y de madera tuvieron rebajas más acusadas en Japón, donde en particular el papel tenía un notorio escalonamiento (GATT, 1994, pp. 80 a 82).

Otro aspecto a considerar para una evaluación desde la perspectiva de América Latina y el Caribe (teniendo en cuenta por cierto la heterogeneidad de las situaciones) es que la rebaja arancelaria general y la disminución de los contingentes de importación ocasionarán una erosión de las preferencias, particularmente en lo que concierne a los países del Caribe y también, aunque en menor grado, a los de Centroamérica. Estas subregiones se benefician del acceso preferencial acordado a los productos agrícolas y textiles en los mercados de los Estados Unidos y de la UE,

en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe o de la Convención de Lomé (CSIER, 1996).

En la Conferencia Ministerial de Singapur, los avances más importantes en materia de liberalización estuvieron relacionados con los sectores de difusión tecnológica, como lo ilustra la suscripción del Acuerdo sobre Tecnología de la Información y la ampliación del número de productos farmacéuticos exentos de derechos arancelarios. Asimismo, se dejaron encaminadas las negociaciones para el Acuerdo mundial sobre servicios de telecomunicaciones (suscrito posteriormente en febrero de 1997). Las consecuencias para América Latina y el Caribe de tales acuerdos recién empiezan a vislumbrarse.

Al examinar las concesiones acordadas a los principales rubros de exportación regional, se advierte que las reducciones arancelarias previstas benefician particularmente a los metales^{13/} con bajos aranceles iniciales (cobre), a la maquinaria no eléctrica (motores de combustión interna) y a la madera, el papel y la celulosa. Estos últimos, si bien no se encuentran entre los principales productos de exportación de la región en su conjunto, tienen gravitación en algunos países como Brasil, Chile y Costa Rica. En los sectores vinculados a la pesca -de especial interés para Chile y Perú-, la reducción tarifaria fue en general inferior al promedio, aunque mejoraron las respectivas condiciones de acceso a los Estados Unidos y Japón. En los equipos de transporte, de importancia para México y Brasil, tampoco se registró una reducción global muy significativa.^{14/}

3. Sectores agrícola y textil: puntos de particular interés para América Latina y el Caribe ^{15/}

El objetivo fundamental de las negociaciones relativas a estos sectores era lograr su incorporación a las reglas multilaterales. Tal objetivo efectivamente se alcanzó, pero los compromisos adquiridos constituyen más bien un marco dentro del cual han de ordenarse las reformas a largo plazo que es preciso realizar.

El nuevo marco regulatorio para las políticas agrícolas contempla la consolidación tarifaria; la conversión de las medidas no arancelarias en aranceles y su consolidación; un plan de reducción de aranceles y de equivalentes arancelarios; la definición de oportunidades de acceso

^{13/} Aunque la tasa de medidas no arancelarias vigente en la OCDE con respecto a las importaciones de estos productos desde América Latina y el Caribe se situaba en torno al 10%, no se esperaba que bajara después de la Ronda Uruguay (CSIER, 1996).

^{14/} El cobre y los motores de combustión interna estaban entre los 10 principales productos de exportación de la región en 1995. Los sectores agrícola (café, banano) y textil, de gran interés también, se examinan en el siguiente apartado. Mayores antecedentes se encuentran en Durán (1994); UNCTAD/WTO (1996), CEPAL (1996b, pp. 57-58) y CEPAL (1997b, pp. 116-117).

^{15/} Las referencias utilizadas en este punto son: para el sector agrícola, Larach (1997a) y CEPAL (1995b), y para los textiles y el vestido, Kouzmine (1997), Srinivisan y Park (1996), y Durán (1994).

mínimo y de acceso actual o corriente a los mercados;^{16/} la reducción de los apoyos internos y de las subvenciones a la exportación; la prohibición de otorgar nuevas subvenciones; la dictación de una normativa sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, y la concesión del trato especial y diferenciado.

La reducción arancelaria llega a 36% en el caso de los países desarrollados, con un mínimo de 15% por línea arancelaria, mientras que en el caso de los países en desarrollo las reducciones son de 24% y 10%, respectivamente.^{17/} A los países menos adelantados no se les exige reducción. Algunos aranceles resultaron elevados debido al período base elegido, y en ciertos casos terminaron siendo más altos que los que regían antes de la Ronda Uruguay (a lo que se denominó "tarificación sucia"). Por esta razón, se concertaron compromisos de acceso mínimo y corriente, tomando como base el período 1986-1988. Los productos arancelizados admiten contingentes arancelarios, y se aplican a ellos menores tasas arancelarias, de entre 0% y 30%. Este mecanismo permite conceder el acceso mínimo y el actual a los productos que estaban afectos a cuotas. El trato especial, por su parte, permite mantener las restricciones sobre los productos sensibles hasta el final del período de aplicación. El sector está regulado además por el Acuerdo sobre Salvaguardias, así como por una cláusula especial para los productos que anteriormente estaban sujetos a medidas no arancelarias. En lo que respecta a las frutas procedentes de la región, que tuvieron en promedio, una reducción inferior al 36% en los principales mercados de destino, es probable que sigan sujetas a medidas restrictivas si las importaciones llegan a afectar el precio interno de la UE.

En lo que se refiere a subsidios -que abarcan las medidas de ayuda interna y las subvenciones a las exportaciones-, en la Ronda Uruguay se definieron compromisos de reducción en los gastos y, en el caso de las subvenciones, en la cantidad subsidiada. Se supone que tales cambios no tendrán un impacto de consideración en el acceso a los mercados de los países desarrollados, debido al bajo porcentaje de reducción por su fijación en términos nominales y debido a que existen plazos para su aplicación. A pesar de que estos instrumentos conceden algún trato preferencial a los países en desarrollo, confieren al mismo tiempo un trato particularmente favorable a los países desarrollados, como la posibilidad de optar por otro período base (1991-1992) y de reducir por grupos de productos en el caso de aquellos considerados sensibles. Los compromisos adquiridos conforme al Acuerdo sobre la Agricultura tienen como plazo de cumplimiento el año 2001 en lo que respecta a países desarrollados, y el año 2005 en lo concerniente a los países en desarrollo.^{18/} Los principales mercados para las exportaciones agrícolas de la región son los Estados Unidos y la UE, que han comprometido reducciones en el

^{16/} El acceso mínimo equivale a 3% del consumo interno del año base, que se eleva a 5% al sexto año para los países desarrollados y al décimo año para los países en desarrollo. El acceso corriente o actual representa el volumen de importaciones realizadas en el período base que excede al acceso mínimo (CEPAL, 1995b, p. 16).

^{17/} Los años base son 1986: para los productos con aranceles, y el promedio del período 1986-1988 para los arancelizados.

^{18/} En los capítulos II y III se verá de que manera pueden los países en desarrollo aprovechar las oportunidades abiertas por estos instrumentos.

apoyo interno del orden de 20% y 17% respectivamente, y de 36% en las subvenciones a la exportación (GATT, 1994, p. 83 y 84).

En general, podría concluirse que el Acuerdo sobre la Agricultura no es enteramente beneficioso para la región, principalmente porque las reducciones arancelarias fueron hechas sobre la base de promedios y no de valores extremos, con lo cual podrían dar origen incluso a una mayor dispersión (véase el recuadro 2). No obstante, se espera que en el mediano plazo se den cambios positivos en los productos tropicales, cuyos aranceles se reducirán 43% en promedio. Asimismo, está contemplada la abolición de los Acuerdos preferenciales de la UE en favor de diversos países de África, el Caribe y el Pacífico, lo que podría redundar en una desviación del comercio de rubros como el café y el cacao en favor de algunos países de América Latina y en detrimento de algunos del Caribe. Por otra parte, la rebaja esperada de precio de productos como el café, la cocoa y el banano pueden afectar negativamente a sus principales exportadores; asimismo, el incremento de precio del arroz, el trigo, el azúcar y el maíz, y otros productos de esa índole, junto con beneficiar a los países exportadores (por ejemplo, Uruguay y Guyana), puede tener efectos perjudiciales para los países, que son importadores netos de alimentos, entre ellos Perú y Jamaica (CSIER, 1996).

Recuadro 2

OFERTA DE LA UNION EUROPEA: REDUCCIÓN DEL ARANCEL SIMPLE Y PONDERADO POR EL COMERCIO

PRODUCTOS	ARANCEL SIMPLE	ARANCEL PONDERADO	ARANCEL PONDERADO
	OFRECIDO	ANTES DE LA RONDA URUGUAY	DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY
Frutas y vegetales	23.5	15.0	11.5
Cereales	36.5	115.0	73.5
Carnes	36.5	81.5	52.0
Productos lácteos	30.0	180.5	144.0
Otros productos agrícolas	23.0	7.5	5.8

Fuente: Sistema Económico Latinoamericano (SELA), "El acceso al mercado de la Unión Europea: implicaciones de los resultados de la Ronda Uruguay", XXI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, San Salvador, 10 al 13 de julio de 1995.

En cuanto a los textiles, las cuotas bilaterales desempeñaban un rol no desdeñable en las relaciones de comercio y en el denominado Acuerdo Multifibras (AMF). Esa situación quedó modificada por la suscripción, en la Ronda Uruguay, del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV), que contempla un período de transición de 10 años para la plena incorporación del sector

al sistema multilateral. Para este fin se prevé la reducción paulatina de los contingentes, el aumento de las cuotas y el uso de salvaguardias. El mencionado acuerdo -que se aplica a cuatro categorías de productos: "tops" e hilados; tejidos; confecciones de textiles, y prendas de vestir- vence en el año 2005 y no puede prorrogarse. Establece asimismo un Órgano de Supervisión de los Textiles (OST), encargado de vigilar la aplicación del convenio. Este debe cumplirse en tres etapas, la primera de las cuales termina a fines de 1997, la segunda en 2001 y la tercera en 2004, en cuyo transcurso los países deben haber reducido en no menos de 16%, 17% y 18% respectivamente los contingentes del volumen total de importaciones realizadas en 1990. En el año 2005 se elimina el resto de los contingentes, y el sector queda plenamente integrado al GATT (1994), no pudiéndose volver a contingentes bilaterales. Además, para aquellos productos que permanecen con restricciones, el crecimiento de las cuotas de importación debe ser de 16%, 25% y 27% respectivamente en cada etapa del calendario señalado.

Los Estados Unidos (primer importador mundial de textiles y vestuario y receptor de 57% de las respectivas exportaciones regionales), se comprometieron a rebajar aranceles en 12% para llegar a un 15% (promedio ponderado). Sin embargo, en ese mercado pesan más los Acuerdos preferenciales del TLC con Canadá y México -con supresión total de las cuotas y liberalización inmediata para el 45% de las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos-, y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Este instrumento, en su segunda versión, suprime los derechos aduaneros para todos los productos, con excepción de los textiles y el vestido, los cuales pueden recibir un trato especial mediante la negociación de cuotas anuales de acceso (Nivel de Acceso Garantizado, NAG). Además, la maquila importada por los Estados Unidos paga aranceles sólo por el valor agregado en los países beneficiados por tales convenios, tratamiento que puede seguir existiendo cuando expire el ATV. Según las disposiciones de este mismo acuerdo, el resto de los socios de los Estados Unidos obtienen cuotas, que luego deberán eliminarse y convertirse en aranceles, para lo cual se ha optado por incorporar primero aquellos productos de menor valor agregado.

Se estima que la existencia de este Acuerdo hará surgir un mercado exportador muy competitivo, previéndose un sustancial crecimiento de las exportaciones de los países del sur de Asia, lo cual tendrá efectos negativos en América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo, es posible que grupos de interés beneficiados por el Acuerdo Multifibras ejerzan presión para lentificar aún más su desmantelamiento (Srinivisan y Park, 1996). También se ha opinado que las metas que se trazó en el acuerdo no fueron suficientemente ambiciosas, ya que la mayor parte de las liberalizaciones -51% del volumen de las importaciones- puede posponerse hasta el final del período de transición (año 2005). Por otra parte, difícilmente se verán cambios apreciables en las exportaciones de la región, porque la reducción arancelaria promedio fue sólo del orden del 20% (Durán, 1994). El desmantelamiento del Acuerdo Multifibras tampoco tendrá efectos unívocos. Si bien ello beneficiaría a algunos países, como Perú, que están aumentando sus exportaciones textiles y se ven perjudicados por este acuerdo, otros, entre ellos Jamaica y Costa Rica, sufrirían el efecto inverso, debido a la pérdida de preferencias (CSIER, 1996).

Por otra parte, en la Conferencia Ministerial de Singapur se lograron sólo avances menores en lo concerniente al sector agrícola y al textil, ya que no se cumplieron las expectativas de adelantar los plazos en el proceso de rebaja arancelaria y, además, porque persisten las dudas

acerca del cumplimiento de los acuerdos (GEMINES, 1997). En el sector agrícola, se mantiene el compromiso de seguir negociando para avanzar en las reformas antes del fin del período de aplicación de los acuerdos (1999), o a comienzos del año 2000 (Larach, 1997a).^{19/} La misma declaración de la Conferencia advierte sobre los efectos negativos de la reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo que son importadores de alimentos. Asimismo, contiene recomendaciones detalladas para la aplicación de los compromisos en el sector de los textiles y el vestido (OMC, 1996; SELA, 1996).

4. Reglas y otros mecanismos para defender el acceso a los mercados ^{20/}

Desde fines de los años setenta hasta comienzos de los años noventa (es decir, incluso durante la negociación de la Ronda Uruguay), proliferó en casi todo el mundo la aplicación de mecanismos de protección de los mercados, particularmente en la forma de medidas no arancelarias. Esto explica que junto con los cambios en el nivel y estructura de las barreras arancelarias y no arancelarias, se hayan perfeccionado algunos mecanismos institucionales, tanto para la defensa del mercado propio como para el acceso a los mercados externos.

El Acuerdo sobre Salvaguardias resultante de la Ronda Uruguay retiene en favor de los países en desarrollo cierto grado de libertad y de flexibilidad, además de otorgarles plazos de prórroga. Al mismo tiempo dejó estipulado que las partes que desearan aplicar medidas de salvaguardias a esos países, quedaban limitadas por exigencias “de minimis” en lo que concierne a la participación de las respectivas importaciones en su mercado (mínimo 3%). Por otra parte, el acuerdo prohibió las medidas de “zona gris”, como son la limitación voluntaria de las exportaciones o los Acuerdos de comercialización ordenada, y estableció una “cláusula de extinción” para la aplicación de salvaguardias, además de definir con mayor precisión los plazos de duración de las medidas. Algunos analistas hacen ver que aunque en principio rige la no selectividad, en la práctica y bajo ciertas condiciones se legitiman los cupos de importación en forma selectiva con respecto a los países a que se aplican las medidas, y se relajan al mismo tiempo las obligaciones compensatorias. El acuerdo crea al mismo tiempo un comité cuya principal tarea consiste en vigilar el cumplimiento de los compromisos.

En lo que respecta la sector agrícola, se redactó una cláusula especial referida a los productos anteriormente protegidos por medidas no arancelarias, cláusula a la que se puede recurrir por razones de precio (baja significativa del precio de referencia) o de volumen (aumento desmedido) que afecten de manera considerable a las importaciones (Larach, 1997a). También se han contemplado salvaguardias de transición para el sector textil, acotados temporalmente y

^{19/} Según noticias recientes, el grupo de Cairns ha reaparecido, y precisamente apuntando en esa dirección.

^{20/} Principales referencias: Tussie (1996 y 1997), GATT (1993), y Srinivasan y Park (1996).

no prorrogables (Kouzmine, 1997).^{21/} Finalmente, cabe recordar respecto a este punto que el haber consolidado los aranceles a niveles superiores a los reales ofrece un margen de maniobra en caso de que se presenten problemas de balance de pagos.

El nuevo régimen sobre derechos antidumping llega a una mayor precisión que el Acuerdo anterior en lo relativo a métodos de determinación de los productos objeto de dumping, a criterios para la evaluación del daño, y a plazos y procedimientos de aplicación. También se aclara la función que corresponde a los grupos especiales para la solución de diferencias, y se definen algunas normas más estrictas con respecto al importador que inicia la denuncia. Por último, el acuerdo contempla una cláusula de extinción de cinco años y, en cuanto al margen de dumping objetable, define condiciones “de minimis” con respecto al precio y al volumen de las importaciones en cuestión.

A pesar de lo señalado, Tussie (1997) estima que el ajuste del mecanismo para aplicar salvaguardias provocará una desviación de las medidas de protección hacia un uso más intensivo de los aranceles antidumping, por ser ésta una medida menos reglamentada. Otros analistas también alertan sobre la ampliación del uso de este instrumento, así como sobre la pérdida de transparencia y el carácter no discriminatorio del sistema multilateral; vale decir, opinan que la Ronda Uruguay fue poco exitosa en cuanto a restringir el uso de los derechos antidumping. Varios países de la región aún deberán adecuar su legislación nacional al nuevo régimen.

Probablemente uno de los mayores avances de la Ronda fue el fortalecimiento del mecanismo de solución de diferencias. Este es considerado esencialmente un foro de negociación, que abarca todos los ámbitos multilaterales que están bajo la jurisdicción de la OMC y otorga mayor confiabilidad a los resultados.^{22/} Se supone que con este mecanismo se gana en automaticidad, en cumplimiento (carácter exigible) y en menor duración de los procesos, aunque sólo actúa sobre disputas de procedimientos y prácticamente deja fuera lo relativo al antidumping. Si bien contempla medidas especiales para los países en desarrollo y ya se aprecia que éstos hacen un uso más frecuente de ellas,^{23/} se estima que la aplicación del mecanismo sigue dependiendo del poder relativo de las partes negociadoras (Abbot, citado en Srinivasan y Park, 1996). Por eso se observan con atención las soluciones que han surgido y la aplicación de las compensaciones correspondientes. Este mecanismo ha sido evaluado positivamente por países

^{21/} Debe señalarse que entre 1995 y el tercer trimestre de 1996 los Estados Unidos aplicaron medidas de salvaguardia en 25 ocasiones, 14 de las cuales correspondieron a ocho países de la región, específicamente en lo referido a importaciones de prendas de vestir. De esos ocho países, la mayoría estaban bajo el amparo de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

^{22/} Sobre la mayor confiabilidad y transparencia de este sistema también pueden incidir el sistema de vigilancia de políticas comerciales (mecanismo de examen) y el de notificaciones, particularmente importantes para los sectores agrícola y textil.

^{23/} CEPAL (1996b, pp. 145 a 147) presenta varios casos de disputa en que están envueltos países de América Latina y el Caribe. El capítulo III de CEPAL (1997b) profundiza el análisis de este tema.

como Costa Rica y Ecuador, que tenían problemas recurrentes para acceder a los mercados con el banano (CSIER, 1996).^{24/}

Además de los espacios que brindan las menores barreras arancelarias y no arancelarias, así como las normas para la defensa de los mercados, estas oportunidades podrían ser mejor aprovechadas mediante algunas iniciativas de fomento exportador. Los instrumentos para esta tarea parecen estar más acotados en lo que corresponde a subsidios (como se verá también en el capítulo III), aunque existen plazos para la adecuación de los instrumentos, mientras que las acciones compensatorias que pueden aplicarse en los países en desarrollo están sujetas a exigencias "de minimis". El reintegro de los derechos de aduana ("draw-back" y la admisión temporal no están considerados dentro de los subsidios, y gracias a eso los países pueden acceder a insumos a precios competitivos, y abaratar en consecuencia sus exportaciones. Por otra parte, subsiste la posibilidad de recurrir a líneas de financiamiento compatibles con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (UNCTAD, citado en Tussie, 1996). Finalmente, hay espacios en el apoyo institucional y en otros ámbitos que generan fuertes externalidades, como en la información y la formación y promoción en el exterior, ya que estos sectores se encuentran más resguardados frente a las medidas compensatorias o de antidumping.

En el sector agrícola se concede un trato especial a las subvenciones de las exportaciones, distinguiendo aquellas sujetas a reducción (compartimento ámbar) de aquellas permitidas (compartimento verde). Los países en desarrollo están exentos de compromisos en lo referente a las subvenciones utilizadas para reducir los costos de comercialización y las tarifas de transporte asociados a las exportaciones agrícolas, pese a que ambos renglones se encuentran en el compartimento ámbar. Sin embargo, como se anotó anteriormente, se han previsto algunas facilidades (año base, grupo de productos) que beneficiarán especialmente a los países desarrollados, dado que los países en desarrollo otorgan en general pocas subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas (CEPAL, 1995b).

Cabe señalar, finalmente, que en la citada Conferencia Ministerial de Singapur se encargó a distintos comités que investigaran, desde una perspectiva amplia, tres aspectos de interés para el acceso a los mercados, a saber: las inversiones; la política de competencia, y las compras gubernamentales. Asimismo, se formuló un Plan de Acción para los países menos adelantados que tendrá repercusiones en el acceso de éstos a los diferentes mercados (SELA, 1996 y OMC, 1996).

^{24/} Vale tener presente que los países del Caribe, en cambio, gozaban de un acceso preferencial para el banano al mercado de la Unión Europea. Este régimen fue sometido al Órgano de Solución de Diferencias por parte de los países productores latinoamericanos, con el apoyo de empresas transnacionales comercializadoras. El Panel encontró la razón a los denunciantes, por lo que se puede prever que los países caribeños perderían su trato preferencial (ver recuadro III.1 en CEPAL, 1997b).

C. EL ACCESO A LOS MERCADOS EN LA REGIÓN

1. Apertura unilateral y acceso preferencial

El relanzamiento de la integración regional constituye un hecho de gran trascendencia para la reformulación de las políticas comerciales de los países. En el marco de la integración, en efecto, no sólo concertaron una adecuación de sus políticas a las nuevas condiciones imperantes, como ocurre con la fijación de aranceles externos comunes en los esquemas subregionales, sino que además lograron un acceso preferencial y relativamente seguro a mercados emergentes de gran potencial, y la concomitante elevación de su poder de negociación internacional.

La nueva modalidad de integración, conocida como "regionalismo abierto", guarda coherencia con el deseo de los países de abrirse al comercio internacional (CEPAL, 1994b). La dimensión de regionalismo consiste en la creación de un mercado regional preferencial, mediante el establecimiento de zonas de libre comercio y de diversos arreglos parciales de desgravación arancelaria en favor de los socios de integración. La denominación de abierto, por su parte, supone una gran permeabilidad frente al comercio con terceros países, es decir, países con los cuales no se han firmado acuerdos de integración. Esto último se asegura básicamente mediante la aplicación de aranceles bajos a las importaciones de esos países, a lo cual se suman los esfuerzos orientados a elevar las exportaciones hacia éstos.

La rebaja unilateral de los aranceles y la eliminación de las demás trabas a la importación facilitaron el surgimiento de este nuevo modelo de integración, porque tales medidas redundaron en una baja apreciable de la protección otorgada a la producción nacional, que incluso se adelantó a la desgravación preferencial. De este modo, la apertura mutua supuso un esfuerzo de ajuste mucho menor. A su vez, los aranceles externos comunes de los esquemas subregionales, tal como quedaron configurados en la presente década, garantizan el acceso expedito de la mayor parte de las importaciones provenientes de otras regiones. Además, en este caso, la existencia de compromisos arancelarios de carácter plurilateral ofrece un considerable grado de seguridad en contra de la posibilidad de que se den incrementos arancelarios unilaterales, gracias al llamado "efecto candado" inherente a este tipo de acuerdos. Por último, la existencia de aranceles moderados con respecto a terceros países ha reducido también la posibilidad (y los costos conexos) de que se verifique una desviación de las importaciones.

El panorama de la integración se ha tornado muy dinámico y complejo en la presente década. La actual constelación de acuerdos es difícil de captar en todas sus consecuencias, y ello vale especialmente para los agentes económicos pequeños de la región que desean insertarse provechosamente en el nuevo contexto regional. La negociación y administración de todos estos acuerdos demanda cuantiosos gastos monetarios, y a veces grandes esfuerzos políticos, a los países más activos en la materia. En no pocos casos las preferencias negociadas se superponen, se entrecruzan e incluso se perforan entre sí, lo que ya ha dado lugar a controversias entre los países. Asimismo, la existencia de todos estos compromisos, y los consecuentes intereses creados, tienden a hacer más intrincadas las tratativas tendientes a formar el ALCA.

La inversión entre los países de la región se ha beneficiado de la liberalización de los regímenes de capital extranjero, de los programas de privatización y de los acuerdos de integración. Se trata aún de un fenómeno incipiente -la inversión intrarregional representa apenas entre 3% y 5% de la inversión extranjera total de los últimos años-, que se concentra en un número reducido de países. Estos últimos suelen consolidar tales nexos mediante acuerdos de protección y promoción de las inversiones mutuas. La inversión intrarregional presenta interesantes perspectivas, no solamente debido a la gran capacidad de crecimiento que ha demostrado, sino también porque podría contribuir a una integración más profunda de las economías, en relación orgánica con el despliegue del intercambio de bienes y servicios.

No cabe duda de que el relanzamiento del proceso de integración ya ha brindado beneficios significativos a muchos países de la región. En la presente década el mercado intrarregional se ha comportado de modo consistentemente más dinámico que el extrarregional, con lo cual su participación en las exportaciones totales pasó de 13.7% en 1989 a 19.5% en 1995. Esta evolución ha sido especialmente contundente en el Mercosur, cuya participación en las exportaciones subregionales se elevó de 8.2% a 20.5% en el mismo período (véase el cuadro 13).

Estos notables resultados han dado lugar a la crítica de que los arreglos actuales de integración favorecen más la desviación de importaciones de terceros que la creación de comercio entre los socios (Yeats, 1996). Varios son los argumentos que se pueden esgrimir en respuesta a esta apreciación. Uno de ellos es que el intercambio en el seno de la región estaba anteriormente en niveles artificialmente bajos -véanse las cuotas de comercio intrarregional en otros espacios económicos del mundo-, y que la actual liberalización unilateral y subregional no ha hecho otra cosa que revelar las ventajas de cercanía no aprovechadas anteriormente. Otro argumento sólido en contra de aquella crítica proviene de los mismos hechos: mediante la puesta en práctica de su unión aduanera, el Mercosur ha logrado atraer ingentes volúmenes de inversión extranjera directa, que ya no sólo se orientan a producir para el mercado subregional, sino cada vez más a exportar hacia otros destinos.^{25/} Así pues, no resulta convincente analizar el comportamiento del comercio intrarregional sólo desde el ángulo de la estática comparativa.^{26/}

^{25/} Así, por ejemplo, la empresa automotriz FIAT ha emprendido la producción en el Brasil del modelo "Palio", que ha sido diseñado especialmente para los mercados de los países en desarrollo.

^{26/} El planteamiento de Yeats ha sido cuestionado por varios analistas de la integración regional. Véase al respecto FUNCEX (1997).

Cuadro 13
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE : EXPORTACIONES TOTALES Y POR ESQUEMAS SUBREGIONALES DE INTEGRACION, 1960-1995
(Miles de millones de dólares, fob y porcentajes)

	1960	1970	1980	1981	1982	1983	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 e/
ALADI a/																	
1 Exportaciones totales	7.3	12.8	80.3	87.0	80.5	79.8	85.4	72.2	80.0	92.6	101.9	112.7	110.6	134.9 f/	145.2 f/	169.3 f/	206.3 f/
2 Exportaciones a la ALADI	0.6	1.3	10.9	11.9	9.9	7.0	7.1	7.9	8.6	9.8	10.9	12.2	15.1	19.4	23.7	28.6	35.5
3 Porcentaje exportaciones intra ALADI (2:1)	7.7%	9.9%	13.6%	13.7%	12.3%	8.8%	8.3%	11.0%	10.7%	10.5%	10.7%	10.8%	13.6%	14.4%	16.3%	16.9%	17.2%
Comunidad Andina																	
1 Exportaciones totales	3.6	5.4	30.6	29.8	26.0	23.4	24.3	18.5	20.3	20.3	24.4	30.8	28.6	28.3	29.8	35.2	40.2
2 Exportaciones al Grupo Andino	0.0	0.1	1.1	1.2	1.2	0.8	0.8	0.6	1.0	1.0	1.0	1.3	1.8	2.2	2.9	3.8	4.8
3 Porcentaje exportaciones intra C. Andina (2:1)	0.7%	1.8%	3.7%	4.0%	4.3%	3.5%	3.2%	3.2%	4.9%	4.9%	4.1%	4.1%	6.2%	7.8%	9.7%	10.8%	11.9%
Mercosur b/																	
1 Exportaciones totales			29.5	33.9	29.2	31.0	35.2	30.5	34.1	44.9	46.5	46.4	45.9	50.5	54.2	62.1	70.3
2 Exportaciones al Mercosur			3.4	3.0	2.4	1.8	2.0	2.6	2.5	2.9	3.8	4.1	5.1	7.2	10.0	12.0	14.4
3 Porcentaje exportaciones intra Mercosur (2:1)			11.6%	8.9%	8.1%	5.9%	5.5%	8.5%	7.4%	6.5%	8.2%	8.9%	11.1%	14.3%	18.5%	19.3%	20.5%
Mercado Común Centroamericano (MCCA)																	
1 Exportaciones totales	0.4	1.1	4.5	3.8	3.4	3.5	3.5	3.9	3.7	3.9	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	6.2	7.8
2 Exportaciones a la MCCA	0.0	0.3	1.1	0.9	0.8	0.8	0.5	0.4	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	0.9	1.1	1.2	1.5
3 Porcentaje exportaciones intra MCCA (2:1)	7.0%	26.2%	25.4%	24.7%	22.4%	21.6%	15.5%	10.7%	14.3%	16.1%	16.0%	17.3%	18.7%	19.1%	22.4%	20.0%	19.2%
CARICOM c/																	
1 Exportaciones totales			5.9	5.5	4.6	3.9	3.3	2.7	2.8	3.0	3.3	3.9	3.8	3.7	3.7	3.8	
2 Exportaciones a la CARICOM			0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.3	0.3	0.4	0.5	0.5	0.4	0.2	0.3	0.4	
3 Porcentaje exportaciones intra CARICOM (2:1)			8.3%	9.6%	11.0%	12.3%	11.3%	10.6%	11.0%	12.4%	14.0%	12.6%	11.6%	5.4%	8.1%	10.5%	
América Latina y el Caribe d/																	
1 Exportaciones totales	8.6	15.3	95.1	100.7	90.6	90.8	96.9	80.9	88.7	101.5	113.2	122.7	120.4	146.1 f/	156.4 f/	180.6 f/	220.3 f/
2 Exportaciones a América Latina y el Caribe	0.8	2.0	15.6	16.8	14.0	10.9	10.3	10.5	11.9	13.0	15.5	16.1	19.3	24.5	29.3	34.7	43.0
3 Porcentaje intrarregional/Total (2:1)	8.8%	13.3%	16.4%	16.6%	15.5%	12.0%	10.6%	12.9%	13.4%	12.8%	13.7%	13.1%	16.0%	16.8%	18.7%	19.2%	19.5%

Fuente: CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, Edición 1996 (LC/G.1941), Santiago de Chile, diciembre de 1996, cuadro VII.1.

Nota: Cifras estimadas para los años y países que se indican: 1982, Haití; 1983, Haití; 1984, Haití; 1985, Haití; 1986, Guyana, Haití y México; 1987, Bahamas, Guyana, Haití y Nicaragua;

a/ ALADI = Asociación Latinoamericana de Integración.

b/ Mercosur = Mercado Común del Sur.

c/ CARICOM = Comunidad del Caribe.

d/ Comprende once países de la ALADI, cinco del MCCA, cuatro de la CARICOM (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago), Bahamas, Belice, Haití, Panamá, República Dominicana y Surinam.

e) Estimaciones a partir de información preliminar.

f/ Incluye las exportaciones de maquila de México (a partir de 1992).

El resurgimiento del regionalismo a nivel mundial es un hecho innegable, cuya compatibilidad con el multilateralismo ha sido aceptada, bajo ciertas condiciones, por la misma OMC (Entendimiento relativo a la interpretación del Artículo XXIV), y que acaba de ser refrendado nuevamente en la última Reunión Ministerial de Comercio (celebrada en Belo Horizonte, a mediados de mayo de 1997, en el marco de la Cumbre de las Américas) como elemento básico para la construcción del área hemisférica de libre comercio. Este último reconocimiento es un reflejo de la masa crítica ya alcanzada por las distintas iniciativas de integración de la región y, en especial, del poder de negociación internacional ganado por el Mercosur a partir de la consolidación de su unión aduanera.

Para el exportador de la región, el mayor atractivo de los arreglos de integración consiste en que le abren la posibilidad de un acceso preferencial a un mercado que le resulta natural, y que además se destaca por su relativo dinamismo con respecto a los mercados tradicionales de exportación. Los compromisos de integración, amparados en acuerdos intergubernamentales, le ofrecen además mayor seguridad de acceso que la prevaleciente en estos últimos mercados, en donde sigue vigente el poder unilateral de las grandes potencias económicas. El mercado regional ya ha demostrado ser capaz de recibir grandes volúmenes de exportaciones de mayor grado de sofisticación (como se mostró en la Sección B de capítulo I), lo que brinda al productor de la región valiosas oportunidades para incrementar sus escalas de producción, obtener la necesaria experiencia de producción y exportación, y facilitar así su acceso a otros mercados. Tal es la idea básica del regionalismo abierto.

2. Objetivos y normas de los acuerdos de integración

Los nuevos acuerdos de integración de la región (véase el cuadro 14) se destacan por el hecho de que casi todos tienen como meta final la desgravación total del universo arancelario o lo esencial del comercio, cumpliendo de ese modo con lo estipulado por la OMC al respecto. La remoción de las restricciones no arancelarias se ha logrado mayormente en el Mercosur y la Comunidad Andina, y se encuentra en curso en los demás acuerdos inventariados. En la práctica, el grado de liberación alcanzado dentro de los esquemas y acuerdos de integración varía grandemente, desde 90% de los productos en el caso del Mercosur, hasta listas de desgravación para productos sensibles que abarcan un período de 18 años en el caso del Acuerdo entre Chile y el Mercosur.

Las normas de origen ocupan un papel de primer orden en los acuerdos de integración que pretenden llegar a una liberalización amplia y profunda del intercambio mutuo. Lo anterior resulta especialmente válido para aquellos acuerdos que no contemplan la instauración de un arancel externo común, ya que en tal caso existe el peligro de una triangulación de las importaciones. En el ámbito de la integración regional, las normas de origen aún no han adoptado una configuración tan compleja como en el TLC, ya que apenas estipulan un contenido regional o nacional que varía entre 50% y 60% (la norma de la ALADI es de 50%) y llega tan sólo a 25% en el caso del MCCA. Las normas demasiado exigentes atentan especialmente contra los intereses de los países de menor desarrollo económico y, por ese motivo, en los casos del Mercosur y de la Comunidad Andina a estos países se les exigen menores grados de valor agregado nacional.

**PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA
VIGENTES EN LAS AMÉRICAS**

	(A) MERCOSUR	COMUNIDAD ANDINA	GRUPO DE LOS TRES	MCCA (B)	CARICOM (C)	TLC (D)	Seis acuerdos Bilaterales (E)
Objetivo final:	Mercado común	Mercado común	Zona de libre comercio	Mercado común	Mercado común	Zona de libre comercio	Zona de libre comercio
Cobertura de la desgravación arancelaria:							
a) total universo arancelario	Si	Si	Si (F)	Si (G)	Si (H)	Si (I)	Si (J)
b) lo esencial del comercio							
Grado desgravación final:	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total
Remoción de restricciones no arancelarias:							
a) mayormente lograda	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
b) en curso							
Estado de avance de la desgravación arancelaria	Las listas de adecuación exceptuarían del libre comercio a menos del 10% del universo arancelario y se desgravarán hasta 1999 para Argentina y Brasil y hasta el 2000 para Uruguay y Paraguay	Libre comercio entre Bolivia y Colombia, Ecuador y Venezuela. Perú no participa en régimen común, pero ha firmado acuerdos bilaterales con sus socios de integración que cubren gran parte del intercambio	Libre comercio entre Colombia y Venezuela. La desgravación del intercambio entre estos dos países y México comenzó en 1995 a razón de 10% anual y debe concluir en 2005	Libre comercio entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; Costa Rica se está incorporando gradualmente al régimen de libre comercio	Libre comercio entre los 10 de los 13 socios. Hay un régimen especial para aceites y grasas comestibles	Libre comercio para cerca de 60% del intercambio reciproco. El restante 40% está compuesto de excepciones por países cuya liberalización debe concluir en 2010	Libre comercio para una parte sustancial del comercio. Los programas de desgravación para los bienes exceptuados, en la mayoría de los casos, serán completados alrededor del año 2000
Arancel externo común:	Si	Si	No corresponde	Si	Si	No corresponde	No corresponde
a) rango arancelario	0% a 20%	5% a 20%		5% a 15%	5% a 35%		
b) promedio	11%	14%					

	(A) MERCOSUR	COMUNIDAD ANDINA	GRUPO DE LOS TRES	MCCA (B)	CARICOM (C)	TLC (D)	Seis acuerdos Bilaterales (E)
Estado de avance de la aplicación del arancel externo común	Las excepciones representan 12% del universo arancelario y tienen que converger en el AEC (k) en 2001 para Argentina y en 2006 para Paraguay y Uruguay	En plena aplicación en Colombia y Venezuela, con reducidas listas de excepciones. Ecuador exceptúa aún más de 1000 productos. Bolivia y Perú siguen aplicando sus aranceles nacionales	No corresponde	El AEC (k) cubre 95% del universo arancelario, otro 3% será equiparada hasta 1999. Honduras y Nicaragua aplican aún sobretasas. Todos los países aplican además salvaguardias intrarregionales	El AEC (k) cubre todos los bienes. La tasa máxima que tiene que bajar gradualmente hasta 25% en 1998. La aplicación del AEC es desigual entre los países	No corresponde	No corresponde
Normas de origen-contenido regional:	60% en general, con una excepción de 50% para Paraguay hasta el año 2001. Uruguay tiene un trato similar al de Paraguay, pero sólo para productos negociados con Argentina y Brasil en acuerdos previos	50% en general, pero Bolivia y Ecuador sólo se les exige 40%. Hay además requisitos específicos de origen y una lista de productos que siempre se clasifican como originarios de la subregión	A partir del sexto año, 50% para la mayoría de los bienes; para los demás, 55%. Existen diversas excepciones sujetas a requisitos específicos	25%	No se especifica	La regla general es 60% (50% si se utiliza el método del costo neto). Sin embargo, existen muchas normas específicas, en especial, en sectores sensibles, como textil, de la confección y automotor	CHO-CO, CH-EC, CH-ME, CH-VE: norma de la Aladi (50%), pero con requisitos específicos en el caso del sector automotor (16% a 40%) CR-ME, BO-ME: 50% ó 42%

	(A) MERCOSUR	COMUNIDAD ANDINA	GRUPO DE LOS TRES	MCCA (B)	CARICOM (C)	TLC (D)	Seis acuerdos Bilaterales (E)
Clausulas de salvaguardia	No se admite su aplicación dentro del esquema a partir del 1 de enero de 1995, fecha en que se terminó el período de transición	Si se admite su aplicación bilateral por razones de balance de pagos, devaluaciones monetarias y crecimiento repentino de las importaciones provocado por el programa de liberalización comercial. El sector agrícola cuenta con posibilidades adicionales	Si. El acuerdo contiene disposiciones para la aplicación de salvaguardias de carácter global y bilateral. Sin embargo, en su relación bilateral Colombia y Venezuela se rigen por lo acordado en el Pacto Andino	Si. Un país que se considere afectado por la práctica de comercio desleal que no sean subsidios debe presentar el problema al Consejo Ejecutivo. Si éste no dictamina en ocho días, el país afectado puede imponer derechos transitorios	No, ya que según el propio acuerdo, la liberalización del comercio de bienes fue inmediata. Sin embargo, en determinadas condiciones el Consejo puede autorizar a un miembro para establecer una tarifa o cuota de importación	Si. En el acuerdo se prevén mecanismos para emprender acciones bilaterales durante el período de transición, así como también de carácter global, que consisten en restricciones en la frontera aplicadas a importaciones de todo lugar de origen	Si. CH-CO, CH-EC, CH-ME, CH-VE, se cifren al régimen de la ALADI, que admite salvaguardias tanto por razones de desequilibrio de balances de pagos, como de daño significativo a la producción interna
Mecanismos de solución de controversias	Tribunal arbitral ad hoc compuesto por un miembro por cada país en controversia y un árbitro externo que preside (Protocolo de Brasilia). No obstante, en la práctica la Comisión de Comercio es la que ha intervenido en la solución de las controversias	Tribunal Andino de Justicia, órgano propio de la Comunidad Andina, con poder supranacional. No obstante, las partes han recurrido a él en contadas ocasiones	Los miembros pueden optar por un tribunal arbitral propio del acuerdo compuesto por cinco árbitros, o recurrir al GATT (e). En ciertos casos, Colombia y Venezuela deben recurrir al ordenamiento jurídico del Pacto Andino	Cuerpo arbitral compuesto por un representante de cada país miembro	Cuerpo de tres árbitros: dos elegidos por los países interesados y el tercero por los dos anteriores	En términos generales, la parte reclamante puede optar entre la constitución de un panel integrado por cinco expertos que lo preside, CH-ME, CR-ME y BO-ME, o recurrir al GATT (e)	Grupo arbitral, CH-CO, CH-EC y CH-VE: constituido por un experto de cada país y un árbitro externo que lo preside. CH-ME, CR-ME y BO-ME: constituido por cinco miembros, dos por país, y un árbitro externo

Fuente: CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Edición 1996 (LC/G), Santiago de Chile, diciembre de 1996, cuadro VII-2.

Mientras que el Mercosur y la CARICOM no contemplan el uso de una cláusula de salvaguardia dentro de sus esquemas, la Comunidad Andina, el MCCA y el Grupo de los Tres admiten su aplicación, en las condiciones prescritas en sus reglamentaciones. Dentro de los esquemas subregionales no opera ningún régimen eficaz que regule la aplicación de medidas antidumping. En el contexto hemisférico, el TLC constituye una notoria excepción, ya que contempla un régimen antidumping que supera al de la Ronda Uruguay en cuanto a su especificidad. En la práctica, los países continúan aplicando medidas unilaterales para frenar la importación en general o la de determinados rubros que supuestamente constituyen competencia desleal. En no pocos casos estas medidas no exceptuaron a los socios de integración, y a veces se dirigieron en especial hacia importaciones provenientes de éstos. Hasta el momento las controversias surgidas entre los socios de integración por estas medidas han podido ser atendidas mediante consultas directas entre las partes interesadas.

Los nuevos acuerdos de integración procuran instalar mecanismos para resolver de manera expedita las divergencias que puedan surgir entre los países. A partir del Protocolo de Brasilia para la solución de controversias, el Mercosur cuenta con un tribunal arbitral "ad hoc", aunque en la práctica la Comisión de Comercio ha mediado en la resolución de las controversias. La Comunidad Andina heredó del Grupo Andino el Tribunal Andino de Justicia, que está dotado de facultades supranacionales, pero los países miembros lo han utilizado escasamente, tal vez para evitar los posibles conflictos de soberanía nacional.

Los demás esquemas y acuerdos bilaterales de integración suelen contemplar cuerpos arbitrales o paneles, compuestos por representantes de los países y expertos externos que en principio deben dar una solución rápida a las controversias. La experiencia acumulada en el ámbito regional con estos nuevos mecanismos es aún limitada. Como se afirmó hace un momento, muchas de las controversias se resuelven por el conducto diplomático. Sin embargo, no siempre todas las partes han quedado conformes con las soluciones, alcanzadas muchas veces después de álgidas gestiones bilaterales o plurilaterales. Sin lugar a duda, esta manera de resolver los conflictos tiene su precio, y también probablemente sus límites. Se hace sentir la necesidad de una mayor formalización y adecuación de los modos de solución de las controversias.

III. CONDICIONES PARA ADAPTAR LA COMPOSICIÓN DE LA OFERTA EXPORTABLE A LA DEMANDA INTERNACIONAL

A. VÍAS PARA MEJORAR LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

Mejorar la inserción de la región en la economía internacional supone actualmente vincular los países a los flujos dinámicos de comercio, a la IED, la tecnología y el financiamiento. Se ha planteado que ello requiere avances simultáneos y coherentes entre sí de un conjunto de políticas, referidas al ámbito comercial, al cambiario, al desarrollo productivo y financiero, y exige asimismo una mayor articulación entre los niveles macro, meso y microeconómico (CEPAL, 1995a y 1996a).^{27/} Otros análisis se refieren también a la necesidad de prestar atención a las condiciones macro y microeconómicas, y hacen hincapié en la construcción de infraestructura -física e institucional- orientada al comercio (UNCTAD/WTO, 1996).

Todas esas líneas de acción, tendientes a mejorar la oferta exportable de los países en desarrollo y su capacidad de adaptarse a la demanda internacional, requieren transformaciones importantes y complejas en los instrumentos e instituciones existentes, y plantean al mismo tiempo enormes desafíos a los gobiernos y a sus estrategias de desarrollo. Parece claro que la región, dada su estructura de comercio, debe hacer esfuerzos particulares y novedosos para aprovechar las oportunidades de acceso mencionadas en el capítulo II. Entre esos esfuerzos, que pueden encaminarse en varias direcciones, no necesariamente excluyentes, cabe mencionar:

- * diversificación de los mercados, atendiendo al trato diferenciado que se otorga en ellos, en términos de barreras arancelarias y no arancelarias, a las importaciones;
- * diversificación de las exportaciones, tanto en lo que respecta a bienes como a servicios, para aprovechar los cambios en sus condiciones de acceso y el comportamiento de la IED. Además, una mayor diferenciación de los productos permitiría competir en mercados que se rigen no sólo por los precios;
- * incremento de calidad y readecuación de los procesos, atendiendo a las exigencias crecientes del mercado y de las normas -de cumplimiento obligatorio o voluntario- referidas a distintos aspectos de los procesos y productos, lo cual es particularmente válido en el caso de las exigencias ambientales;
- * avance hacia productos de mayor valor agregado, aprovechando las mayores posibilidades de acceso ocasionadas por el menor escalamiento. Ello incluye la creación de ventajas competitivas y la incorporación de tecnología en los procesos

^{27/} Sobre la relación entre política comercial y políticas macro y microeconómicas, véanse Agosin (1993) y Bekerman y Sirlin (1995).

productivos y de comercialización a partir de la especialización en recursos naturales, y

- * reducción de costos por concepto de insumos, aprovechando el descenso de las barreras arancelarias y no arancelarias.

En síntesis, los esfuerzos debieran orientarse fundamentalmente hacia la incorporación de mayor valor agregado en las exportaciones, tomando en consideración, en lo concerniente a la formulación de políticas, el marco formado por convenios multilaterales y los acuerdos comerciales. Parte de esa tarea debe consistir en la promoción de articulaciones productivas en los espacios nacionales y en los espacios subregionales que derivan de los mencionados acuerdos.

B. OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES DERIVADAS DE LA RONDA URUGUAY

Con respecto a los esfuerzos necesarios para mejorar la oferta exportable, debe tenerse presente que los Acuerdos de la Ronda Uruguay estipulan una mayor disciplina en el uso de mecanismos de fomento y de protección temporal de las fronteras. Entre estos pueden mencionarse, como ya se dijo en el capítulo II, los derechos compensatorios, las salvaguardias y los derechos antidumping, que tienen un determinado margen de aplicación. Asimismo, persisten elementos de protección en los sectores agrícola y textil, como salvaguardias especiales, gradualidad del desmantelamiento de cuotas, y otros. Finalmente, también se dispone de los márgenes existentes entre los aranceles consolidados y los aranceles reales.

Todos estos elementos pueden ser utilizados por los países como mecanismos transitorios de protección hasta completar los procesos de aprendizaje y reestructuración en curso. Sin embargo, estos mecanismos necesitan complementarse con instrumentos de fomento para agilizar los procesos de reconversión. Respecto a estos instrumentos, la nueva normativa nacida de la Ronda Uruguay define con mayor precisión espacios en las políticas internas, particularmente en la forma de subvenciones específicas, que pueden ser aprovechados con fines de desarrollo.

En ese sentido, otorga la posibilidad de actuar, en primer lugar, por medio de las llamadas subvenciones “no recurribles”, que pueden aplicarse sobre actividades con importantes fallas de mercado y que implican por tanto fuertes externalidades.^{28/} Estas subvenciones, que a diferencia de las “recurribles” no están sujetas a acciones compensatorias dentro de cierto rango de gastos, se refieren a diversos apoyos, como investigación y desarrollo, desarrollo precompetitivo, asistencia a regiones atrasadas y asistencia para adaptar el aparato productivo a nuevas regulaciones o a normas ambientales. Caben por lo tanto en esta categoría diversas actividades, entre las que destacan las relativas a formación empresarial, información de

^{28/} Las disciplinas del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias sólo se aplican a los subsidios de carácter específico.

mercados, gestión de calidad, apoyos directos que pongan en un pie de igualdad a los exportadores con los competidores internacionales, servicios de apoyo, intermediación financiera, e infraestructura general. Estas actividades demandan gastos a las instancias públicas o privadas que se hagan cargo de ellas, y requieren una elevada dosis de innovación institucional y formación de recursos humanos.^{29/}

El Acuerdo sobre la Agricultura impone en primer lugar a los países determinados compromisos que se expresan en la denominada “Medida Global de la Ayuda (MGA)” en cuanto a las subvenciones que deben reducirse (“compartimento ámbar”),^{30/} y establece a la vez condiciones “de minimis” diferenciadas para los países desarrollados y para los países en desarrollo. Los compromisos otorgan cierta libertad para apoyar sectores específicos, a condición de que se cumpla con la reducción global. Por otra parte, el acuerdo define como formas permitidas de ayuda (“compartimento verde”): i) los apoyos que no impliquen pagos directos en ámbitos de grandes externalidades (investigación y desarrollo, infraestructura, ayuda alimentaria, y otros); ii) los pagos directos a productores encaminados a limitar la producción (“compartimento azul”), y iii) el fomento del desarrollo agrícola y rural en países en desarrollo, lo cual supone entregar subvenciones a la inversión y a los insumos de uso generalizado (CEPAL, 1995b).^{31/}

En segundo término, el Acuerdo de la Ronda Uruguay otorga mayores plazos a los países en desarrollo -que varían entre cinco y ocho años, eventualmente prorrogables- para eliminar subvenciones prohibidas ^{32/} (los países menos adelantados están exentos de esta disciplina), y les concede también otros beneficios, como condiciones “de minimis” en lo concerniente a valor y volumen (aplicables a las exportaciones “nacientes”), gradualidad para la eliminación de las subvenciones cuando se llega a condiciones de competitividad, y facilidades para demostrar la existencia de perjuicio grave en el caso de las subvenciones “recurribles”, lo que les da derecho a una compensación.

Varios países de la región se han entregado ya a la tarea de ajustar sus respectivos instrumentos. A modo de ejemplo pueden citarse los esfuerzos de la República Dominicana, donde se están revisando materias como el impuesto selectivo al consumo (discriminatorio contra los bienes importados) y las licencias previas a la importación;^{33/} de Chile, en lo referente al reintegro simplificado para las exportaciones menores (otorgado en función del monto

^{29/} En el capítulo II (punto 3) se trató ya lo relativo a la subvención de las exportaciones.

^{30/} En lo concerniente a las subvenciones, los países desarrollados se comprometieron a una reducción de 20% en 6 años, y los países en desarrollo a una de 13.3% en 10 años.

^{31/} A modo de referencia, véase Muchnik y Silva (1997), trabajo que analiza el ajuste que necesitarían los instrumentos utilizados en el sector agrícola de Chile.

^{32/} Es decir, aquellas supeditadas a los resultados de la exportación o a requisitos de contenido local.

^{33/} Derivan de monopolios de importación consignados legalmente (Abugattas, 1994).

exportado) y al estatuto automotriz (con bonificación fiscal sujeta a la presencia de un mínimo de componentes nacionales o al cumplimiento de determinadas metas de exportación) (Sáez, 1995; Agosin y Alvarez, 1997), y de Uruguay, con respecto a precios mínimos de exportación, compensaciones sectoriales y devolución condicionada de impuestos indirectos (Vaillant, 1995). Una revisión más exhaustiva de los ajustes institucionales y de política que se están llevando a cabo en los países permitiría evaluar en qué dirección avanzan esos cambios, cuáles son sus principales obstáculos y qué rol cumplen los diferentes agentes económicos públicos y privados. Cabe consignar que varias de estas transformaciones ya se están poniendo en obra debido a las mismas exigencias de la integración regional.

Los esfuerzos encaminados a adaptar y rediseñar los instrumentos e instituciones constituyen verdaderas reformas estructurales de la política comercial. Aun cuando existen mayores plazos y facilidades para los países en desarrollo, persiste la interrogante de si podrán ejecutar adecuadamente tales ajustes, de modo que sirvan para los objetivos de desarrollo.

En tercer lugar, cabe decir que los costos en que deben incurrir los países importadores de tecnología por la puesta en vigencia del Acuerdo sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC o TRIPs en inglés), también inciden en su capacidad de reestructurar la oferta exportable. Estos costos tienen distintas fuentes, como los que impone la adecuación de las normativas nacionales, el pago de montos más altos por concepto de regalías o, en general, la mayor dependencia con respecto a las importaciones. También en este ámbito se prescribe una mayor transparencia y se otorgan ciertas facilidades -como mayores plazos para la aplicación del acuerdo- a los países en desarrollo (Tussie, 1996). Además, el propio acuerdo ADPIC contempla dar ayuda a los países menos adelantados en lo concerniente a transferencia tecnológica y asistencia técnica. De todos modos, persiste la inquietud sobre las reales posibilidades que tienen los países en desarrollo de beneficiarse de la transferencia de tecnología.

En cuarto lugar, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS en inglés), el Acuerdo mundial sobre Servicios de telecomunicaciones, el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, y la existencia de mayores compromisos en el sector de productos farmacéuticos, pueden ofrecer, gracias al abaratamiento de los insumos portadores de tecnología, nuevas posibilidades a los países en desarrollo para la modernización de su aparato productivo, tarea que en muchos casos exige redefinir las políticas industriales y tecnológicas y las políticas relacionadas con la capacitación de los recursos humanos. Por otra parte, aunque los Acuerdos sobre barreras técnicas y sobre medidas sanitarias y fitosanitarias proponen minimizar el uso de normas con fines proteccionistas, no es fácil demostrar -por las múltiples exigencias que es necesario cumplir- que un país está actuando de ese modo y, por tanto, no es fácil tampoco

defenderse de las medidas proteccionistas (UNCTAD/WTO, 1996). Tales exigencias obligan a los países perfeccionar los procesos de producción y a elevar la calidad de los bienes.^{34/}

Finalmente, el Acuerdo sobre las Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC o TRIMs en inglés) impone ciertas condiciones a la IED, que probablemente tendrán efectos dinamizadores sobre la oferta de capitales, e inducirán a los países a buscar los medios para atraerla. No debe olvidarse que junto con los flujos de capital, la IED trae consigo tecnología, recursos humanos calificados y posibilidad de acceso a los mercados, todo lo cual se presta para mejorar o reestructurar la oferta exportable de los países. Al respecto, debe tenerse presente que el ingreso a estos flujos depende de las condiciones generales imperantes en los países, que van más allá de la aplicación de medidas o instrumentos concretos.

En síntesis, una lectura final de los compromisos y disciplinas enumerados plantea interrogantes sobre la disponibilidad de información y el acceso a ésta en los países en desarrollo, y sobre su capacidad para aprovechar las oportunidades y defenderse de la aplicación de diversas restricciones por parte de sus socios comerciales.^{35/} Con ello se vislumbran tareas crecientemente complejas para los gobiernos, particularmente en lo que dice relación con la generación y el monitoreo de información especializada.

C. OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES DERIVADAS DE LOS ACUERDOS REGIONALES DE INTEGRACIÓN

Conforme a su conceptualización actual, los procesos de integración ya no sólo persiguen la creación del comercio dentro de cada esquema, sino que tienen como meta ulterior mejorar la inserción de las economías participantes en el intercambio mundial de bienes, servicios y capitales. Por sí sola, la creación de comercio entre los socios de integración puede elevar el nivel de eficiencia de sus economías. A su vez, la contribución dinámica de los procesos de integración proviene del aprovechamiento de las economías de escala que brinda el mercado ampliado y asimismo, del aumento de la tasa de ahorro e inversión ocasionado por la elevación de la rentabilidad del capital, a lo cual se suman los efectos que ejerce la integración sobre la innovación tecnológica y sobre la capacidad de los países de atraer inversiones extranjeras. De hecho, se ha estimado, en el caso de la UE, que los efectos dinámicos del crecimiento endógeno

^{34/} Por ejemplo, aunque los requisitos de etiquetado y empaque ecológico establecidos en la mayoría de los países desarrollados para la producción y consumo de productos favorables al medio ambiente son de cumplimiento voluntario, en la práctica pueden dar origen a una discriminación en el acceso a los mercados, y obligar a los países en desarrollo a desplegar grandes esfuerzos para ajustar sus procesos de producción y comercialización (Larach, 1997b).

^{35/} A modo de referencia, un análisis de la situación de los países puede encontrarse en: Sáez (1995) y en Agosin y Alvarez (1997) con respecto a Chile; Vaillant (1995) para Uruguay; Abugattas (1994) para República Dominicana, y CSIER (1996) para varios países de la región. En Tussie (1996), Sáez (1994), y Agosin y otros (1994) se encuentran apreciaciones globales sobre América Latina y el Caribe.

y de la innovación endógena más que triplican el efecto estático del aumento de la eficiencia (CEPAL, 1994b, pp. 58-62).

A diferencia de lo que ocurrió en el pasado, los acuerdos de corte sectorial que operan en los actuales esquemas de integración no van más allá de la mera desgravación arancelaria diferencial, secundados en algunos casos por normas de origen específicas. El Tratado de Asunción prevé la posibilidad de celebrar acuerdos sectoriales tendientes a favorecer la especialización intrasectorial, pero las pocas iniciativas gestionadas por el sector privado en este sentido no han sido acogidas por los gobiernos. Paradójicamente, el Acuerdo automotriz entre Argentina y Brasil, que es anterior al Mercosur y que administra la liberalización mutua mediante un sistema de cupos, ha sido muy provechoso en cuanto a impulsar el intercambio bilateral y atraer inversión extranjera directa hacia el sector. Podría afirmarse entonces que, en general, los Acuerdos sectoriales han sido poco eficaces y que ya no son operantes los intentos de asignar distintas industrias a los diversos países sobre la base de programas acordados para ese fin, y que en cambio ahora tal papel ha sido confiado plenamente al mecanismo de mercado.^{36/}

Para que este último mecanismo opere cabalmente dentro de la región deben cumplirse simultáneamente varias condiciones. En primer lugar, los Acuerdos de integración deben implicar una liberalización amplia de los mercados en términos de sectores y de países. En segundo lugar, es necesario que el proceso integrador esté regido por normas estables y transparentes. En tercer lugar, la liberalización debe comprender también los sectores de servicios y de movimiento de capital. La libre movilidad del factor trabajo debe extenderse por lo menos a los cuadros gerenciales y profesionales. Los costos de transacción deben ser minimizados mediante la construcción de una infraestructura de transporte y de comunicaciones que vincule adecuadamente a los países entre sí. Por último, se requiere la armonización de normas para favorecer el intercambio en su más amplio sentido, incluyendo lo relativo a la incorporación del progreso tecnológico (CEPAL, 1994b, pp. 13 y 14).

La experiencia de la UE demuestra que la perspectiva de un mercado plenamente integrado induce a adecuaciones importantes en las estrategias empresariales. De hecho, ya antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht se era testigo de la proliferación de fusiones y de la ejecución de inversiones masivas, encaminadas a acomodar las estructuras productivas y comerciales a las nuevas condiciones de competencia. Algo parecido está ocurriendo en el Mercosur. La rápida y sostenida implantación de su unión aduanera ha llevado a diversas respuestas empresariales, que van desde el simple incremento de las importaciones y las exportaciones mutuas hasta la realización de inversiones crecientes entre los países socios, pasando por el establecimiento de representaciones comerciales en los otros países y las fusiones entre empresas. Por último, las nuevas condiciones parecen estar ejerciendo un poderoso efecto de atracción sobre las inversiones procedentes de terceros países, aunque éstas por lo pronto parecen concentrarse en los dos países mayores y en unos pocos sectores, como productos

^{36/} Mayores antecedentes sobre la experiencia de los acuerdos sectoriales pueden encontrarse en Gana (1995).

metálicos, maquinaria y equipos, productos químicos, y productos alimenticios, bebidas y tabaco (Di Filippo, 1995).

En este nuevo contexto, caracterizado por una liberalización amplia del intercambio intrarregional y la simultánea apertura hacia los mercados internacionales, se hará cada vez más patente la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas, las políticas fiscales y, en última instancia, también las políticas sociales. La necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas suele presentarse en especial cuando las circunstancias alejan a uno o más de los países de los equilibrios deseados. Ejemplo claro de lo anterior es la tendencia a la apreciación de la moneda en Brasil desde que se aprobó el Plan Real, y su efecto sobre la balanza comercial del país, todo lo cual indujo a las autoridades competentes a aplicar medidas en el ámbito financiero para frenar las importaciones. Después de las correspondientes reclamaciones de los demás países miembros del Mercosur, éstos fueron exceptuados temporalmente del efecto de esas disposiciones. Este conflicto podría haberse evitado si hubiera mediado una mayor coordinación antes de la dictación de las diversas medidas. No obstante, queda la duda de si es realista esperar la coordinación de una política tan esencial como la cambiaría entre países que tienen dificultades para ajustar sus economías. De hecho, dentro de los acuerdos de integración aún no se han registrado avances significativos en la coordinación de las políticas arriba indicadas.

Otra área donde se ha dejado sentir últimamente la necesidad de una mayor coordinación entre las políticas es la referida al tratamiento de la inversión extranjera. Argentina presentó reclamaciones en el seno del Mercosur contra las prácticas seguidas por algunos estados del Nordeste de Brasil para atraer inversión extranjera hacia la instalación de complejos automotrices. Argentina argumentó que esas medidas de promoción, particularmente generosas, constituían una competencia desleal, ya que supuestamente desviaban inversiones que de otro modo podrían haberse dirigido a su propio territorio. El Mercosur cuenta con dos normativas para regular la inversión extranjera en el interior del esquema: el Protocolo de Colonia, que confiere el trato de nación más favorecida a las inversiones que se realizan entre los socios de integración, y el Protocolo sobre Promoción y Protección de Inversiones provenientes de Estados no partes del Mercosur, que apunta a evitar la competencia desleal que puede darse entre los socios en el afán de atraer inversión desde terceros países, al conceder a ésta un tratamiento “justo, equitativo y no menos favorable que el otorgado a las inversiones nacionales”. Al parecer, la especificación de estos últimos conceptos no fue lo suficientemente precisa como para evitar el conflicto antes aludido.

IV. CUESTIONES PARA EL DEBATE Y FUTURAS INVESTIGACIONES

A. NUEVAS ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA COMERCIAL

A la luz de lo expuesto en los capítulos anteriores, puede verse que la nueva política comercial comprende básicamente dos ámbitos de acción: uno relativo a la adecuación de instrumentos, y otro que abarca las adecuaciones administrativas requeridas para llevar a cabo las nuevas políticas y para atender a la vez las mayores exigencias en materia de información y procedimientos.

Según Agosin (1996), la formulación de las políticas comerciales tiene tres objetivos básicos, a saber, promover la adquisición de nuevas ventajas comparativas, proteger la economía de choques externos, y defenderla contra el comercio desleal o contra un aumento repentino de las importaciones. Con respecto al primer objetivo, argumenta que deben enfrentarse los siguientes desafíos: el de la industria naciente, el de las externalidades, el de la coordinación, y el de la información asimétrica en los mercados de capital, realidades todas caracterizadas por las fallas de mercado, que hacen que la política comercial moderna tienda a confundirse con las políticas de desarrollo. En cuanto a los otros objetivos, sostiene que los países en desarrollo aún tienen márgenes de maniobra en materia de aranceles y de medidas no arancelarias, así como en lo tocante a las nuevas disciplinas relativas a derechos compensatorios, medidas antidumping y salvaguardias. En todos estos ámbitos tales países deben crear o adecuar sus normativas nacionales conforme a los lineamientos del GATT. El autor sostiene que en algunos de estos ámbitos los países deberían incluso ser más exigentes, como en el caso de la aplicación de las medidas antidumping, para que éstas no sean utilizadas con fines proteccionistas.

Para enfrentar los problemas de externalidades, la política comercial podría recurrir a subvenciones y diversos diseños institucionales. Entre las primeras menciona las subvenciones a la capacitación, a la investigación y desarrollo, y a la adquisición de información de mercados. Asimismo, visualiza posibilidades de dar tratamiento especial a la IED, a condición de que tenga atributos que favorezcan la competitividad internacional, y plantea orientaciones para una nueva banca de desarrollo con estos mismos fines. Vale decir, persistirían los márgenes de maniobra en el marco de la normativa de la OMC.

Además de las restricciones y oportunidades que emanan de esta normativa, en términos como los planteados en los párrafos anteriores, hay otros elementos condicionantes que provienen de los Acuerdos de integración. En la práctica los países están otorgando creciente importancia a estos últimos compromisos, aun cuando su articulación con el marco multilateral es un asunto poco discutido hasta el momento. Al respecto, el entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994, reconoce explícitamente el considerable aumento en número e importancia de los acuerdos de integración y su contribución cada vez mayor a la expansión del comercio internacional. Asimismo, resulta evidente que los acuerdos pueden constituir un aporte al proceso de liberalización a escala mundial, conforme a la lógica de ir avanzando

gradualmente, y sobre la base de los acuerdos ya existentes ("building blocks"). Por otra parte, en el capítulo III del presente trabajo ya se aludió a la contribución que pueden hacer los Acuerdos de integración para la mejor inserción productiva y comercial de los países participantes, dentro de un contexto de regionalismo abierto.

En principio los acuerdos regionales deben regirse por el marco normativo global, y sus disposiciones incluso pueden ser más específicas que lo compromisos contraídos a nivel multilateral, como ocurre en el TLC. De hecho, en varios países ya se ha estado estudiando la posibilidad de ajustar sus arreglos institucionales a las regulaciones de los acuerdos subregionales. Además, la instancia regional ofrece la oportunidad de resolver las divergencias entre los países socios, evitando así la necesidad de acudir al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. De hecho, de las múltiples controversias planteadas ante este órgano hasta octubre de 1996, sólo una correspondía a un conflicto entre países de la región (CEPAL, 1996b, pp. 145 a 147, cuadro X.1).

No obstante, la liberalización verificada en el seno de algunos acuerdos dista de ser amplia, como se sugiere en el entendimiento referido. Además, ciertas tarifas arancelarias para terceros países han recibido la crítica de ocasionar la desviación de las importaciones de tales países. Algunas medidas no arancelarias siguen aplicándose dentro de los esquemas de integración y también con respecto a las importaciones de terceros países. En materia de normas, pareciera que aún quedan importantes esfuerzos por realizar para adecuar, en primer lugar, las normas nacionales a las multilaterales, y, en segundo lugar, para instaurar regulaciones claras y eficaces dentro de los acuerdos subregionales que sean compatibles con las disposiciones de la OMC.

Los aspectos mencionados se centran esencialmente en la cuestión del acceso al mercado desde el punto de vista de la demanda. Por el lado de la oferta, cabe asimismo explorar las posibilidades que brinda la creación de ventajas comparativas, en un escenario donde rigen tanto los compromisos multilaterales como los regionales. Esas posibilidades, según Agosin (1996), provienen de diversos ámbitos generadores de externalidades, entre los cuales pueden destacarse la IED, el desarrollo tecnológico y los servicios. Además, sobre estas áreas recaen importantes cambios de la regulación multilateral, y se abren a la vez amplios espacios en ellas a partir de los Acuerdos regionales.

La acción combinada del Acuerdo MIC y del correspondiente a subvenciones puede dar lugar a una dinamización de los flujos de IED, al tiempo que persisten algunos ámbitos de políticas que los países pueden aprovechar para atraerla hacia sus respectivos territorios. Por otra parte, la constitución de espacios subregionales integrados puede hacerlos más atractivos para los flujos externos, a causa de la ampliación de los mercados con acceso preferencial y la posibilidad de aprovechar las economías de escala y los incrementos de productividad. Las normas establecidas dentro de los acuerdos refuerzan tales atractivos, como lo ilustra la evolución del sector automotriz en algunos esquemas de integración (Di Filippo, 1995). Por otra parte, la ausencia de normas comunes y específicas con respecto al tratamiento de la IED puede llevar a situaciones de competencia y de conflicto entre los socios de integración.

También en el ámbito del desarrollo tecnológico operan diversos condicionamientos provenientes del marco multilateral y de los Acuerdos subregionales. Por una parte, el Acuerdo ADPIC encarece la adquisición de tecnología; por otra, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias admite apoyos para la investigación y el desarrollo, así como para otras actividades con externalidades en el ámbito del conocimiento (como la educación especializada y la capacitación). La combinación de ambos acuerdos induce a definir políticas tecnológicas propias.^{37/} Además, los acuerdos recientemente aprobados sobre servicios de telecomunicaciones y sobre tecnología de la información pueden tener considerables efectos en cuanto a transferencia y desarrollo tecnológicos para los países importadores. Los acuerdos regionales, por su parte, incentivan la inversión en investigación y desarrollo, al ampliar los mercados dentro de los cuales pueden explotarse los beneficios de tal actividad, y proveen un medio de mayor fluidez para la transferencia de información y conocimientos. La IED atraída por los Acuerdos de integración también puede contribuir a este importante proceso, por la transferencia tecnológica asociada a este tipo de inversión.

Finalmente, la liberalización de los servicios operada por medio del AGCS ofrece la posibilidad de lograr nuevas ventajas comparativas, merced al aporte que tales servicios pueden hacer a la competitividad de los bienes transables. Estas posibilidades pueden reforzarse mediante la incorporación creciente de este sector en los Acuerdos regionales.

De la enumeración anterior resulta claro que los países enfrentan importantes tareas en lo concerniente a la adecuación de sus normas nacionales, tanto al marco multilateral como a lo que se podría acordar en el ámbito de los Acuerdos regionales de integración. Por otra parte, no es tan evidente que los países estén aprovechando el espacio regional para la formulación de normas e instrumentos propios, que aun siendo compatibles con las disposiciones de la OMC, otorguen un elemento de preferencia y coherencia a los socios de tales Acuerdos.

B. ASPECTOS INSTITUCIONALES

La mayoría de los estudios sobre la necesidad de que los países se ajusten a la nueva normativa y aprovechen las nuevas condiciones, dan prioridad a la dimensión institucional. En efecto, la dispersión de temas y tratamientos, la diversidad de actores (distintos sectores del Estado y del ámbito privado), la necesidad de adecuar los instrumentos, las nuevas y mayores exigencias en materia de generación de información y de aprendizaje en el plano de la negociación, son todos factores que requieren urgentes esfuerzos en lo que concierne a rediseño institucional y formación de recursos humanos.

^{37/} En el análisis que Agosin y Alvarez (1997) desarrollan sobre Chile, proponen políticas selectivas, orientadas hacia categorías amplias de actividades o hacia actividades relacionadas (complejos asociados a recursos naturales y servicios), que no entrarían en conflicto con la normativa multilateral.

De Acuerdo con UNCTAD/WTO (1996), para participar provechosamente en el sistema multilateral, los países deben mejorar su desempeño en lo tocante a capacitación en el trabajo y, asimismo, en lo relativo a identificar, dimensionar y explotar las oportunidades de comercio; ejercer derechos de comercio en los mercados exportadores; cumplir las obligaciones de comercio, y definir y perseguir sus intereses de comercio y desarrollo en las negociaciones comerciales. En lo que se refiere al fortalecimiento institucional, ese mismo estudio hace hincapié en la necesaria coordinación nacional de las acciones de comercio y en la articulación de los organismos públicos con los sectores privados, académicos y otros.

Si bien la adecuación institucional es una tarea que va más allá de la creación o transformación de organismos especializados, el hecho de que varios países estén creando nuevas instituciones puede interpretarse como una señal de que se están preparando para enfrentar ese desafío.^{38/} Pueden citarse, por ejemplo, el Instituto Dominicano de Comercio Exterior, en República Dominicana; la Comisión Nacional de Comercio Exterior, en Argentina; el Ministerio de Comercio Exterior, en Venezuela, y la Agencia para el comercio internacional, en Brasil. Algunos países se proponen además generar nuevos mecanismos que se ocupen de la propiedad intelectual, como la Oficina Nacional de Propiedad Intelectual, en República Dominicana, y los institutos de propiedad industrial y de propiedad intelectual de Chile.

Otro camino para fortalecer la posición negociadora de los países en desarrollo consiste en crear conjuntamente instituciones regionales o subregionales que se vinculen estratégicamente a asociaciones de consumidores o de usuarios de los países de destino de las exportaciones, cuya intervención o influencia (lobbying) podría facilitar el acceso a los mercados respectivos. Este procedimiento permitiría además compartir los gastos entre los países en desarrollo. En consecuencia, lo que se propone es una gestión común encaminada a reducir la vulnerabilidad del acceso, gestión en la que podría corresponder un papel considerable a la coordinación regional (Tussie, 1996).

En general, parece conveniente que los países desarrollen un intercambio más fluido sobre sus experiencias en materia de políticas y de creación de una nueva institucionalidad, habida cuenta de los desafíos comunes que enfrentan, de los altos costos que estas readecuaciones representan, y del escaso tiempo disponible para llevarlas a cabo.

^{38/} Se trata de organismos cuyas tareas van desde unificar acciones en materia de política comercial, hasta controlar y regular el comercio desleal, pasando por la información sobre las prácticas comerciales de los países copartícipes.

BIBLIOGRAFIA

- Abugattas, Luis (1994), Impacto de los acuerdos de la Ronda Uruguay sobre la economía dominicana (versión preliminar), Secretariado Técnico de la Presidencia/Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santo Domingo, mayo.
- Agosin, Manuel (1996), "La política comercial en América Latina y el nuevo sistema internacional de comercio", Integración y Comercio, año 1, N° 0, enero-abril, Buenos Aires.
- _____ (1993), Política comercial y transformación productiva (LC/R.1293), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Agosin, Manuel, Diana Tussie y Gustavo Crespi (1994), Developing countries and the Uruguay Round. An evaluation and issues for the future, documento de trabajo, N° 129, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago de Chile, octubre.
- Agosin, Manuel y Roberto Alvarez (1997), La inserción internacional de la economía chilena: límites y oportunidades, Santiago de Chile, Centro de Productividad Industrial (CEPRI), mayo.
- Bekerman, Marta y Pablo Sirlin (1995), Política comercial e inserción internacional: una perspectiva latinoamericana, Revista de la CEPAL N° 55 (LC/G.1858), Santiago de Chile, abril.
- CEPAL (1997a), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1996 (LC/G.1938-P), Santiago de Chile. Publicación de Naciones Unidas, N° de venta E/S.97.II.G.1.
- _____ (1997b), Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 1997 (LC/1978), Santiago de Chile.
- _____ (1996a), Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre la macro y microeconomía, (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- _____ (1996b), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Edición 1996 (LC/G.1941), Santiago de Chile, diciembre de 1996.

- _____ (1995a), América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas N° de venta: S.95.II.G.6.
- _____ (1995b), El Acuerdo Agrícola y sus implicancias para América Latina en el acceso a los mercados (LC/R.1586), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1994a), El dinamismo reciente del comercio intrarregional de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)(LC/R.1436), Santiago de Chile.
- _____ (1994b), El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- CSIER (Centre for the Study of International Economic Relations, University of Western Ontario) (1996), Latin America and the Caribbean and the Uruguay Round. Report to the CIDA on a project on Developing countries and the Uruguay Round, vol. 4, London, Canadá, enero.
- Di Filippo, Armando (1995), Transnacionalización e integración productiva en América Latina, Revista de la CEPAL, N° 57 (LC/G.1891-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Durán, Esperanza (1994), "Latinoamérica y la Ronda Uruguay: acceso a los mercados y nuevas oportunidades de comercio", La Ronda Uruguay y el desarrollo de América Latina, Patricio Leiva (ed.), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Economía y de Política Internacional/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CLEPI/PNUD).
- Durán, José E. (1997), Las multinacionales, la inversión extranjera directa y el comercio internacional, Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD de Empresas Transnacionales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Finger, J.M. y otros (1996), The Uruguay Round-Statistics on Tariff Concessions Given and Received, Washington, D.C., Banco Mundial.
- FUNCEX (Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior) (1997), Revista Brasileira de Comércio Exterior, N° 50, Rio de Janeiro, enero-marzo.
- Gana, Eduardo (1995), Algunas ideas acerca de la complementación productiva en América Latina (LC/R.1522), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994), Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Acceso de bienes y servicios a los mercados. Visión general de los resultados. Ginebra, noviembre.
- _____ (1993); El proyecto de acta final de la Ronda Uruguay. Resumen de Prensa. Noticias del Uruguay Round (NUR 080), diciembre.
- GEMINES (1997), Informe GEMINES. Análisis de la coyuntura económica, N° 196, Santiago de Chile, enero.
- Gutman, Graciela y Luis Miotti (1996), Exportaciones agroindustriales de América Latina y el Caribe. Especialización, competitividad y oportunidades comerciales en los mercados de la OCDE (LC/L.964), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Kouzmine, Valentín (1997), Acceso de los productos de América Latina y el Caribe al mercado de textiles de los Estados Unidos (LC/L.1076), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Larach, María Angélica (1997a), Política comercial: acceso a mercados en el sector agrícola, Unidad de Comercio Internacional, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- _____ (1997b), Etiquetado y empaquetado ecológico, Unidad de Comercio Internacional, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, junio.
- Medhora, Rohinton (1997), "Emerging issues in international trade relations: Some research directions", documento presentado al Seminario "Emerging Issues in International Trade Relations", (Buenos Aires, 21 y 22 de abril), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), marzo, inédito.
- Muchnick, E y F. Silva (1997), Subsidios y ayudas al sector agroalimentario chileno: integración con competitividad (LC/R.1724), Santiago de Chile, CEPAL, 15 de mayo de 1997.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1996), Market Access after the Uruguay Round. Investment, Competition and Technology Perspectives, París.
- OMC (Organización Mundial de Comercio) (1996), Declaración Ministerial de Singapur (WT/MIN(96)/DEC), Conferencia Ministerial, Singapur, 9-13 diciembre.
- _____ (1995), Medidas de la OMC relativas a los países en desarrollo miembros. Nota de la Secretaría (WT/COMTD/W/10), Ginebra, noviembre.

- Sáez, Raúl (1995), "Los acuerdos de la Ronda Uruguay y Chile", Colección Estudios CIEPLAN, N° 40, Santiago de Chile, marzo.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1997), "Singapur: el día siguiente", Boletín notas estratégicas, N° 28, Caracas, enero.
- Srinivasan, T. N. y Samuel C. Park Jr. (1996), *Developing countries and the multilateral trading system: from Gatt (1947) to the Uruguay Round and future beyond*, Washington, D.C., Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial.
- Tussie, Diana (1997), *Some questions for debate: emerging issues in international trade relations*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- _____ (1996), *Políticas comerciales y compromisos en la Organización Mundial del Comercio (LC/R.1672)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- UNCTAD/WTO (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo/Organización Mundial del Comercio) (1996), *Strengthening the participation of developing countries in world trade and the multilateral trading system (TD/375/Rev.1)*, Ginebra.
- Vaillant, Marcel (1995), *El GATT 94 y la Organización Mundial del Comercio. Una nueva agenda para Ronda Uruguay (LC/MVD/R.125.Rev.1)*, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Yeats, Alexander J. (1996), *Does Mercosur's trade performance justify concerns about the effects of regional trade arrangements?*, Washington, D.C., Banco Mundial.