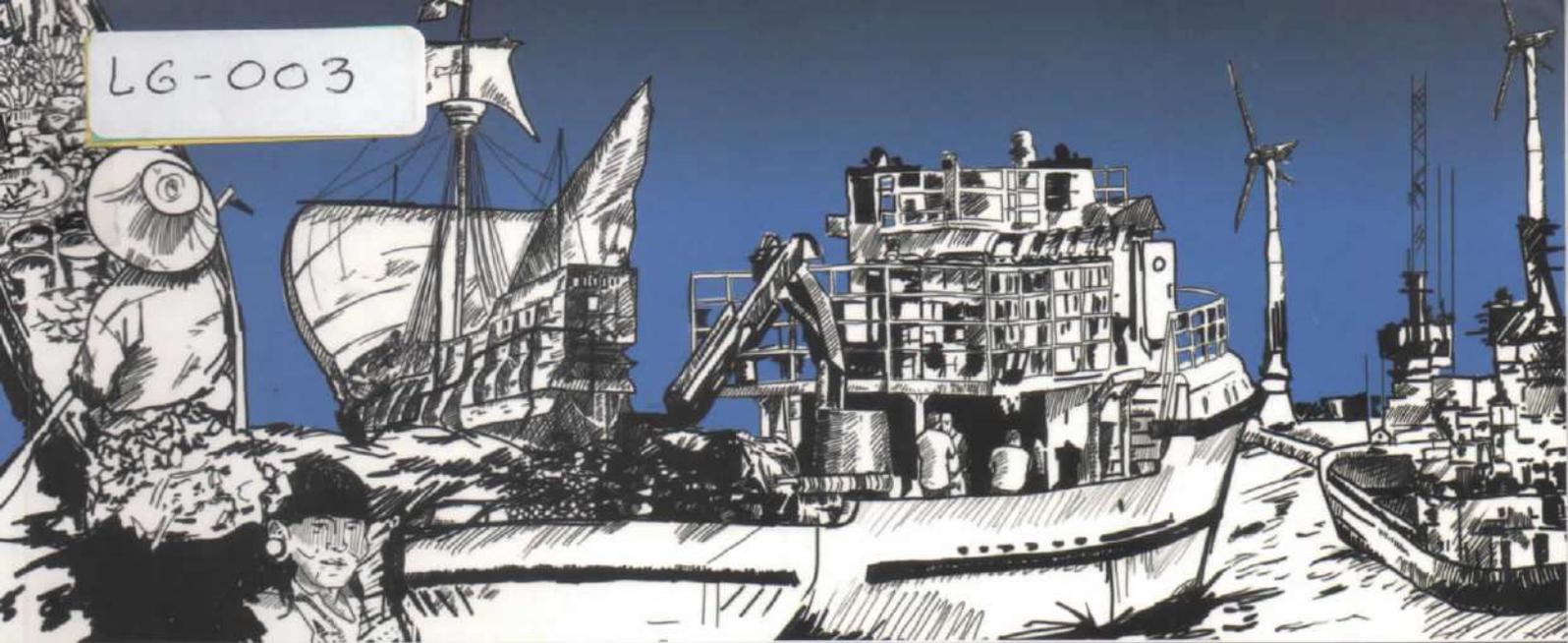


LG-003



2005
R
D

Reporte de Economía
y Desarrollo

América Latina en el comercio global

Ganando mercados

CAF

América Latina en el comercio global

Ganando mercados



Título: *América Latina en el comercio global.*

Ganando mercados

Serie: Reporte de Economía y Desarrollo

Depósito Legal: If74320043302587

ISSN: 980-6810-01-5

Editores:

Dirección de Estudios Económicos.

Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo de la
Corporación Andina de Fomento (CAF).

desarrollo@caf.com

Coordinación y producción editorial:

Dirección de Secretaría y Comunicaciones Corporativas.

Unidad de Publicaciones de la CAF.

Teléfono: (58 212) 209.2249 – Fax: 209.2211

publicaciones@caf.com

Diseño gráfico: 72 dpi

Ilustración de portada: Heraclio Atencio

Impreso en: Gráficas Acea

Caracas, Venezuela – Noviembre de 2005

La versión digital de este libro se
encuentra en: **www.caf.com/publicaciones**

© Corporación Andina de Fomento

Prólogo

L. Enrique García

Presidente Ejecutivo – CAF

Profundizar la participación de las economías latinoamericanas en el comercio internacional es componente clave de una agenda de desarrollo para retomar un crecimiento económico de calidad, sostenible e incluyente. En la actualidad, la mayoría de países de la región se encuentra abocada a estrechar sus lazos comerciales con el resto del mundo, mitigar los riesgos inherentes a una mayor presencia en el comercio internacional y propiciar la inclusión de todos los segmentos de la sociedad en los beneficios de una apertura comercial más amplia.

Si bien durante las últimas dos décadas América Latina abrió considerablemente sus mercados al comercio internacional, su participación relativa en éste ha caído en forma sistemática y hoy representa menos de la mitad de la participación observada hace cuarenta años. En contraste, el peso de otras economías en el comercio mundial ha aumentado vertiginosamente, como es el caso de China y el Este Asiático.

La disminución de la presencia regional en el comercio mundial obedece en parte a la baja productividad que caracteriza a los países de la región, factor que limita la competitividad de la oferta exportable latinoamericana. En este sentido, resulta clara la necesidad de vincular la agenda comercial de los países con la puesta en marcha de un conjunto de políticas y reformas domésticas que incremente la calidad de su inserción internacional a través de mejoras en su productividad.

Adicionalmente, se hace indispensable reducir –y eventualmente eliminar– las barreras comerciales y físicas que aún limitan el acceso de América Latina a los mercados de exportación. En este sentido, resulta clave utilizar en forma coherente los distintos acuerdos comerciales que mejor se ajusten a las especificidades de las economías de la región, sus ventajas comparativas y el balance de sus intereses puntuales.

Aun cuando existen importantes complementariedades entre las distintas rutas de inserción internacional –sean éstas multilaterales, bilaterales o regionales– para cada país existirá una correspondencia específica entre sus necesidades de mayor liberalización comercial y las alternativas de inserción. El mejor aprovechamiento de las distintas esferas de negociación comercial demanda, también, que éstas se ajusten constantemente a las realidades cambiantes del comercio internacional y que sintonicen con los avances que se produzcan en esferas particulares.

Dado el compromiso de la CAF con el diseño y ejecución de una agenda renovada de desarrollo para América Latina, la Corporación apoya a la región en su objetivo de lograr un mayor y más equitativo acceso a los mercados mundiales. En línea con ello, la presente publicación brinda un aporte al debate de las políticas públicas sobre este tema mediante el examen de aspectos relevantes de la agenda comercial de la región.

A lo largo de este libro se ilustra el complejo entramado de esferas de inserción internacional que los países tienen a su disposición, identificando las barreras comerciales que limitan el libre comercio de bienes y servicios entre los países y evidenciando los impactos que los diferentes acuerdos comerciales pueden tener sobre variables económicas y sociales. Además, se analiza el modo en que la región puede aprovechar más efectivamente la mayor participación de China, actor clave en el comercio internacional, y se destacan los aspectos críticos de las negociaciones comerciales en temas particularmente sensibles, como la liberalización de los sectores agrícola y de servicios, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la facilitación del comercio.

En este contexto, esperamos que estas páginas aporten elementos que estimulen el debate y orienten la implementación de políticas públicas para lograr un mayor acceso a los mercados internacionales e incrementar el crecimiento económico, con el fin último de contribuir a una mejor calidad de vida para los habitantes de la región.

Reconocimientos

La preparación de este Reporte es responsabilidad de la Dirección de Estudios Económicos, Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo de la Corporación Andina de Fomento, bajo la coordinación de Luis Miguel Castilla.

Los asesores académicos de este proyecto fueron Miguel Rodríguez Mendoza y Pablo Sanguinetti.

Los principales autores son:

Capítulo 1	<i>Luis Miguel Castilla</i>
Capítulo 2	<i>Miguel Rodríguez Mendoza</i>
Capítulo 3	<i>Stefania Scandizzo</i>
Capítulo 4	<i>José Pineda</i>
Capítulo 5	<i>José Pineda</i>
Capítulo 6	<i>Luis Miguel Castilla y Federico Ortega</i>
Capítulo 7	<i>José Pineda</i>
Capítulo 8	<i>Cristina Fernández</i>
Capítulo 9	<i>Stefania Scandizzo</i>
Capítulo 10	<i>José Pineda</i>

Osmel Manzano contribuyó en la elaboración del capítulo 1. Maritza Hidalgo tuvo a su cargo la edición general del libro.

Los autores agradecen la contribución y los valiosos comentarios que recibieron de Christophe Bellman, Marcela Benavides, Eduardo Bianchi, Juan Blyde, Mauricio Cárdenas, Camilo Casas, Gabriela Cuadra, Robert Devlin, Gabriel Duque, Ramón Espinasa, David Florían, Clementina Giraldo, Roberto Gisbert, Catalina Herrera, Roberto Junguito, Ricardo Meléndez, Devashish Mitra, Isidro Morales, Jaime Andrés Niño, Carolina Pagliacci, Lenin Parreño, Carlo Pietrobelli, Marta Lucía Ramírez, Mauricio Reyna, Bartolomé Ríos, Germán Ríos, Miguel Rodríguez Mendoza, Pedro Roffe, Olga Patricia Roncancio, Kamal Saggi, Pablo Sanguinetti, Francisco Wulff y Soledad Zignago.

Los asistentes de investigación fueron Jennifer Arencibia, José Herrera, Ricardo Isea, Federico Ortega, María Caridad Ortiz, Andrea Otero, Mariana Penzini y Javier Pérez.

Índice

● Prólogo	3
● Reconocimientos	5
● Abreviaturas y acrónimos	15
● Capítulo 1 Hacia una estrategia coherente de inserción internacional	19
• Introducción	21
• Patrones del comercio de bienes	23
• Patrones del comercio de servicios	27
• Estrategias para profundizar el acceso a mercados	29
• Estrategias de negociación y acuerdos comerciales	31
• Barreras comerciales que enfrenta la región	32
• Impactos agregados y sectoriales de los acuerdos comerciales	33
• Impactos sociales y territoriales de la inserción internacional	34
• China: oportunidades y desafíos para América Latina	35
• El desafío de la apertura agrícola	36
• La liberalización de los servicios: un mundo por explorar	36
• Hacia una protección balanceada de los derechos de propiedad intelectual	37
• La agenda de la facilitación del comercio	38
● Capítulo 2 Estrategias de negociación y acuerdos comerciales	41
• Introducción	43
• De la liberalización unilateral a la integración regional	45
• La participación en el sistema multilateral de comercio	51
• Del GATT a la OMC	51
• Multilateralismo y regionalismo	54
• Del ALCA al “nuevo” bilateralismo	56
• Estrategias de negociación comercial y desarrollo	59
• La integración regional: una tarea pendiente	60
• La armonía en las negociaciones y compromisos comerciales	62
• Las negociaciones en la OMC y los acuerdos regionales	62
● Capítulo 3 Barreras comerciales que enfrenta la región	65
• Introducción	67
• Barreras a superar en los mercados industrializados	68
• Crestas y escalonamientos frenan las exportaciones de la región	68
• El mercado agrícola continúa protegido	68
• Las barreras no arancelarias	72
• Trato preferencial	77
• Proteccionismo en América Latina	79
• Los mercados de otros países en desarrollo permanecen muy cerrados	85
• Proteccionismo en el comercio de servicios	87
• Consideraciones finales	91

●	Capítulo 4 Impactos agregados y sectoriales de los acuerdos comerciales	93
	• Introducción	95
	• Rutas de apertura comercial y sus efectos agregados	96
	• Impactos sectoriales de la liberalización	103
	• Impactos de la liberalización en el sector servicios	108
	• La apertura de los servicios y sus efectos en el resto de la economía	108
	• Impactos de la liberalización de bienes en el sector servicios	110
	• Efectos de la apertura en el sector agrícola	111
	• Impactos sectoriales de la liberalización agrícola	112
	• Conclusiones	122
●	Capítulo 5 Impactos sociales y territoriales de la inserción internacional	125
	• Introducción	127
	• Impactos sociales de la apertura del comercio	128
	• Efectos sociales de los TLC de Colombia y Perú con Estados Unidos	128
	• Efectos sociales de la apertura multilateral del comercio agrícola	137
	• Impactos territoriales de la integración	139
	• Asimetrías estructurales en la región andina	140
	• Liberalización comercial y disparidades regionales: consideraciones generales desde la “nueva geografía económica”	145
	• Conclusiones	147
●	Capítulo 6 China: oportunidades y desafíos para América Latina	149
	• Introducción	151
	• Relación comercial entre China y América Latina	152
	• El comercio entre China y América Latina	152
	• América Latina como proveedor de materia prima a China	157
	• China como competidor de América Latina en los mercados globales	161
	• Estrategia comercial con China	171
	• Barreras comerciales	173
	• Mas allá de la OMC: acuerdos comerciales preferenciales	177
	• Impactos de las distintas rutas de inserción	177
	• Conclusiones	180
●	Capítulo 7 El desafío de la apertura agrícola	183
	• Introducción	185
	• El sector agrícola en América Latina	186
	• La agricultura es vital en la región	186
	• Las exportaciones agrícolas destacan en la exportaciones regionales	188
	• Balances comerciales del sector	189
	• Elevada protección agrícola mundial	192
	• Retos de la apertura comercial agrícola	193
	• Competitividad y productividad del sector agrícola: desafío interno	193
	• ¿Avances en la apertura multilateral de la agricultura?	195
	• Agricultura en los acuerdos preferenciales en que participa América Latina	197
	• Acuerdos de Libre Comercio	198
	• Acuerdos subregionales	199
	• Conclusiones	201

●	Capítulo 8 La liberalización de los servicios: un mundo por explorar	203
	• Introducción	205
	• El mercado de servicios cobra impulso	207
	• El mercado de servicios: oportunidad abierta por el desarrollo tecnológico	207
	• ¿Qué tipo de servicios son más prometedores?	212
	• Rutas de apertura	218
	• Antecedentes	218
	• Temas críticos para América Latina en la liberación de servicios	222
	• Una combinación óptima de rutas de inserción internacional para los servicios	226
	• Conclusiones	228
●	Capítulo 9 Hacia una protección balanceada de los derechos de propiedad intelectual	231
	• Introducción	233
	• ¿Qué es la propiedad intelectual?	234
	• ¿Conviene fortalecer la protección de los DPI?	234
	• Efectos de una mayor protección de los DPI: evidencia empírica	239
	• La protección de la propiedad intelectual en el mundo y en América Latina	242
	• Las negociaciones comerciales transforman el panorama de la protección de la propiedad intelectual	243
	• La protección a los productos farmacéuticos y el derecho de acceso general a la salud	247
	• Temas abiertos: espacios para la región	248
	• Biodiversidad	248
	• Conocimientos tradicionales	250
	• Indicaciones geográficas	251
	• Reflexiones sobre una estrategia común de América Latina	253
●	Capítulo 10 La agenda de la facilitación del comercio	255
	• Introducción	257
	• Logística y facilitación del comercio	258
	• Impactos de la facilitación del comercio	261
	• La facilitación del comercio cobra vigor en las negociaciones multilaterales	264
	• De Singapur a Doha	265
	• El “Compromiso de Julio”	265
	• El inicio de las negociaciones	267
	• Temas y propuestas en discusión	268
	• Perspectivas de las negociaciones en la OMC	269
	• La agenda de facilitación del comercio	270
	• Comercio de la Comunidad Andina por modo de transporte	270
	• Facilitar el transporte terrestre a través de los pasos de frontera	272
	• Facilitar el transporte marítimo con políticas de puertos y aduanas	275
	• Fortalecer y hacer más eficientes las aduanas	276
	• Conclusiones	280
●	Referencias bibliográficas	283

Índice de gráficos

Gráfico 1.1	Evolución de las exportaciones	21
Gráfico 1.2	Participación en las exportaciones mundiales	22
Gráfico 1.3	Evolución de exportaciones manufactureras	25
Gráfico 1.4	Ventajas comparativas	25
Gráfico 1.5	Evolución de los ingresos por concepto de aranceles	27
Gráfico 1.6	Comercio de servicios	28
Gráfico 1.7	Estructura del comercio de servicios (% del total de servicios comerciales)	28
Gráfico 2.1	Aranceles promedio en países de América Latina	45
Gráfico 2.2	Coeficientes de apertura en América Latina	46
Gráfico 2.3	Evolución del comercio intra-regional	48
Gráfico 2.4	Crecimiento de las exportaciones de América Latina (1990-2004)	48
Gráfico 2.5	Acuerdos regionales notificados al GATT/OMC	55
Gráfico 3.1	Escalonamiento arancelario en EEUU (2001)	69
Gráfico 3.2	Escalonamiento arancelario en la Unión Europea (2004)	70
Gráfico 3.3	Producción agrícola sujeta a contingentes arancelarios	71
Gráfico 3.4	Protección agrícola: precios domésticos / precios internacionales	73
Gráfico 3.5	Frecuencia de notificación por categoría de BNA	75
Gráfico 3.6	Frecuencia de notificación de BNA por grupo de productos (2004)	75
Gráfico 3.7	Medidas y derechos compensatorios. Iniciaciones por país exportador (1995-2004)	77
Gráfico 3.8	NMF y aranceles preferenciales promedio para todos los productos (1999)	79
Gráfico 3.9	Indicador de incidencia de las BNA	80
Gráfico 3.10	Compromisos de los miembros de la OMC por sector (2000)	88
Gráfico 5.1	Inequidad en el ingreso de los países de la CAN. Índice de Theil	141
Gráfico 5.2	Inequidad en el ingreso de los estados/provincias de la CAN. Índice de Theil	142
Gráfico 5.3	Inequidades entre los estados/provincias en la CAN. Descomposición del índice de Theil en países	144
Gráfico 6.1	Importaciones de América Latina provenientes de China (2003)	154
Gráfico 6.2	Exportaciones de América Latina destinadas a China (2003)	154
Gráfico 6.3	Inversión extranjera directa de China en América Latina	159
Gráfico 6.4	Comercio chino por regiones y décadas	161
Gráfico 6.5	Proporción del mercado de textiles y confecciones de EEUU (2004)	163
Gráfico 6.6	Evolución de la participación de mercado de textiles y confecciones en los EEUU	164
Gráfico 6.7	Correlación y crecimiento de las exportaciones de confecciones a EEUU	165
Gráfico 6.8 a	Costo unitario de una prenda de vestir	170
Gráfico 6.8 b	Componentes del precio de una prenda de vestir vendida en EEUU	170
Gráfico 6.9	Niveles arancelarios y exportaciones chinas	171
Gráfico 6.10	Número de medidas <i>antidumping</i> impuestas por América Latina a China	176
Gráfico 6.11	Números de casos chinos a los que América Latina le ha aplicado medidas de <i>antidumping</i> vigentes durante el período 2001-2005	176
Gráfico 6.12	Medidas <i>antidumping</i> impuestas por América Latina a China por sectores (2001-2004)	176

Gráfico 7.1	PIB agrícola del país (subregión) como % del PIB agrícola regional (2002)	187
Gráfico 7.2	América Latina y el Caribe: participación de la agricultura en la población económicamente activa	187
Gráfico 7.3	Impacto del crecimiento de 1% del PIB agrícola en el resto de la economía	188
Gráfico 7.4	Comercio mundial de productos agrícolas por regiones (2003)	191
Gráfico 7.5	Comercio agrícola en el hemisferio occidental (2000)	191
Gráfico 8.1	Crecimiento anual promedio del comercio de bienes y servicios	209
Gráfico 8.2	Estructura sectorial del PIB (2003)	210
Gráfico 8.3	Cambio en la estructura del empleo durante el desarrollo económico	210
Gráfico 8.4	Participación de los servicios en las exportaciones	211
Gráfico 8.5	Crecimiento de las exportaciones de servicios	211
Gráfico 8.6	Participación y crecimiento de los servicios en el PIB	212
Gráfico 8.7	Crecimiento promedio de las exportaciones de servicios (1994-2003)	213
Gráfico 8.8	Estructura de las exportaciones de servicios (2003)	213
Gráfico 8.9	Crecimiento de las exportaciones de servicios de negocios (1995-2004)	214
Gráfico 8.10	Estructura de las exportaciones de servicios de negocios (2003)	214
Gráfico 8.11	Evolución de las importaciones de servicios no afiliados de EEUU	215
Gráfico 8.12	Crecimiento de importaciones de servicios de educación de EEUU (1992-2003)	215
Gráfico 8.13	Capacidades para exportar productos digitales	218
Gráfico 8.14	Nivel de atractivo para actividades de <i>outsourcing</i>	218
Gráfico 8.15	Nivel general de liberalización, CAN y OMC	220
Gráfico 8.16	Nivel general de liberalización, otros acuerdos	221
Gráfico 8.17	Nivel general de liberalización, CAFTA	221
Gráfico 8.18	Nivel general de liberalización, ALCA y OMC	221
Gráfico 8.19	Nivel consolidado de liberalización por modo de suministro	225
Gráfico 9.1	Índice de las condiciones iniciales	241
Gráfico 9.2	Solicitudes de patentes nacionales e internacionales a nivel global	242
Gráfico 9.3	Patentes otorgadas a nivel global	243
Gráfico 9.4	Solicitudes de patentes presentadas en América Latina y el Caribe	243
Gráfico 10.1	Distribución modal del valor transportado (2001)	271

Índice de cuadros

Cuadro 1.1	Descomposición del crecimiento de la participación en el comercio global (1995-2002)	24
Cuadro 1.2	Tipología del comercio intraregional por bloques comerciales	26
Cuadro 2.1	Acuerdos entre países de América Latina y el Caribe	47
Cuadro 2.2	Participación de las manufacturas en las exportaciones subregionales (%)	49
Cuadro 2.3	Principales corrientes comerciales (exportaciones) en América Latina (2004)	50
Cuadro 2.4	Ingreso de los países de América Latina al GATT y la OMC	51
Cuadro 2.5	Aranceles en países seleccionados de América Latina (2002)	52
Cuadro 2.6	Acuerdos comerciales de países de América Latina con países industrializados	59
Cuadro 3.1	Aranceles aplicados en EEUU y la UE	68
Cuadro 3.2	Arancel promedio y rango de la Unión Europea	69
Cuadro 3.3	Crestas arancelarias (1995-1998)	70

Cuadro 3.4	Categorías de BNA. Inventario de medidas según NAMA	74
Cuadro 3.5	<i>Antidumping</i> : iniciativas y medidas. Principales países afectados (1995-2004)	76
Cuadro 3.6	Aranceles resultantes de los acuerdos preferenciales de EEUU (2002)	78
Cuadro 3.7	Aranceles promedio aplicados por país (2004)	80
Cuadro 3.8	Impuestos <i>antidumping</i> . Aranceles promedio por medida y por país (2002)	84
Cuadro 3.9	Protección promedio aplicada en algunas regiones (1997)	85
Cuadro 3.10	Fracción de los costos totales de protección enfrentada en cada región-destino de las exportaciones (%)	86
Cuadro 3.11	Índice de restricciones en el comercio	89
Cuadro 3.12	Aranceles equivalentes en servicios comercializados (1999)	89
Cuadro 3.13	Barreras al comercio de servicios. Metodología de Harms <i>et al</i> (2003)	90
Cuadro 3.14	Índices de apertura según metodología de Niño (2004)	91
Cuadro 4.1	Impactos agregados en el corto plazo	99
Cuadro 4.2	Impactos agregados en el largo plazo	101
Cuadro 4.3	Impacto de la liberalización comercial sobre producto sectorial. Corto plazo	104
Cuadro 4.4	Impacto de la liberalización comercial sobre producto sectorial. Largo plazo	106
Cuadro 4.5	Impactos de la liberalización del comercio en servicios	109
Cuadro 4.6	Impactos de la liberalización comercial en la producción del sector servicios	111
Cuadro 4.7	Impactos de la liberalización comercial en la producción agrícola. Corto plazo	113
Cuadro 4.8	Impactos de la liberalización comercial en la producción agrícola. Largo plazo	117
Cuadro 5.1	Escenarios de cálculo de impactos de un TLC de Colombia y Perú con EEUU (millones de US\$)	131
Cuadro 5.2	Impacto del TLC Colombia-EEUU sobre el valor bruto de producción de Colombia por sector y escenario	132
Cuadro 5.3	Impacto del TLC Perú-EEUU sobre el valor bruto de producción de Perú por sector y escenario	132
Cuadro 5.4	Impacto del TLC Colombia-EEUU sobre el nivel de empleo por sector y nivel de calificación	133
Cuadro 5.5	Impacto del TLC Perú-EEUU sobre el nivel de empleo por sector y nivel de calificación	134
Cuadro 5.6	Colombia: distribución del empleo por cuartil de ingreso	135
Cuadro 5.7	Perú: distribución del empleo por cuartil de ingreso	135
Cuadro 5.8	Probabilidad estimada de empleo en los sectores que se expanden	136
Cuadro 5.9	Liberalización agrícola: impactos sobre la pobreza en Argentina	139
Cuadro 5.10	Exportaciones de los países andinos (millones de US\$ y %)	140
Cuadro 5.11	PIB real <i>per cápita</i> de los países andinos (CAN=100)	141
Cuadro 5.12	Inequidades entre países según índice de Theil	142
Cuadro 5.13	Inequidades entre estados/provincias según índice de Theil	143
Cuadro 5.14	Inequidades entre los estados/provincias de la CAN. Descomposición del índice de Theil por subgrupos (países)	143
Cuadro 5.15	Descomposición por país de la inequidad dentro de los países andinos	145
Cuadro 5.16	Cambios en la inequidad total por ingreso y población	145
Cuadro 6.1	Flujos comerciales entre China y América Latina (millones de US\$)	153
Cuadro 6.2	Balanza comercial de América Latina con China (millones de US\$)	153
Cuadro 6.3	Exportaciones de América Latina hacia China, por rubro (2003)	154
Cuadro 6.4	Importaciones de América Latina desde China por rubro (2003)	155
Cuadro 6.5	Tasas de crecimiento de las exportaciones (1980-2003)	156
Cuadro 6.6	Exportaciones de América Latina hacia China según precio y volumen	156
Cuadro 6.7	Crecimiento anual de las importaciones por región (2000-2003)	157

Cuadro 6.8	Principales importaciones chinas y sus proveedores	158
Cuadro 6.9	Comercio de América Latina por década (%)	162
Cuadro 6.10	Importaciones de textiles y confecciones de EEUU (%)	166
Cuadro 6.11	Correlación de <i>ranking</i> Spearman entre estructuras exportadoras con China en textiles y confecciones	166
Cuadro 6.12	Ganancia/pérdida de mercado en EEUU de rubros de textiles y confecciones (T&C) de Colombia y Perú respecto a China	167
Cuadro 6.13	Cambios en la participación de mercado en EEUU en rubros representativos	168
Cuadro 6.14	Importancia de productos de exportación a EEUU (textiles y confecciones)	168
Cuadro 6.15	Aranceles promedio aplicados y crestas arancelarias consolidadas, bienes agrícolas y no agrícolas	173
Cuadro 6.16	Barreras arancelarias enfrentadas en China por productos de América Latina	174
Cuadro 6.17	Barreras arancelarias enfrentadas en América Latina por productos chinos	174
Cuadro 6.18	Notificaciones de medidas sanitarias y fitosanitarias chinas a la OMC	175
Cuadro 6.19	Exportaciones netas estimadas para 2006 luego de la entrada de China en la OMC (miles de millones de US\$)	178
Cuadro 7.1	Participación del sector agrícola en el PIB total	186
Cuadro 7.2	Tasas de crecimiento real del PIB agrícola y no agrícola	188
Cuadro 7.3	Participación de las exportaciones agrícolas en el total de las exportaciones (%)	189
Cuadro 7.4	Exportaciones agrícolas y totales: valor <i>per cápita</i> (1999-2001)	190
Cuadro 7.5	Relación de exportaciones a importaciones de alimentos y bienes agrícolas	192
Cuadro 7.6	Índice de crecimiento anual de cambio tecnológico en el campo (%)	194
Cuadro 7.7	Tasas de retorno social de la investigación agrícola (%)	194
Cuadro 7.8	Productos marcadores y cadenas productivas del Sistema Andino de Franjas de Precios	200
Cuadro 8.1	Salarios promedios de algunos servicios (1983-2003)	216
Cuadro 9.1	Derechos de propiedad intelectual: categorías, objetos, campos y tratados multilaterales	235
Cuadro 9.2	Esfuerzo de tecnología promedio por grupo de tecnología (1997-1998)	238
Cuadro 9.3	Porcentaje de empresas por industria en EEUU donde el nivel de protección de los DPI incide en las decisiones de inversión directa (1991)	239
Cuadro 10.1	Exportaciones totales a Estados Unidos en 2004 (millones de US\$)	260
Cuadro 10.2	Exportaciones a Estados Unidos, 15 principales productos, en 2004 (millones de US\$)	260
Cuadro 10.3	Distribución de bienes exportados entre alto y bajo costo (%)	260
Cuadro 10.4	Distribución de bienes exportados entre alto y bajo costo (%)	261
Cuadro 10.5	Estructura del valor del comercio de la CAN con el resto del mundo, por modo de transporte (%)	270
Cuadro 10.6	Estructura del valor del comercio intra-CAN por modo de transporte (%)	271
Cuadro 10.7	Pasos de frontera de mayor importancia según volumen transportado (2000)	273

Índice de recuadros

Recuadro 3.1	El escalonamiento arancelario en el caso del cacao y del café	72
Recuadro 3.2	Las barreras no arancelarias en la Comunidad Andina	81
Recuadro 3.3	Las barreras no arancelarias en Mercosur	82

Recuadro 3.4	Los determinantes macroeconómicos de las medidas <i>antidumping</i> en América Latina	84
Recuadro 4.1	Aspectos metodológicos del análisis de los impactos agregados	97
Recuadro 5.1	Aspectos metodológicos de la estimación de impactos de los TLC de Colombia y Perú con EEUU	129
Recuadro 5.2	Información utilizada en las estimaciones del impacto de los TLC de Colombia y Perú con EEUU	130
Recuadro 5.3	Aspectos metodológicos del análisis de los impactos sociales de la apertura agrícola	138
Recuadro 6.1	Inversiones chinas en América Latina	160
Recuadro 6.2	Principales elementos del acceso de China a la OMC	172
Recuadro 7.1	Las ayudas internas a la agricultura	197
Recuadro 8.1	Modos de prestación y comercio de servicios	206
Recuadro 8.2	Privatización de las telecomunicaciones	208
Recuadro 8.3	Grado de apertura en servicios	217
Recuadro 8.4	<i>Outsourcing</i>	219
Recuadro 8.5	CAFTA y los servicios	223
Recuadro 8.6	Las negociaciones sobre telecomunicaciones	224
Recuadro 8.7	Las negociaciones de servicios financieros	227
Recuadro 9.1	La observancia de los derechos de propiedad intelectual	237
Recuadro 9.2	La propiedad intelectual y los pagos por regalía y licencias	240
Recuadro 9.3	La “arquitectura internacional de la propiedad intelectual”	244
Recuadro 9.4	La legislación acerca de la propiedad intelectual en América Latina	245
Recuadro 9.5	El rol de la sociedad civil en las negociaciones de los DPI	246
Recuadro 10.1	Experiencias de facilitación de comercio en Chile y Perú	264
Recuadro 10.2	La nueva dimensión de seguridad internacional en el comercio	266
Recuadro 10.3	Modos de transporte del comercio de los países de la Comunidad Andina	271
Recuadro 10.4	La cadena logístico-portuaria en los países de la CAN	275
Recuadro 10.5	Sistema Aduanero Automatizado (Sidunea)	279

Abreviaturas y acrónimos

- **ACE:** Acuerdo de Complementación Económica.
- **ACP:** *African, Caribbean, and Pacific Group of States* (Grupo de Estados Africanos, del Caribe y del Pacífico).
- **ADPIC:** Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.
- **AGCS:** Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).
- **AGOA:** *African Growth and Opportunity Act* (Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África).
- **AL-9:** Incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela.
- **ALADI:** Asociación Latinoamericana de Integración.
- **ALCA:** Área de Libre Comercio de las Américas.
- **ALCA-light:** Área de Libre Comercio de las Américas, basada en compromisos mínimos.
- **AMF:** Acuerdo Multifibras.
- **APEC:** *Asia-Pacific Economic Cooperation* (Cooperación Económica Asia-Pacífico).
- **ARIPO:** *African Regional Industrial Property Organization* (Organización Africana de la Propiedad Industrial).
- **ASEAN:** *Association of South East Asian Nations* (Asociación de Naciones del Sureste Asiático).
- **ATPA:** *Andean Trade Preference Act* (Ley de Preferencias Arancelarias Andinas).
- **ATPDEA:** *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Droga).
- **BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.
- **CACTAL:** Conferencia Especializada sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo de América Latina.
- **CAFTA:** *Central America Free Trade Agreement* (Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos).
- **CAIRNS GROUP:** Coalición de 17 países exportadores agrícolas.
- **CAN:** Comunidad Andina.
- **CARICOM:** *Caribbean Community and Common Market* (Comunidad del Caribe).
- **CBD:** *Convention on Biological Diversity* (Secretaría de la Convención para la Biodiversidad).
- **CBI:** *Caribbean Basin Initiative* (Iniciativa para la Cuenca del Caribe).
- **CBTPA:** *US- Caribbean Basin Trade Partnership Act* (Ley sobre Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe).
- **CEEC:** *Central and Eastern European Countries* (Países Centro-Orientales de Europa).
- **CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- **CNCE:** Comisión Nacional de Comercio Exterior.
- **CPIC:** Carta de Porte Internacional por Carretera.
- **CSI:** *Container Security Initiative* (Iniciativa para la Seguridad de los Contenedores).
- **CUSFTA:** *Canada-United States Free Trade Agreement* (Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos).
- **DMCA:** *Digital Millennium Copyright Act* (Ley de Derechos de Autor para el Milenio Digital).

- **DPI:** Derechos de Propiedad Intelectual.
- **DTAI:** Declaración de Tránsito Aduanero Internacional.
- **EPO:** *European Patent Office* (Oficina de Patentes Europea).
- **FAO:** *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).
- **FMI:** Fondo Monetario Internacional.
- **GATS:** *General Agreement on Trade in Services* (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios).
- **GATT:** *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio).
- **I&D:** Investigación y Desarrollo.
- **ICAO:** *International Civil Aviation Organization* (Organización Internacional de la Aviación).
- **ICC:** *International Chamber of Commerce* (Cámara de Comercio Internacional).
- **IED:** Inversión Extranjera Directa.
- **IIRSA:** Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.
- **IMO:** *International Maritime Organisation* (Organización Internacional Marítima).
- **LDC:** *Least Developed Countries* (Países Menos Desarrollados).
- **MCCA:** Mercado Común Centroamericano.
- **MERCOSUR:** Mercado Común del Sur.
- **NAFTA:** *North American Free Trade Agreement* (Tratado de Libre Comercio de América del Norte-TLCAN).
- **NAMA:** *Market Access for Non-Agricultural Products* (Acceso de Mercado de las Mercancías No Agrícolas).
- **NIC:** *Newly Industrialized Countries* (Países Recientemente Industrializados).
- **NMF:** Nación Más Favorecida.
- **OAPI:** Organización Africana de la Propiedad Intelectual.
- **OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- **OMA:** Organización Mundial de Aduanas.
- **OMC:** Organización Mundial del Comercio.
- **OMPI:** Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.
- **OMS:** Organización Mundial de la Salud.
- **PCT:** *Patent Cooperation Treaty* (Tratado de Cooperación en materia de Patentes).
- **PLT:** *Patent Law Treaty* (Tratado sobre el Derecho de Patentes).
- **PMA:** Países Menos Adelantados.
- **SGP:** Sistema General de Preferencias.
- **SIDUNEA:** Sistema Aduanero Automatizado.
- **SWEPRO:** *Swedish Trade Procedures Council*.
- **TAS:** *Trade Analysis System*.
- **TLC:** Tratado de Libre Comercio.
- **TLCAN:** Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA).
- **TLT:** *Trademark Law Treaty* (Tratado sobre el Derecho de Marcas).

- **UE:** Unión Europea.
- **UNCTAD:** *United Nations Conference on Trade and Development* (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo).
- **UNECE:** *United Nations Economic Commission for Europe* (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa).
- **UNESCO:** *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).
- **UPOV:** *The Union for the Protection of New Varieties of Plants* (Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales).
- **USCS:** *United States Customs Services* (Servicio de Aduanas de los Estados Unidos).
- **USITC:** *United States International Trade Commission*.
- **USTR:** *United States Trade Representative*.
- **WCT:** *WIPO Copyright Treaty* (Tratado de la OMPI sobre Derechos de Autor).

Hacia una estrategia coherente de inserción internacional

Hacia una estrategia coherente de inserción internacional

Introducción

La apuesta por profundizar la participación de las economías de América Latina en el comercio internacional constituye, sin duda, un componente clave de una agenda de desarrollo que persigue lograr un crecimiento económico de calidad, sostenible e incluyente. Al respecto, en la edición del Reporte de Economía y Desarrollo de 2004 se presentó un conjunto de reflexiones y propuestas que enfatizaban las potencialidades de una mayor participación en la economía global, que mitigase los riesgos inherentes a esa participación y que propiciara, al mismo tiempo, la inclusión de todos los segmentos de la sociedad. Como elemento fundamental de esa reflexión, se planteó un acceso más eficiente a los mercados internacionales, vía una transformación productiva que aumente la productividad total de las economías.

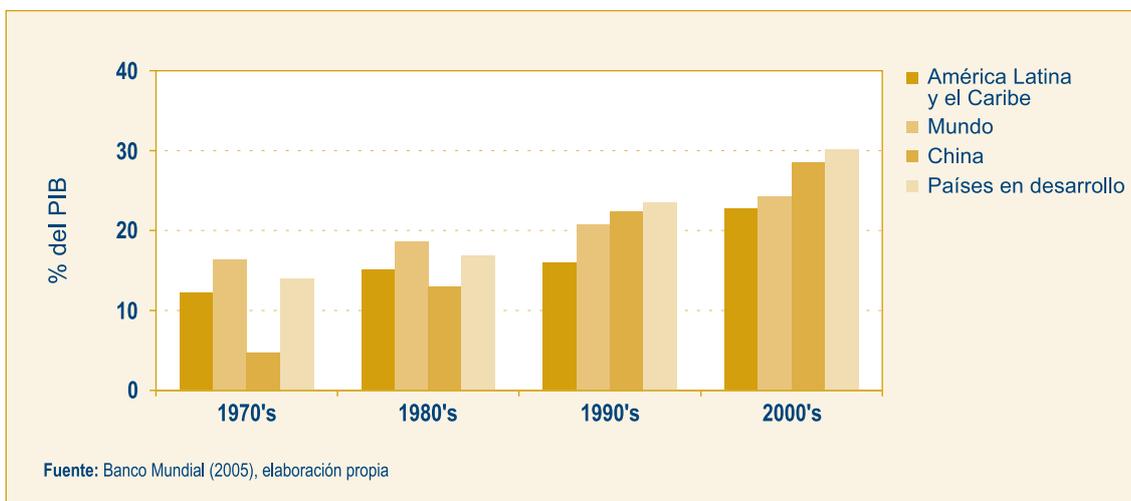
Tal transformación, sin embargo, debe ser promovida en un ambiente de ampliación estratégica de mercados globales y una profundización de la apertura comercial con la que está comprometida la región desde los años ochenta siguiendo la tendencia mundial a la liberalización. En el marco del GATT¹, los países industrializados han reducido sus aranceles significativamente y eliminado gran parte de sus barreras no arancelarias. Los países en desa-

rollo, por su parte, incluida América Latina, han realizado reformas importantes en esta materia, abandonando políticas proteccionistas en favor de la promoción de exportaciones en un ambiente de clara apertura comercial.

En general, el proceso mundial de liberalización del comercio se ha traducido en una creciente interrelación económica entre los distintos países, los cuales están cada vez más cerca los unos de los otros a través del intercambio de mercancías y servicios, el flujo de capitales, e incluso el flujo de emigrantes. Las exportaciones mundiales como fracción del PIB mundial se han duplicado en los últimos 40 años y casi la mitad de ese crecimiento ha ocurrido en la última década. Los resultados particulares para América Latina también han sido claros, y el comercio internacional de la región ha crecido de manera significativa y acelerada a partir de las reformas realizadas en los años ochenta.

A pesar de ello y de los esfuerzos de los países por consolidar la apertura, la participación de la región en el comercio mundial ha disminuido, hecho que debe llamar la atención de sus formuladores de políticas públicas. En efecto, según muestra el Gráfico 1.2, mientras la participación relativa de

Gráfico 1.1
Evolución de las exportaciones



¹ Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio o GATT por sus siglas en inglés.

Gráfico 1.2

Participación en las exportaciones mundiales



China y el Este Asiático ha venido en aumento, la de América Latina ha descendido y hoy en día es menor que la de esas dos regiones, y representa menos de la mitad de la participación que tenía hace cuarenta años. Aun cuando hay países latinoamericanos que han logrado profundizar su participación en el comercio internacional de manera efectiva, como México, Chile y República Dominicana, el agregado de la región muestra una importante brecha con respecto al resto del mundo. Se le impone pues a América Latina el reto de revertir esta tendencia y lanzarse a la búsqueda de mercados más amplios y seguros para sus exportaciones, a fin de reasumir un puesto protagónico en el escenario internacional y, en definitiva, promover el crecimiento de sus países y el bienestar de sus pueblos. Este objetivo exige, naturalmente, una estrategia comercial cuidadosamente diseñada, cuyos elementos fundamentales constituirán el eje central de las páginas de este libro, según se verá más adelante.

Conviene destacar especialmente, sin embargo, que la conquista de mayores mercados no es el único ni más importante desafío que tienen ante sí los países de la región. Tan urgente –y quizá más trascendental– como ello es la atención y dedicación de esfuerzos importantes a las mejoras de productividad interna, cuyos beneficios, sin duda alguna, se traducen en mayor potencialidad exportadora de los países, proporcionándoles competitividad y abriéndoles nuevos caminos. De allí que pareciera necesario vincular la agenda comercial de los países latinoamericanos con la puesta en marcha de políticas y reformas domésticas que mejoren la eficiencia productiva interna y la calidad de la inserción inter-

nacional. Todo ello complementado, naturalmente, con una agenda de políticas que fortalezcan la plataforma de infraestructura y logística, que atraiga inversión extranjera directa y que incluya medidas de promoción de las exportaciones.

La evolución del comercio exterior latinoamericano, se decía líneas arriba, se ubica en un contexto en el que la geografía del comercio global se encuentra experimentando un cambio radical derivado, en buena medida, de la mayor participación de China e India, países que se están perfilando como potencias en el comercio de bienes y servicios, respectivamente. Con respecto al primer caso, tras la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, los productos manufacturados de ese país están penetrando agresivamente los principales mercados industrializados, compitiendo con la oferta de otros países en desarrollo con ventajas comparativas similares a las chinas. Todo ello refleja el grado significativo de apertura que ha logrado la economía china, cuyo comercio internacional se ha multiplicado 17 veces en el mismo periodo, capturando una proporción importante del comercio mundial (4,8% del comercio mundial en promedio para el periodo 2001-2003).

En el caso de India, las exportaciones de servicios crecieron durante los noventa a una tasa de 15% anual en dólares, comparado con 9% en los ochenta. En términos acumulados, las exportaciones de servicios se multiplicaron cuatro veces en los noventa. Según Salgado (2003), India era responsable de cerca de 1,3% de las exportaciones

mundiales de servicios en 2001, sector que registró un dinamismo considerable como consecuencia, básicamente, del crecimiento de los servicios de telecomunicaciones, financieros, de negocios y comunitarios². Si bien la alta elasticidad de la demanda de servicios y el incremento en el uso de éstos como insumos intermedios fueron factores importantes en impulsar el crecimiento de los servicios en los noventa, elementos de oferta como reformas, avances tecnológicos y el grado de calificación de la mano de obra también jugaron un rol fundamental³.

El desempeño de la región, claramente, dista mucho del registrado por economías emergentes como éstas, al mostrar una pérdida sostenida de peso relativo en el comercio mundial, según se ha dicho. Ahora bien, para comprender esta caída es necesario examinar de cerca los patrones que han caracterizado el comercio de la región en los últimos tiempos, en el contexto de la dinámica de las corrientes mundiales. Con ello se dará perspectiva a la disminución de la importancia de América Latina en el comercio mundial, y se obtendrá una visión del porqué del florecimiento de economías como China que, según se verá en el capítulo 6, está afirmándose cada vez más en el panorama internacional, generando impactos sobre la región.

Patrones del comercio de bienes

En un estudio comisionado para aportar en esta materia, Zignago (2005) revisa los factores que explican el desempeño relativo de la región a la luz de la dinámica de las corrientes mundiales de comercio. En esta última dinámica, de acuerdo con el estudio, inciden esencialmente factores de demanda de los mercados a los cuales exporta la región —esto es, las condiciones generales de demanda que prevalecen en los países o regiones a los cuales se exporta—, así como de los productos exportados —esto es, la dinámica de la demanda mundial por los productos específicos que exporta la región. Asimismo, el estudio contempla que ante reducciones, por ejemplo, en la demanda global por sus exportaciones, los países podrían adoptar medi-

das como una mayor diversificación tanto de sus socios comerciales (adaptación geográfica) como del tipo de productos que exportan (adaptación sectorial). De acuerdo con ello, los cambios en la participación del país (o región) en las exportaciones mundiales no explicadas por variaciones en la demanda y en la adaptación de los países se asume que reflejan cambios en la posición competitiva de los países⁴.

El Cuadro 1.1 (ver pág. siguiente) evidencia la caída de la participación de América Latina en el comercio internacional de la cual ya se ha hablado, y muestra la mencionada descomposición de los cambios en las exportaciones en los cambios de demanda asociados a mercados y a productos, respectivamente. En ese cuadro se observa que al tiempo que América Latina redujo ligeramente su participación entre 1995 y 2002, otros países en desarrollo, como los de Europa del Este o del Asia la aumentaron en 31,4% y 22,3%, respectivamente. Desde el punto de vista de los factores de demanda, América Latina y los países de Europa del Este se beneficiaron, moderadamente, del crecimiento de la demanda de sus socios comerciales durante ese periodo. Al mismo tiempo, sin embargo, todas las regiones consideradas en el estudio, con excepción de algunos países, enfrentaron contracciones significativas en la demanda internacional por sus productos, siendo particularmente agudas las que encararon América Latina y África. En el caso específico de América Latina, el cuadro muestra que si bien la región registró ganancias importantes de competitividad durante el periodo considerado (1995-2002), ellas fueron inferiores a las observadas en Europa del Este y Asia, y no fueron, además, capaces de compensar las pérdidas generadas por los efectos de demanda. De allí la reducción observada en el peso relativo de las exportaciones latinoamericanas, y la conclusión inequívoca de la necesidad no sólo de ampliar mercados sino de promover decididamente reformas tendientes a mejorar la productividad de sus países.

Al revisar casos puntuales, se aprecian algunas diferencias interesantes entre países. Aun cuando la mayoría de ellos ha tenido ganancias de competi-

² Gordon y Gupta (2003).

³ Según una encuesta empresarial realizada por AT Kearney (2004), los dos principales atributos que atraen a los inversionistas internacionales a India son el grado de calificación de su mano de obra y su talento gerencial.

⁴ En otras palabras, según la metodología de Zignago (2005), los cambios en la posición competitiva de un país son calculados como un residuo.

Cuadro 1.1 Descomposición del crecimiento de la participación en el comercio global (1995-2002)

	Participación de mercado 1	Efectos de demanda Geográfico 2	Sectorial 3	Total 4 = 1-2-3	Adaptación Geográfico 5	Sectorial 6	Competitividad 7 = 4-5-6
Países desarrollados	-5,2	-0,6	-1,4	-3,2	-1,6	-0,1	-1,5
Europa del Este y Centro	31,4	0,9	-11,2	41,7	-4,1	1,0	44,8
África y Medio Oriente	-21,5	-1,2	-22,7	2,4	-4,1	-3,4	9,9
Asia en desarrollo	22,3	-6,7	-12,4	41,4	-0,4	1,2	40,6
China	59,0	-10,9	-6,2	76,1	0,1	1,8	74,2
Corea del Sur	8,6	-3,2	-0,6	12,4	2,7	1,8	7,9
India	13,4	-4,7	-12,0	30,1	-0,2	0,4	29,9
Taiwán	-6,4	-1,4	-0,1	-4,9	4,2	0,7	-9,8
América Latina	-0,9	1,3	-20,1	17,9	-1,3	0,7	18,5
Argentina	-11,0	-8,6	-11,8	9,4	0,8	0,4	8,2
Bolivia	-6,9	-9,1	-14,0	16,2	-1,4	2,0	15,6
Brasil	-2,4	-6,1	-13,1	16,8	3,8	1,4	11,6
Chile	-3,2	-5,2	-14,7	16,7	6,1	1,5	9,1
Colombia	-16,1	3,8	-10,0	-9,9	-0,5	1,3	-10,7
Costa Rica	20,9	6,7	-15,9	30,1	-0,9	-10,3	41,3
Ecuador	-21,9	1,3	-7,8	-15,4	-5,6	-0,2	-9,6
México	70,8	5,3	4,5	61,0	-2,7	0,5	63,2
Perú	11,9	2,7	-16,3	25,5	-3,0	-3,7	32,2
Venezuela	-18,0	3,5	7,5	-29,0	-0,5	-2,6	-25,9

Fuente: Zignago (2005)

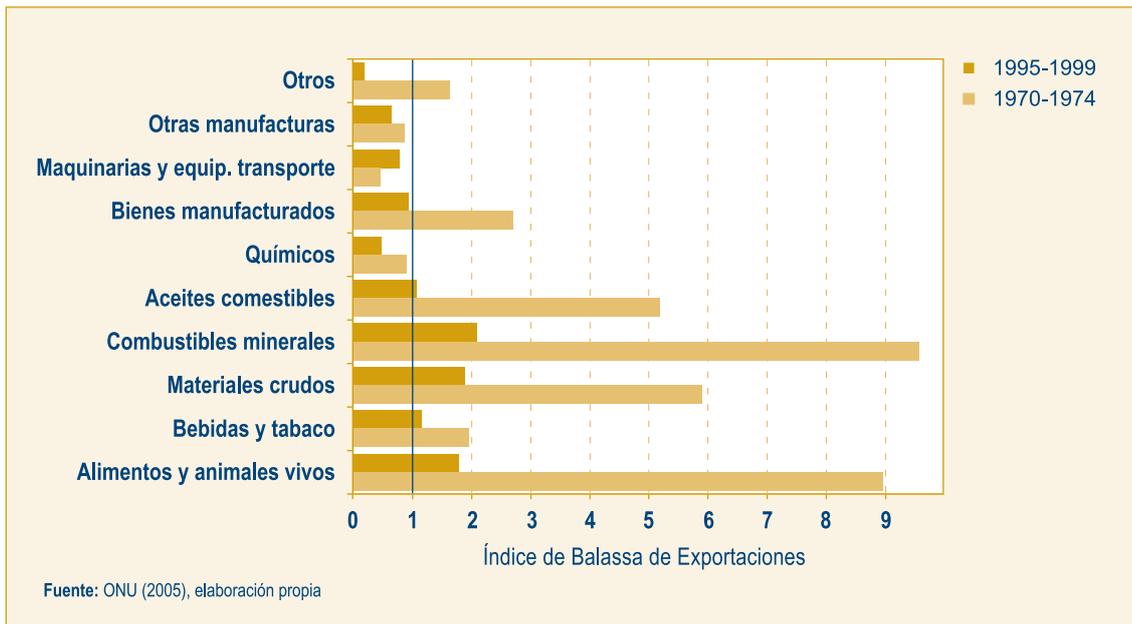
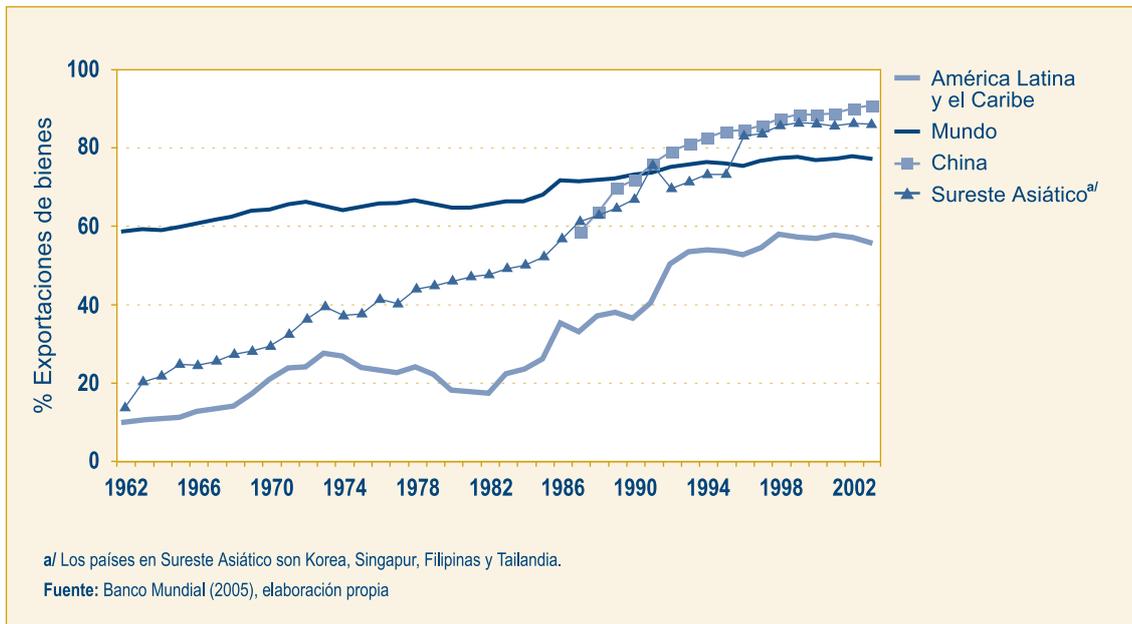
vidad que se diluyen por efectos de demanda, existen casos exitosos de algunos países que emprendieron importantes procesos de reforma productiva; otros buscaron acuerdos para mejorar el acceso a los mercados de sus socios comerciales, como es, por ejemplo, el caso de México con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En esta línea, la experiencia parece indicar que no es posible sostener indefinidamente en el tiempo una mayor participación en el comercio con estrategias fundadas exclusivamente en acuerdos comerciales que amplíen el acceso a los mercados. De allí que países que fueron reformadores tempranos, como Chile, Corea del Sur y Taiwán, lograron consolidar mayores ganancias a través de la adaptación, diversificando mercados o productos.

En lo que respecta a la composición sectorial del comercio de bienes, se observa que los productos manufacturados son los más dinámicos. De hecho, el comercio de productos manufacturados ha ido ganando terreno en el mundo en general, y de representar alrededor de la mitad del comercio total de

bienes a inicios de los sesenta, el mismo representa cerca de 80% en la actualidad. Por su parte, las economías emergentes más dinámicas han venido ganando espacio en los mercados mundiales de bienes manufacturados a expensas del comercio realizado por otras economías en desarrollo. Por ejemplo, países como China y las economías del sureste asiático, registran un importante crecimiento de la participación de los productos manufacturados en sus exportaciones. América Latina, por su parte, muestra un crecimiento más modesto, liderado principalmente por las exportaciones de México.

Estos patrones de comercio reflejan las ventajas comparativas de los países. El Gráfico 1.4 presenta una estimación de las mismas, usando el índice de Balassa⁵. Más aun, cuando se comparan las ventajas comparativas hoy, con las ventajas comparativas de treinta años atrás, se aprecia que las mismas no han cambiado. Asimismo, el hecho de que América Latina haya perdido participación en el mercado en bienes manufacturados refleja las dotaciones de recursos de la región, más abundantes en

⁵ El índice se calcula según el patrón de comercio de la región con respecto al resto del mundo. Si el índice es mayor que uno, indica que la región tiene una ventaja comparativa en dicha categoría de bienes. Por el contrario, cuando el índice es menor que uno, la región no tiene ventajas comparativas.



recursos naturales, sin que, con algunas excepciones, hayan operado sobre tales recursos procesos significativos de agregación de valor. En esta línea, debe señalarse que, efectivamente, casos exitosos como los de Chile y República Dominicana⁶,

demuestran que la región es capaz de penetrar satisfactoriamente los mercados más dinámicos a través de estrategias de agregación de valor y diversificación de la plataforma productiva de los recursos en los que se poseen ventajas comparativas relevantes.

⁶ Chile, por ejemplo, sigue presentando las mismas ventajas comparativas de hace 30 años. De hecho, todavía presenta una proporción muy baja de comercio intra-industrial. Según Fundación Chile (2005), la estrategia chilena ha sido la agregación de valor a dichas ventajas a través de la mejora en la calidad y comercialización internacional de sus productos (vinos, nuevas variedades de frutas, salmón), reorganización de sectores (a partir de su riqueza forestal, Chile pasó a especializarse en papel y a otras manufacturas de madera) y la introducción de tecnología (se están desarrollando los sectores prestadores de servicios a los sectores primarios tradicionales chilenos). República Dominicana es un ejemplo similar, ya que lo que ha impulsado el crecimiento de sus exportaciones de servicios ha sido el desarrollo del turismo. Es así otro caso de explotación de una ventaja comparativa.

Cuadro 1.2 Tipología del comercio intraregional por bloques comerciales

Regiones	Inter-industrial	Otros no clasificados	Intra-industrial horizontal	Intra-industrial vertical
UE 25	38,31	1,53	24,66	35,51
TLCAN	27,97	19,44	23,58	29,01
México	36,33	10,93	10,07	42,67
Mercosur	67,63	0,52	15,97	15,87
CAN	80,79	0,47	8,16	10,59
Este Asiático	62,93	4,96	7,95	24,15

Fuente: Zignano (2005)

Por otra parte, los patrones de comercio también responden al grado de fragmentación de la actividad productiva⁷. En la actualidad alrededor de un 40% del comercio mundial es intra-industrial –vale decir es intercambio de bienes similares entre países– mostrando además este tipo de comercio una tendencia creciente⁸. En los países en desarrollo, la principal forma de comercio intra-industrial es vertical, es decir, los países comercian bienes dentro de una misma cadena productiva –un país, por ejemplo, importa partes de automóviles, las ensambla y luego exporta el automóvil de regreso al país que le envió las partes. Si, en cambio, los dos países comerciaran un mismo bien –por ejemplo, vehículos–, se diría que el comercio intra-industrial es horizontal.

El Cuadro 1.2 muestra esta tipología comercial particularmente para el comercio intra-regional por regiones, ya que, en general, las distintas regiones tienden a comerciar intra-industrialmente más entre ellas que con el resto del mundo⁹. Se aprecia que para Europa, por ejemplo, 35% del comercio intra-industrial es vertical, en América del Norte este tipo de comercio representa el 29%, y en el Este de Asia alrededor del 24%. Esto refleja precisamente el mencionado proceso de fragmentación de la cadena productiva, cuyas distintas fases se localizan en

distintos países de la misma región geográfica. Esta segmentación o fragmentación de la cadena productiva ha sido posible gracias a la reducción de costos de transporte, al desarrollo de tecnologías, y de las capacidades para difundir y absorber las mismas. En contraste, se aprecia que el porcentaje del comercio intra-industrial vertical en bloques latinoamericanos (con excepción de México) es comparativamente bajo.

Parte del mayor crecimiento del comercio mundial de manufacturas en comparación con otros bienes, se debe también a la liberalización a nivel mundial del comercio de este tipo de bienes. Por ejemplo, Hertel *et al* (2000) estiman que en naciones de altos ingresos, los aranceles impuestos a productos industriales disminuyeron desde más de 40% en 1947 a 1,5% en el año 2000. La reducción de los aranceles, claro está, no se ha limitado a los productos manufacturados sino que, tal como ya se mencionó, se enmarca en un proceso mundial sostenido de apertura comercial. A manera de ilustración, se destaca, por ejemplo, la disminución importante que se ha observado en los ingresos por aranceles como fracción de las importaciones totales.

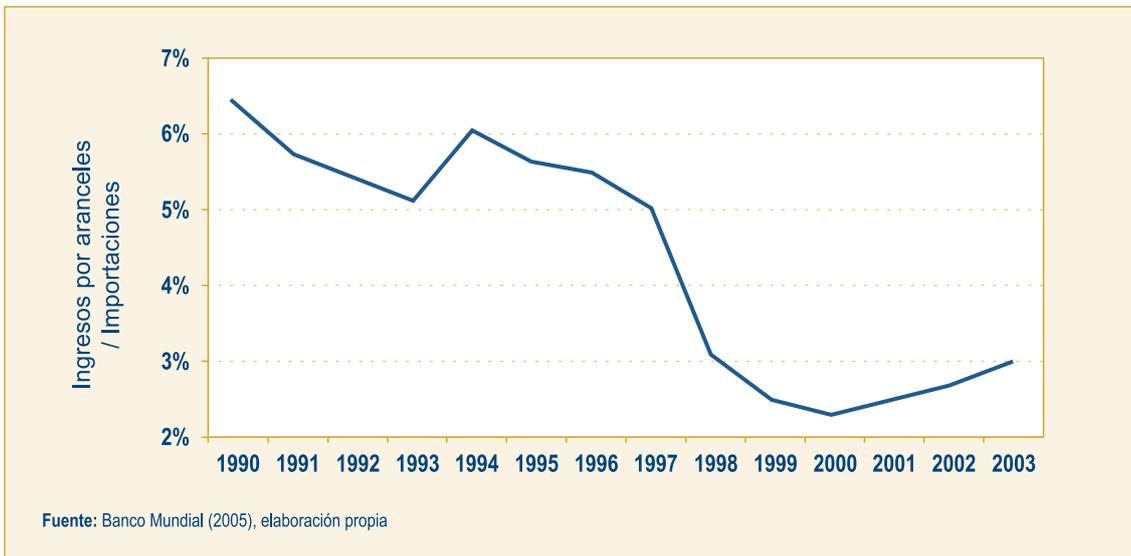
En contraste, sin embargo, para algunos productos en los que la región tiene ventajas comparativas, en

⁷ La fragmentación se define como la división de la cadena productiva entre distintos países, en la cual la localización de la producción y las etapas subsiguientes de agregación de valor se determinan de acuerdo a las ventajas comparativas particulares de cada país.

⁸ Según los resultados de un estudio la OCDE (2002a), la participación de este tipo de comercio dentro del comercio de manufacturas entre sus países miembros, aumentó en más de 10% para 25 de sus 29 países miembros entre 1988 y 2000. Para el caso del Este de Asia, Ng y Yeats (2003) encuentran tendencias similares e incluso de mayores aumentos. En general, del comercio de manufacturas dentro de esa región, el comercio intra-industrial pasó de ser un 26% en 1985 a un 38% en 2001. Finalmente, en la Unión Europea aumentó de 31% a 47%, y en la zona del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 28% a 34% en dicho periodo.

⁹ Se restringe la atención al comercio intra-regional ya que éste concentra el grueso del comercio intra-industrial. En contraste, dentro del comercio extra-regional, la participación del comercio intra-industrial es baja para la mayoría de las regiones evaluadas.

Gráfico 1.5
Evolución de
los ingresos por
concepto de aranceles



particular los bienes agrícolas, todavía existen importantes barreras comerciales que desincentivan la agregación de valor. En esta línea, como se verá más adelante, en los países desarrollados, a pesar de los bajos aranceles promedio vigentes y varios sistemas de trato preferencial, se erigen todavía barreras considerables en términos de crestas y escalonamientos arancelarios. En el caso del comercio intra-regional, las barreras han disminuido notablemente gracias especialmente a la proliferación de acuerdos comerciales en la región, aunque todavía existen barreras no arancelarias significativas y se ha registrado, asimismo, un incremento en la utilización de medidas de protección contingente. Por otro lado, la penetración de otros mercados en desarrollo es bastante difícil, en la medida en que ellos imponen, en general, barreras elevadas a las exportaciones de América Latina, lo que se asocia especialmente a la escasez de acuerdos comerciales entre la región y otros países en desarrollo.

En resumen, el desempeño de las exportaciones de bienes de América Latina (con excepción de México), que ha sido comparativamente modesto, se ha dado en un contexto de expansión del comercio mundial, en el cual destacan los países del sureste asiático y China. Al examinar en detalle la evolución de estos países, se aprecia que el crecimiento de sus exportaciones ha estado determinado fundamentalmente por el elevado dinamismo de las exportaciones de manufacturas, en tanto que la región se mantiene exportando principalmente productos primarios. En buena medida, estos patrones reflejan

las ventajas comparativas de cada región; asimismo, que China y los países del sureste de Asia han logrado mejoras en la productividad que les han permitido configurar cadenas productivas que han impulsado vigorosamente el comercio intra-industrial. Finalmente, en el caso de América Latina, un factor importante —aunque no único— que ha limitado una mayor penetración mundial de sus exportaciones ha sido la persistencia de barreras comerciales, aún elevadas a pesar del proceso global de liberalización comercial. De allí que la reducción (y eventual eliminación) de estas barreras se torne un componente indispensable en la estrategia de la región para aumentar el acceso a los mercados externos.

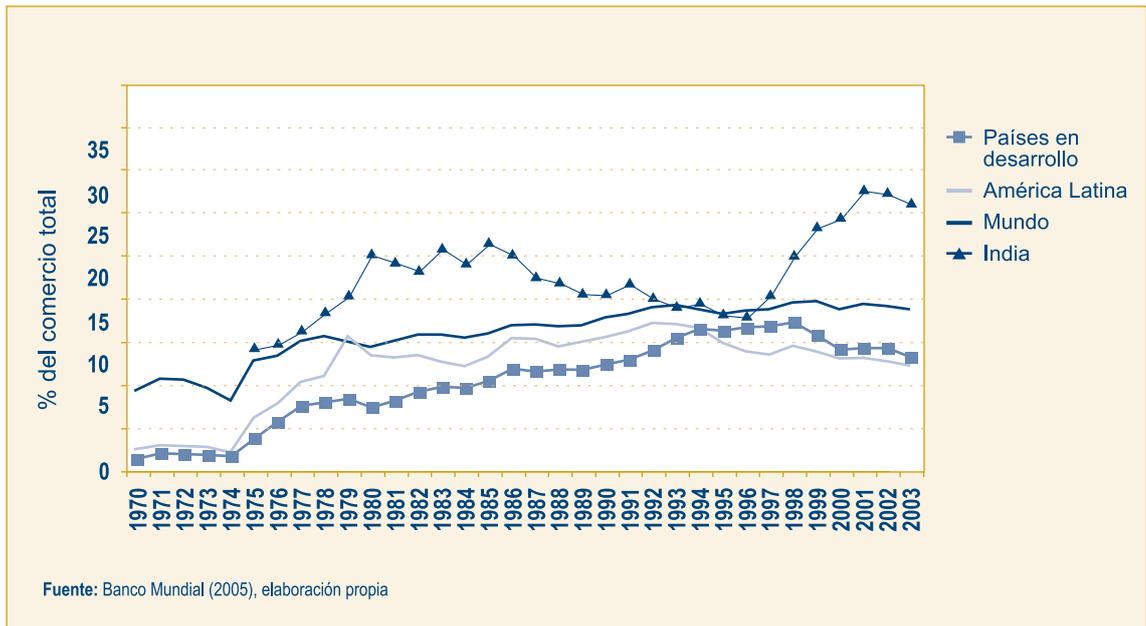
Patrones del comercio de servicios

Paralelo a la expansión del comercio internacional de bienes, un fenómeno importante de los últimos años ha sido el crecimiento del sector servicios en los flujos de intercambio internacional. El comercio internacional de dicho sector se ha multiplicado por doce en los últimos 30 años, con lo que la participación de los servicios en el comercio mundial prácticamente se ha duplicado en ese periodo. En el futuro es de esperar que esta tendencia continúe, no sólo por las nuevas facilidades de transporte con que cuenta el mercado de servicios, sino porque la demanda y la oferta de servicios tienden a crecer con el nivel de ingresos de los países.

Tradicionalmente, los servicios eran considerados no transables, pero gracias al desarrollo tecnoló-

Gráfico 1.6

Comercio de servicios



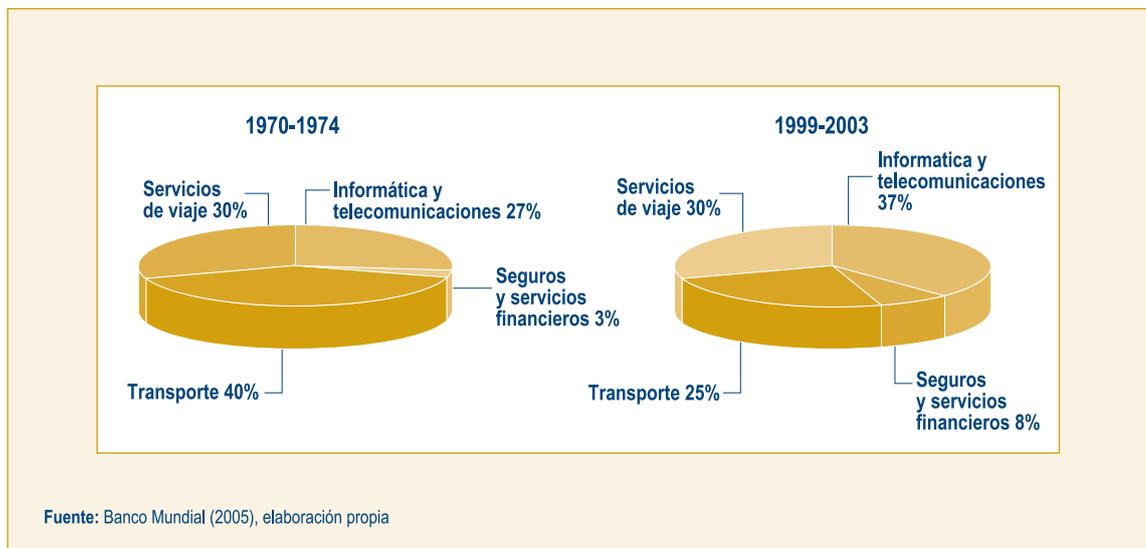
gico, muchos de los mismos se comercian hoy internacionalmente. Los servicios comerciales pueden ser de carácter intermedio, como las comunicaciones, el transporte y la intermediación financiera; o finales, como el turismo y recreación, la salud y la educación. El Gráfico 1.7 revela la evolución del comercio de servicios por rubros. Como se aprecia, los servicios más tradicionales –viajes (turismo) y transporte– representaban 72% del comercio global de servicios en 1970. Sin embargo, aunque todavía siguen representando la mayor proporción del comercio en servicios, esa participación ha caído a 53% en 2003. Lo que ha ocurrido es

que otros servicios, más beneficiados por el desarrollo tecnológico, han crecido aceleradamente, como es el caso de servicios financieros, tecnología y consultoría, entre otros.

En el sector de servicios, la historia es relativamente similar al comercio de bienes. América Latina, al igual que muchas regiones en desarrollo, tiene ventajas comparativas, debido a los relativos bajos costos de su mano de obra (OIT, 2005). Sin embargo, luego de un aparente *boom* del sector en los años setenta, la participación de la región ha venido disminuyendo sostenidamente en el merca-

Gráfico 1.7

Estructura del comercio de servicios (% del total de servicios comerciales)



do de servicios durante las últimas décadas¹⁰. India destaca por su creciente participación, por los motivos señalados en la sección anterior.

De manera similar al intercambio de bienes, la evolución del comercio de servicios de América Latina es explicada en buena medida por el patrón de especialización según sus ventajas comparativas. La región ha mantenido más o menos estable, e incluso aumentado, su participación en el sector de viajes (o turismo), lo cual refleja sus ventajas en riqueza natural. Es de destacar que el comercio de servicios de la región ha aumentado a pesar de la gran cantidad de las barreras que lo obstaculizan, tales como restricciones de cantidad, tasas, impuestos, requerimientos de licencia y certificación, entre otros (McGuire, 2002). Frecuentemente estas restricciones discriminan en contra de extranjeros y, en este sentido, si se observan las diferencias que existen entre el trato a nacionales y a extranjeros en el comercio de servicios en la región, se concluye que en la misma se imponen restricciones importantes al comercio de servicios¹¹.

Existen también barreras al movimiento fronterizo de la mano de obra, tales como barreras de entrada, límite de estadía, impuestos especiales y muchas otras regulaciones que varían de país a país (Martínez y Villa, 2005). La reducción de estas barreras, por lo tanto, deberá formar parte de una agenda de negociaciones comerciales orientada a promover un mayor comercio de servicios en los países de la región.

En resumen, el mundo ha vivido un crecimiento importante del comercio de servicios gracias a la liberalización del sector en varios países y los desarrollos tecnológicos recientes. Asimismo, los países en desarrollo podrían beneficiarse más de este crecimiento si eliminasen algunas restricciones y barreras importantes que aún mantienen sobre sus mercados de servicios, tal como ha sido el caso de India. En este sentido, deberían permitir, por ejemplo, la entrada de inversión extranjera directa en los mismos términos que rigen para las empresas locales; reducir las restricciones específicas que limitan el flujo de los servicios, y propiciar una mayor

inversión en infraestructura y capital humano, como plataforma para la mejor utilización de las ventajas comparativas de la región en beneficio de un mayor comercio del sector servicios.

Estrategias para profundizar el acceso a mercados

En la sección anterior se mostró que la participación de América Latina en el comercio mundial ha caído durante las últimas cinco décadas, a pesar de los esfuerzos de la región para incrementar su apertura comercial. Las razones que explican esta caída tienen que ver, por una parte y según se destacó, con la existencia de barreras importantes, no todas sin embargo de carácter estrictamente comercial, que limitan el acceso real de la región a los mercados externos. Asimismo, se resaltaron, como otro factor fundamental, los problemas de productividad que aquejan a las economías latinoamericanas.

En este último sentido, debe mencionarse que si bien estos problemas de productividad son de vital importancia en la agenda nacional dirigida a profundizar la inserción internacional, el tema es complejo y requiere un análisis especial y propio. Esta materia no será abordada directamente en esta ocasión, postergándose su consideración detallada para la próxima edición del Reporte de Economía y Desarrollo. En la actual oportunidad, el libro versará exclusivamente sobre los temas específicos de acceso a mercados. En tal sentido, se intentará poner en perspectiva las limitaciones concretas de acceso a mercados que padece América Latina y que han incidido en la caída de su participación en el comercio mundial. Se destacarán, asimismo, los elementos que podrían configurar la esencia de una estrategia para ganar y consolidar un mayor acceso a los mercados mundiales en el marco de las distintas esferas de apertura comercial que tiene abiertas ante sí la región.

Según se verá a lo largo de estas páginas, la caída del peso relativo de la región en el comercio internacional ha obedecido, por un lado, a la persistencia de barreras comerciales importantes, en especial para productos de gran interés para América Latina

¹⁰ Luego de que la participación de América Latina en las exportaciones de servicios comerciales mundiales pasara de 1,2% a casi 5% entre 1974 y 1979, este indicador ha ido disminuyendo sistemáticamente. En 2003 esta proporción era menor al 3% (Banco Mundial, 2005).

¹¹ McGuire *et al* (2000).

(como los agrícolas). Esas barreras adoptan frecuentemente la forma arancelaria pero las restricciones no arancelarias se revelan como especialmente importantes también. A ello, por otro lado, se añade la existencia de una plataforma logística, especialmente a nivel portuario y aduanero, todavía ineficiente que añade costos al comercio, erigiendo así barreras adicionales.

Desde el punto de vista de las barreras que aún encara América Latina, el libro incorpora la revisión de estimaciones de impactos concretos de acuerdos de liberalización comercial. Según se verá, la evidencia que arrojan estos ejercicios debilita la creencia generalizada de que la apertura, especialmente de sectores estratégicos para la región como el agrícola, trae consigo necesariamente desempleo y mayor pobreza.

Adicionalmente, a lo largo del libro queda manifiesta la necesidad para la región de construir una estrategia coherente de negociación desde las múltiples opciones comerciales disponibles, pero orientada hacia el objetivo último de avanzar en la apertura multilateral. La profundización de la participación de América Latina en el comercio internacional requiere la puesta en marcha de una estrategia que utilice las distintas rutas de inserción que mejor se ajusten a las especificidades de las economías de la región, sus ventajas comparativas y el balance de sus intereses puntuales. Según se evidenciará en el libro, existen muchas complementariedades entre estas rutas diversas, multilaterales, bilaterales o regionales. Para cada país existirá una correspondencia específica entre sus necesidades de mayor liberalización comercial y las alternativas de inserción que se encuentran disponibles.

El tema de la elección de la ruta (o grupo de rutas) adecuada es complejo y no existe una respuesta única. Esta elección exige comprender bien los costos y beneficios de las distintas alternativas de inserción internacional, para lo cual es necesario evaluar, por un lado, los impactos agregados y sectoriales de esas opciones comerciales y, por el otro, sus impactos sociales y territoriales. Esto último, habida cuenta del creciente interés entre los formuladores de política por identificar los efectos reales que tiene la apertura internacional sobre variables clave como el empleo, la distribución del ingreso, y los índices de pobreza. En general, la

evidencia que se presenta en este libro muestra que, sujeta a las características de cada acuerdo comercial, la liberalización comercial tiene un impacto positivo tanto en términos económicos como sociales en los países participantes en estos acuerdos.

En relación a las potenciales complementariedades entre las distintas esferas de negociación, la agresiva liberalización comercial llevada a cabo en el marco de los acuerdos bilaterales entre países de la región y sus principales socios industrializados, podría romper la inercia que caracteriza a algunos esquemas de integración regional. Efectivamente, muchos de los compromisos adquiridos por los países en estos acuerdos bilaterales podrían ser tomados como bandera por los bloques subregionales, por ejemplo, para avanzar en el proceso interno de integración y armonización de políticas. Por otro lado, si bien la opción multilateral en el seno de la OMC pareciera generar los mayores beneficios para cada uno de los países, la implementación de acuerdos regionales puede otorgarle un mayor poder de negociación a las pequeñas economías y prepararlas para afrontar compromisos multilaterales más exigentes y de mayor trascendencia.

Para los países de la región resulta también importante aprovechar el ámbito multilateral para ampliar sus mercados y lograr un mayor y más seguro acceso a los mismos. En tal sentido, los avances claros y definitivos en materia de negociación en materia agrícola, por ejemplo, sólo podrán lograrse en el seno de la OMC, en la medida en que se comprometa a todos los países. El sector agrícola, efectivamente, tanto por su aporte al PIB, al empleo y sus potenciales efectos sobre otras actividades productivas, tiene una gran importancia en las economías de los países latinoamericanos. Siendo, sin embargo, según se mostrará en el libro, uno de los sectores más protegidos mundialmente, constituye un tema crítico de negociación que deberá ser abordado especialmente en el ámbito multilateral, aunque ello no excluye avances parciales en el marco de otras esferas de negociación.

Otro aspecto central en las negociaciones comerciales es, según se mencionó ya, el asociado a la protección de los derechos de propiedad intelectual. Este es un tema que reviste particular complejidad y

que muchas veces se constituye como uno de los más álgidos en las mesas de negociación. En este sentido, a pesar del escaso margen de acción que pareciera tener la región en esta materia, el libro muestra que lograr una cobertura amplia de los derechos de propiedad intelectual que incluya conocimientos tradicionales, biodiversidad, indicaciones geográficas, entre otros, puede ser del interés de los países en desarrollo que buscan proteger sus exportaciones asociadas a sus ventajas comparativas.

Naturalmente, la liberalización del comercio no puede ser el único eje articulador de un proyecto de integración de alcance global. Este debería acompañarse de acciones en otras áreas asociadas, directa o indirectamente, al comercio, como aduanas aéreas y marítimas, tránsito aduanero y las normas técnicas, así como una mayor coordinación y armonización de políticas, entre otros. En tal sentido, mayores avances en la facilitación del comercio pueden aumentar el acceso real de los países de la región a los mercados mundiales. Aunque este tipo de medidas pueden parecer obvias, uno de los grandes obstáculos que enfrentan los países para su establecimiento, es que esas mejoras en la plataforma logística implican muchas veces inversiones que los países no están en capacidad de afrontar en el corto plazo; las experiencias exitosas, sin embargo, muestran que en el mediano y largo plazo los beneficios superan los costos iniciales de implementación.

Orientado así explícitamente hacia los aspectos que debe contemplar una agenda estratégica de mayor acceso a mercados, el libro se organiza en nueve capítulos (excluyendo éste). Estructuralmente, estos 9 capítulos configuran –aunque no formalmente– tres grandes áreas del tema de acceso a mercados. Como parte de un diagnóstico inicial (capítulos 2 y 3) se ilustra el complejo entramado de rutas de inserción internacional que los países tienen a su disposición, y se identifican las barreras comerciales que limitan el libre comercio de bienes y servicios.

La segunda área temática (capítulos 4, 5, y 6), examina la evidencia empírica relativa a los impactos concretos que los distintos acuerdos comerciales pueden tener sobre variables económicas (crecimiento, actividades sectoriales, empleo, flujos comerciales), sociales (empleo, distribución del ingreso, nivel de pobreza) y geográfico-territoriales (inequidades y convergencia dentro de bloques

comerciales) de los países que suscriben estos acuerdos. Como caso especial, se analiza también cómo América Latina puede aprovechar más efectivamente la mayor participación de China en el comercio global.

Por último (capítulos 7 al 10), se analizan temas críticos de las negociaciones que están asociados a la liberalización de los sectores agrícola y de servicios, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la facilitación del comercio. A continuación se resumen las principales conclusiones y mensajes centrales de cada capítulo del libro.

Estrategias de negociación y acuerdos comerciales

El capítulo 2 presenta una discusión de las múltiples esferas de inserción internacional, y analiza los distintos escenarios comerciales, sus interrelaciones y complementariedades. Estas esferas se articulan alrededor de tres ejes principales: la integración y los acuerdos regionales, los acuerdos comerciales con países desarrollados y en desarrollo fuera de la región, y las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC.

Esta multiplicidad de rutas de negociación comercial impone desafíos para los países de América Latina y exige la movilización de importantes recursos humanos y materiales, como análisis técnicos cada vez más sofisticados. La necesidad de asegurar un enfoque complementario entre las distintas iniciativas agrega complejidad a esta tarea. En este sentido, aunque hasta la fecha la coexistencia de acuerdos regionales y extra-regionales no ha ocasionado mayores perturbaciones en el manejo de la política comercial, algunos llamados de alerta acerca de la superposición de normas y compromisos indican que esta situación puede estar cambiando.

A manera de ejemplo, el futuro del Mercado Común Centroamericano (MCCA) después del tratado de libre comercio (TLC) entre EEUU y Centroamérica (CAFTA por sus siglas en inglés) o de la Comunidad Andina (CAN), una vez se suscriba un TLC entre algunos de sus países miembros y EEUU, no podrá asegurarse si sus países miembros no instrumentan las medidas necesarias para evitar que sus esquemas de integración se

vuelvan obsoletos. Lo mismo puede ocurrirles a los países de Mercosur cuando completen sus negociaciones con la Unión Europea. La tarea es urgente porque los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos bilaterales van, en algunos casos, más lejos que los alcanzados a nivel subregional.

En esta línea, el capítulo plantea que la integración regional debería ser reforzada con la finalidad de mantener el objetivo de facilitar la inserción efectiva de los países latinoamericanos en la economía mundial. Aunque no ha existido un proyecto de integración de alcance regional desde principios de los años noventa pareciera que las condiciones estarían dadas para retomar estas iniciativas¹². En primer lugar, los países ya han avanzado en un proceso de desgravación arancelaria¹³. Segundo, muchos países de la región han estado dispuestos a liberalizar sectores, tradicionalmente sensibles, en sus acuerdos con EEUU y otros países industrializados. En este sentido, se plantea el establecimiento de un acuerdo regional latinoamericano, que promueva el rápido desarrollo de un área de libre comercio regional. Aun cuando ella impone grandes desafíos, una iniciativa como la planteada podría dar nuevo vigor la integración regional.

Por su parte, se muestra que las negociaciones comerciales en el marco de la OMC ofrecen la ocasión de alcanzar objetivos que no pueden ser obtenidos plenamente en los acuerdos regionales. Tal es el caso de las negociaciones agrícolas, tema de la mayor importancia para numerosos países latinoamericanos. Aunque los acuerdos regionales contemplen medidas de liberalización recíproca del comercio de productos agrícolas, éstas podrían ser insuficientes para eliminar las distorsiones que afectan el comercio de estos productos. Para que estas distorsiones desaparezcan tienen que modificarse sustancialmente las políticas de los países industrializados en materia de subsidios a las exportaciones y a la producción. Esto sólo será posible en una negociación multilateral, en la que las concesiones que se negocien sean lo suficientemente atractivas para que estos países introduzcan los cambios en sus actuales políticas agrícolas.

El capítulo concluye que las negociaciones multilaterales podrían ayudar también a ampliar la proyección de los acuerdos comerciales suscritos por la mayoría de los países latinoamericanos, si las mismas se traducen en una disminución efectiva de la protección en sectores que aún se encuentran muy protegidos. Más significativo aún, las negociaciones multilaterales ofrecen la ocasión de abrir los mercados de otros países en desarrollo, especialmente de aquellos con un potencial de mayor intercambio comercial con la región que aún no ha sido bien explorado.

Barreras comerciales que enfrenta la región

El capítulo 3 identifica las barreras comerciales que limitan, actual y potencialmente, el acceso de las exportaciones de la región a los mercados globales. A pesar de los avances hacia la apertura comercial, la región sigue enfrentando barreras importantes, arancelarias y no arancelarias, que continúan incidiendo, junto a otros factores, en el debilitamiento de la participación de América Latina en el comercio mundial.

En los países desarrollados, por una parte, y a pesar de los bajos aranceles promedio vigentes y varios sistemas de trato preferencial, se muestra que existen todavía barreras considerables en términos de crestas (aranceles por encima del 15%) y escalonamientos arancelarios (aranceles que se incrementan en función del grado de agregación de valor). Además, persiste en esos países la utilización de barreras no arancelarias con efectos significativos sobre las exportaciones de la región. Las barreras, a menudo, son elevadas en el caso específico de los sectores de mayor importancia en las exportaciones de la región, como es el caso de las exportaciones agrícolas y de textiles.

En el caso del comercio intraregional, el capítulo señala que las barreras han disminuido notablemente gracias especialmente a la proliferación de acuerdos comerciales en la región. Sin embargo, debe llamar a la reflexión de los formuladores de política la permanencia de barreras no arancelarias significativas y el incremento en la utilización de medidas de protección contingente como el *anti-dumping* y las salvaguardias.

¹² El ALCA respondía a un tipo de acuerdo Norte Sur más que a un esquema de corte regional.

¹³ Según la Secretaría de Aladi, los acuerdos comerciales entre sus miembros deberían conducir, hacia el año 2007, a una liberalización de cerca del 90% del comercio recíproco.

En cuanto a los otros países en desarrollo, a pesar de la mayor liberalización en el seno de la OMC, éstos constituyen mercados de difícil penetración, al presentar las barreras más altas a las exportaciones de América Latina, lo que se asocia especialmente a la escasez de acuerdos comerciales entre la región y otros países en desarrollo.

Por su parte, dada la naturaleza particular de los servicios, las barreras a su comercio difieren de las que inciden sobre el comercio de bienes. Debido a que las importaciones de servicios a menudo no suponen el cruce de fronteras, se hace más difícil la aplicación de aranceles o tarifas fronterizas, siendo bastante más común la utilización de cuotas y otras restricciones cuantitativas en el control de los flujos de importación. Además, hay que considerar que sobre el comercio en servicios, mucho más que en el comercio en bienes, inciden políticas locales que discriminan a favor de los productores domésticos¹⁴. En general, las restricciones al comercio de servicios en los países industrializados presentan menores efectos sobre precios y costos que en los países en desarrollo. Además, los países de América Latina y de Asia a menudo presentan barreras altas, y discriminan en contra de los productores extranjeros.

Con base en estas consideraciones parece claro que desde el punto de vista de las barreras al comercio de bienes y servicios, la estrategia de los países de la región para ganar mayor acceso a los mercados globales debe centrarse en la identificación precisa de las mismas, especialmente de las barreras no arancelarias, y en su reducción –y eventual eliminación– mediante la negociación y suscripción de acuerdos comerciales. Por su parte, la remoción de las barreras al comercio de servicios implica la adopción de políticas domésticas que nivelen las reglas del juego para agentes domésticos y extranjeros y la eliminación de restricciones cuantitativas en el control de los flujos de importación.

Impactos agregados y sectoriales de los acuerdos comerciales

El capítulo 4 ofrece un aporte a la medición de los impactos agregados y sectoriales de las diferentes

esferas de negociación abiertas hoy en día a los países. Dicho aporte consiste en la discusión de ejercicios empíricos orientados a comprender cómo la liberalización comercial –a través de sus diferentes modalidades concretas– puede afectar la estructura productiva, modificar las condiciones de productividad, impactar el empleo y, en consecuencia el bienestar de los países. Tales ejercicios se fundan en 12 escenarios concretos de opciones comerciales que países de la región ya han negociado o están negociando actualmente.

En general, los resultados de estos ejercicios muestran que, tanto en el corto como en el largo plazo, todos los acuerdos comerciales tienen un impacto favorable sobre el producto y bienestar de cada uno de los países involucrados en dichos acuerdos. Los beneficios son más evidentes en el largo plazo, cuando tienen lugar los impactos de la liberalización comercial sobre la productividad total de los países y existe la posibilidad de acumular capital. Un punto importante a destacar de la evidencia presentada es que los países en desarrollo obtienen mayores ganancias que los países desarrollados en los procesos de apertura comercial en los que participan. Ello es de esperarse, en la medida en que aquellos países presentan mayores distorsiones comerciales relativas y, por tanto, son los que mayores ganancias potenciales pueden derivar de la liberalización.

Por otro lado, se encuentra un resultado menos positivo de los acuerdos comerciales sobre la producción y el bienestar de los países no involucrados en ellos, el cual estaría asociado principalmente a las posibles desviaciones de comercio que generan los acuerdos comerciales sobre los países no partícipes del mismo. Sin embargo, al tomar en cuenta el efecto global de los acuerdos comerciales analizados, se concluye que la creación de comercio que se produce entre los países del acuerdo supera la desviación de comercio que afecta a los no involucrados. Por consiguiente, en términos globales se observa que los acuerdos comerciales analizados son creadores netos de comercio.

Adicionalmente, es importante indicar que al comparar los escenarios simulados y sus respectivos

¹⁴ Estas políticas incluyen, por ejemplo, medidas que otorgan una ventaja directa a los productores domésticos, como en el caso de los subsidios, o que crean una desventaja competitiva en los productores extranjeros a través, por ejemplo, de impuestos directos o indirectos sobre esos productores. Asimismo, por otra parte, las medidas internas que afectan el movimiento de los factores productivos (trabajo y capital) también pueden constituir barreras al comercio de servicios.

resultados, se encuentra que el libre comercio mundial, es decir, la opción multilateral en el seno de la OMC, es la ruta que genera los mayores beneficios para cada uno de los países, tanto de América Latina como del resto del mundo. Esto es particularmente cierto para el sector agrícola. Los resultados muestran también que la liberalización del comercio de servicios generaría efectos similares a los registrados con la apertura agrícola y de bienes manufacturados.

De igual manera, se muestra que los acuerdos comerciales más acotados, bien entre los países latinoamericanos, o bien con países desarrollados, tienen efectos positivos sobre los niveles de comercio, producción y empleo. Lo expuesto indica que no existe un criterio absoluto que permita determinar con precisión la ruta o estrategia óptima de inserción internacional. En este sentido, pareciera que los países aún prefieren dar inicio a sus procesos de integración a través de rutas diversas y más delimitadas, de las cuales también se benefician, y las capacitan para escenarios más exigentes.

Los resultados a un nivel más desagregado sectorialmente indican que existe un buen grado de compatibilidad entre los acuerdos bilaterales de países de la región con economías industrializadas y las negociaciones multilaterales. No obstante, la complementariedad entre acuerdos no debe darse por sentada y su análisis es de la mayor importancia en el diseño y elección de la estrategia comercial para lograr un mayor acceso de los países de la región a los mercados internacionales. De allí que sea esencial una elección sopesada y un manejo coherente de los diferentes escenarios comerciales para evitar que posibles obstáculos por incompatibilidades entre acuerdos reviertan los beneficios de la mayor inserción internacional.

Impactos sociales y territoriales de la inserción internacional

El análisis de los procesos de apertura comercial debe contemplar también el impacto que ella tiene sobre variables sociales como el empleo y la distribución del ingreso, y sobre la dinámica geográfico-territorial de tales procesos, aspectos que son abordados en el capítulo 5. Este análisis es necesario en vista de la creencia común de que la apertura comercial genera efectos indeseables sobre el

comportamiento de las variables sociales de las economías más pequeñas y menos desarrolladas. Evidencia que rebata esta percepción puede otorgar un mayor margen de maniobra a los gobiernos para adelantar con mayor vigor su agenda de negociaciones comerciales, y asegurar una mayor aceptación popular de los acuerdos que se suscriban.

Específicamente, este capítulo examina los potenciales impactos de los tratados de libre comercio que actualmente negocian Colombia y Perú con EEUU sobre el empleo y su distribución, tanto por sectores productivos como por estrato de ingresos, y grado de calificación de los trabajadores. La evidencia obtenida para estos países andinos refuta la creencia de que los tratados de liberalización entre economías pequeñas y grandes constituyen siempre una amenaza para la estabilidad laboral y aumentan los índices de pobreza. Aunque en magnitudes muy moderadas, el ejercicio empírico indica que, tanto en Colombia como en Perú, la liberalización del comercio con EEUU generaría una expansión de la producción y el empleo en sectores intensivos en mano de obra poco calificada.

Por otro lado, se muestra que la suscripción de estos tratados no sólo beneficia a trabajadores pertenecientes a las clases más pobres de ambos países, sino que esos beneficios serían comparativamente más elevados que los recibidos por empleados de mayores ingresos. Esto tiende, por tanto, a mejorar la distribución del ingreso, siendo ello particularmente cierto en el caso de Perú. De manera que el análisis realizado para estos países revela que si bien los acuerdos de liberalización comercial no constituyen la solución a los problemas de pobreza, tampoco hay evidencia de que necesariamente generen efectos negativos en ese sentido.

En una segunda sección, se aborda el tema de los impactos geográficos-territoriales al interior de la Comunidad Andina (CAN), a través de un análisis de la dinámica de convergencia del ingreso de estos países tanto a nivel nacional, como de regiones y territorios al interior del bloque andino y de los propios países.

La evidencia hallada indica que, efectivamente, el proceso de integración de la CAN ha generado una convergencia global del ingreso entre los países que la conforman. Esta convergencia, además, muestra

una tendencia creciente. A nivel regional y territorial del bloque en su conjunto, sin embargo, los resultados indican la presencia de inequidades y disparidades importantes que reflejan, a su vez, las desigualdades territoriales al interior de los países. Ello significa que el proceso de integración puede haber dado lugar a desplazamientos de las actividades productivas (y del empleo) que han beneficiado más a ciertas regiones y territorios dentro de cada país, profundizando inequidades entre sus niveles de ingresos.

La literatura sobre estos aspectos argumenta que la forma en que los procesos de integración afectan la dinámica de las disparidades geográficas y territoriales dependerá del impacto de esos procesos sobre las decisiones de las empresas en cuanto a su localización y, por ende, sobre la distribución geográfica del empleo. Ello, a su vez, dependerá de la importancia relativa que para cada país cobren los mercados externos respecto a los locales en respuesta a la integración, y del grado de concentración del comercio con los socios del acuerdo.

El capítulo concluye que estos resultados claramente imponen retos importantes para las economías de la subregión, en cuanto a la necesidad de estrategias y políticas que compensen por las potenciales desigualdades regionales y territoriales. En este sentido, la evidencia presentada indica que estas desigualdades obedecen principalmente a disparidades de ingresos entre esas regiones por lo que las políticas deberán centrarse especialmente en fortalecer el crecimiento de las regiones más afectadas y en medidas compensatorias de nivelación del ingreso.

China: oportunidades y desafíos para América Latina

El capítulo 6 analiza lo que se podría denominar el “efecto China” sobre las economías de América Latina. Este efecto es particularmente relevante para la región en vista de la creciente presencia china en los mercados internacionales, especialmente de bienes primarios donde la región muestra importantes ventajas comparativas. También lo es, sin embargo, en el mercado de manufacturas hacia el cual países de la región están dirigiendo esfuerzos importantes.

En este capítulo se pone de manifiesto que la apertura comercial de China ha generado, en balance, un impacto favorable sobre la región al ampliar considerablemente sus flujos comerciales. Esto ha sido especialmente cierto para la exportación de productos básicos que, además, podría incrementarse de manera significativa con una mayor entrada de inversión extranjera directa tanto desde China como de terceros países. Respecto a estas inversiones, es importante que ellas no se limiten sólo a la actividad extractiva, sino que generen encadenamientos positivos a otros sectores económicos que conduzcan a mayor productividad y empleo del país.

Sin embargo, también se ha evidenciado que la apertura china está mostrando ser desventajosa para aquellos países que están haciendo esfuerzos importantes por lograr un mayor posicionamiento en la exportación de manufacturas. La mayor competencia china se ha observado, como es de suponer, en el mercado estadounidense –de confecciones para el caso de algunos países andinos, y de productos de tecnología media y alta, en el caso de México. En ambos casos la evidencia apunta a que una mayor agregación de valor y tecnología que promueva diferenciación de productos podría ayudar a estas economías a superar exitosamente esa mayor competencia.

Se muestra que una mayor complementación económica entre China y América Latina dependerá también de la reducción de las barreras comerciales, especialmente las no arancelarias, que todavía limitan el acceso de productos latinoamericanos, especialmente agropecuarios, al mercado chino. De esta manera, el aprovechamiento efectivo de la ampliación de mercados que supone China para la región dependerá en buena medida de la habilidad de nuestros países por lograr el desmantelamiento de este tipo de barreras en el seno de la OMC.

También resulta fundamental un avance decisivo en materia de acuerdos bilaterales directos con la economía asiática. Hasta el presente son pocos los esfuerzos efectivos en esta materia y sólo Chile ha culminado negociaciones con ese país. Mayores avances en este sentido no sólo redundarán en logros concretos para cada país o bloque regional que intervenga en el acuerdo, sino que para China también supone ventajas importantes. Esta econo-

mía, en efecto, ha venido enfrentando la aplicación de medidas contingentes como *antidumping* y salvaguardias de parte de países de la región, que podrían evitarse si esa nación lograra concertar acuerdos comerciales con los países latinoamericanos.

El desafío de la apertura agrícola

El capítulo 7 concentra el análisis sobre la apertura al comercio internacional de la agricultura, sector donde América Latina presenta importantes ventajas comparativas. Se trata, además, de un sector cuya liberalización, de existir un sector agro-industrial sólido, tendría efectos potencialmente más amplios en producción y en generación de empleo. De la discusión de las distintas formas de protección comercial y de los diferentes impactos que puede tener la apertura comercial en los distintos escenarios de negociación, se concluye que las negociaciones multilaterales significan las mayores ganancias para los países de la región.

No obstante lo anterior, se desprende que los países deben procurar negociar acuerdos en concordancia a su estructura productiva, y condiciones socioeconómicas específicas. Además, la diversidad de instrumentos de política agrícola entre los países miembros de un acuerdo puede obstaculizar su libre comercio en el marco de las negociaciones comerciales de acuerdos regionales y bilaterales. Por lo tanto, la consolidación de la integración comercial en estos acuerdos, requiere del consenso de una política agraria común entre los países miembros.

Por otro lado, el capítulo destaca que los niveles de subsidios y protección agrícola seguirán siendo un tema controversial en las negociaciones entre países en desarrollo e industrializados. Un aspecto crucial que los países deben tener en cuenta al momento de negociar, es la identificación precisa de las distorsiones más importantes que inciden sobre el comercio del país, a fin de dedicar esfuerzos y desarrollar habilidades para negociar exitosamente su eliminación. En este sentido, algunos análisis indican la importancia relativa de la eliminación de los aranceles frente a la eliminación de los subsidios, implicando que, en principio, todos los países en desarrollo pueden experimentar ganancias ante una reducción de los aranceles, y no así con la reduc-

ción de los subsidios, debido a los efectos de precio para los países importadores netos de estos bienes. Estos resultados deberán, sin embargo, ser matizados con el hecho de que la liberalización total del sector agrícola (incluyendo subsidios), genera también impactos (aumentos) en los salarios del sector que podrían compensar el aumento en el costo de la canasta de consumo.

Igualmente se señala que es primordial que los países logren identificar los sectores que van a experimentar pérdidas y los que derivarán ganancias de los acuerdos de libre comercio, a fin de adoptar las políticas internas que optimicen el reparto de las ganancias de la apertura. En particular, deben reconocer los mecanismos de ajuste de los mercados laborales y los posibles efectos en el empleo y los salarios, los cuales pueden llegar a ser importantes en la determinación del impacto final de la liberalización agrícola en los sectores más vulnerables.

En este sentido, vale la pena mencionar que los impactos más significativos de la liberalización agrícola se registrarían bajo un escenario de apertura multilateral. Sería allí donde los intereses sectoriales de los países de la región podrían hallar respuesta decisiva, tomando en cuenta que en ese ámbito las decisiones han de ser respetadas por todos los países.

La liberalización de los servicios: un mundo por explorar

El capítulo 8 resalta la importancia de otro sector que ha sido muy importante en la dinámica exportadora de los países industrializados y algunas economías emergentes: el sector de servicios. Los países en desarrollo pueden enfocar el reto que implica el mayor dinamismo del mercado de servicios desde dos puntos de vista diferentes. El primero es que una mayor participación de los prestadores de servicios externos en el mercado nacional puede aumentar la eficiencia e incrementar la variedad de tecnologías disponibles en el mercado. El segundo enfoque se refiere al acceso a mercados propiamente dicho, y tiene en cuenta las posibilidades de exportación que existen para los países en desarrollo en el mercado de servicios. En efecto, es posible encontrar algunos nichos como

los servicios de negocios¹⁵ que constituyen una oportunidad interesante para los países, que como India, presenten diferencias salariales con los países en desarrollo, un nivel alto de calificación de la mano de obra y una infraestructura adecuada de transporte de servicios.

Aunque la posición de América Latina hasta el momento no ha sido homogénea, desde el punto de vista de los servicios como insumos del sector productivo, se deduce la importancia de modernizar la regulación existente y perseverar en la desregulación de la inversión extranjera, lo cual parece estar en la agenda de los países de la región. Desde el punto de vista del acceso a los mercados, es muy importante insistir en la necesidad de lograr avances en el movimiento de personas, compras públicas, legislación a nivel estatal y subsidios.

El capítulo muestra que esta posición debe seguir la misma línea de optar por la combinación de rutas de inserción que mejor se ajuste a los intereses de cada país, según se ha sugerido en otros capítulos. Temas como los subsidios y las compras públicas parecen más susceptibles de ser tratados a nivel multilateral, mientras que a nivel bilateral sería posible lograr algunos avances en legislación estatal y cooperación para la modernización de la regulación. Con respecto al movimiento de personas, que ha sufrido un retroceso como consecuencia de las condiciones de seguridad, particularmente el caso de los países en desarrollo, se destaca que es posible que sea necesario tratar el tema a nivel multilateral y, paralelamente, buscar avances puntuales en los tratados bilaterales que se vienen negociando.

Por último, se concluye que, independientemente de los intereses de la región, el sector servicios es difícil de proteger, especialmente ante el auge del comercio electrónico. Por lo tanto, la región debe seguir un enfoque pragmático y concentrarse en sacar el mayor provecho posible de los acuerdos comerciales, y no intentar limitar su crecimiento. Este esfuerzo no se debe restringir al campo de las negociaciones, sino que también debe extenderse al establecimiento de una mejor infraestructura para la prestación de servicios y, en particular, una adecua-

ción del mercado laboral en términos de precios y capacitación.

Hacia una protección balanceada de los derechos de propiedad intelectual

El capítulo 9 aporta elementos de discusión en el tema de la protección de los derechos de propiedad intelectual en vista del lugar importante que éste ha tomado en el debate comercial internacional. De hecho, consideraciones relativas a la propiedad intelectual están incidiendo cada vez más sobre los flujos comerciales, y las diferencias de protección entre los países se están constituyendo en elementos de tensión creciente en las relaciones comerciales internacionales.

En la actualidad, los países en desarrollo se encuentran cada vez más presionados a incrementar sus niveles de protección, considerados generalmente insuficientes. Por un lado, organismos multilaterales proponen una armonización mundial de la protección de los derechos de propiedad intelectual. Por el otro, el tema se ha hecho urgente para países en desarrollo que negocian tratados de libre comercio con EEUU. Éstos incluyen compromisos de protección de los derechos de propiedad intelectual que, muchas veces son más estrictos que los contemplados en la OMC.

Para los países en desarrollo, y los de América Latina en particular, el capítulo destaca que la protección de los derechos de propiedad intelectual se presenta con dos implicaciones principales. De un lado, la presión internacional hacia una mayor protección supone costos para los países tanto para su implementación como en el bienestar social. Por otro lado, la protección de los derechos de propiedad intelectual pudiera ayudar a salvaguardar algunas exportaciones latinoamericanas de interés, basadas en sus ventajas comparativas. Esto es particularmente relevante, por ejemplo, para la exportación de productos que involucren indicaciones geográficas, recursos genéticos, biodiversidad, conocimiento tradicional y folklore, entre otros. Dada la importancia de estas materias para la región, es deseable una posición conjunta de los países, a pesar del grado diferente de interés que cada país tiene en ellos.

¹⁵ Mattoo y Wunsch (2004) definen los servicios de negocios como el total de servicios menos transporte, turismo y servicios del gobierno, o alternativamente: comunicaciones, construcción, seguros, financieros, servicios de computación e información, servicios personales, culturales y recreacionales y cargos por licencias y patentes.

Aun con los límites establecidos por los diferentes acuerdos internacionales, regionales y bilaterales, se muestra que quedan algunos espacios de política para los países de la región. Estos incluyen, por ejemplo, el uso de las licencias obligatorias para fines de necesidad general, o como mecanismo para controlar las prácticas abusivas; y el establecimiento de criterios de patentamiento que estén conformes a los niveles de desarrollo de los países; y la administración del sistema de propiedad intelectual para mejorar la calidad de las patentes, promover la innovación local y favorecer su uso por parte de las pequeñas y medianas empresas.

En este contexto, es oportuno que los países de América Latina identifiquen algunos temas prioritarios de acción. A nivel nacional, el debate debería enriquecerse fomentando la participación amplia de la sociedad civil, mientras que a nivel regional se deberían incluir temas de cooperación a fin de estimular el desarrollo científico y tecnológico, incluyendo el papel que en ello juega la propiedad intelectual. A nivel de negociaciones internacionales y regionales, es necesario identificar con precisión los intereses “ofensivos” y defensivos”, tanto nacionales como regionales, así como fortalecer la capacidad de los equipos negociadores. Podría ser conveniente privilegiar el multilateralismo en el diseño de estándares internacionales sobre la propiedad intelectual.

La agenda de la facilitación del comercio

Por último, más allá de la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias que impiden un mayor acceso a los mercados, el capítulo 10 presenta la necesidad de medidas no estrictamente comerciales que faciliten el flujo internacional de mercancías. Se muestra que los flujos comerciales de los países se ven afectados por normas, prácticas y procedimientos internos de los propios países que, aunque no están diseñados explícitamente para frenar el comercio, pueden obstaculizarlo en la práctica. Constituyen, por lo tanto, una limitación a un mayor acceso a los mercados globales, por lo que su reforma debería ser considerada dentro del conjunto global de las políticas de inserción internacional.

En este capítulo se presenta una visión de conjunto de los distintos aspectos vinculados con la agenda

de facilitación del comercio en la región. De la evaluación realizada se desprende que las reformas para la facilitación del comercio se traducen, efectivamente, en ahorros importantes de costos (en tiempo y en recursos) para los operadores comerciales. Las mejoras orientadas a reducir los costos de transporte resultan especialmente relevantes para la CAN, así como las dirigidas a la infraestructura portuaria y procedimientos de las aduanas y de pasos de frontera, dada la importancia del comercio marítimo y terrestre para la subregión.

Los esfuerzos por facilitar el comercio no son nuevos y muchos de ellos son parte de la agenda interna de los países en la búsqueda de una mayor competitividad. Lo que es nuevo es el inicio de negociaciones sobre la facilitación del comercio en el marco de las negociaciones de la Ronda Doha. No obstante, no es previsible que se alcancen decisiones en el corto plazo, en tanto que las discusiones se hallan aún en una etapa de intercambio de experiencias y aspectos técnicos. Las negociaciones en la OMC, además de los acuerdos específicos que puedan alcanzarse, ofrecen la oportunidad de conocer mejor las experiencias de distintos países en la adopción de medidas de facilitación del comercio, evaluar los costos y beneficios de las mismas, y en el caso de los países en desarrollo, movilizar recursos para ponerlas en práctica.

Los costos de ajuste inherentes a un programa para la facilitación del comercio han generado preocupaciones en los países en desarrollo. Dentro de estas preocupaciones destacan el costo y la dificultad administrativa en la implementación de obligaciones producto de las negociaciones. Además, muchas de las reformas para la facilitación del comercio pueden requerir inversión en nuevas tecnologías para el manejo de aduanas y puertos, las cuales por lo general requieren cuantiosas sumas de recursos.

Se señala también que los costos, sin embargo, pueden no representar una obstáculo importante. El apoyo en asistencia técnica y fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo forma parte del mandato de negociación, y es muy probable que se movilicen recursos considerables con ese fin. No hay garantía, sin embargo, de que tales recursos beneficiarán a los países de la región, ya que en sintonía con las tendencias actuales de la cooperación internacional, serán los países más pobres los

principales beneficiarios. En este sentido, América Latina deberá contar con sus propios esfuerzos y recursos.

A manera de resumen, este libro ofrece una gama de explicaciones que sustenta la disminución de la participación de América Latina en el comercio mundial, lo que se ha observado como un patrón continuo en las últimas cuatro décadas. Este menor

peso relativo obedece a la baja productividad que caracteriza a los países de la región y a la existencia de barreras comerciales y físicas que aún limitan el acceso a los mercados de exportación de la región. Se plantea, consecuentemente, el mejor aprovechamiento de las distintas esferas de negociación comercial, y así reducir las barreras existentes, como elemento clave de una agenda de desarrollo para las economías de la región.

Estrategias de negociación y acuerdos comerciales

Estrategias de negociación y acuerdos comerciales

Introducción

Las políticas de apertura unilateral impulsadas en América Latina en los años ochenta, según se dijo en el capítulo anterior, han tenido un impacto considerable en las estrategias comerciales de sus países. Tal como se verá con mayor precisión en el capítulo 3, economías hasta entonces altamente protegidas, se expusieron progresivamente a la competencia internacional; se rebajaron significativamente los aranceles y se simplificó el manejo de la política comercial, reduciendo la dispersión arancelaria y eliminando buena parte de las restricciones no arancelarias.

En este nuevo escenario de economías cada vez más orientadas “hacia fuera”, las políticas de inserción internacional de América Latina dieron un giro importante. Así, en el ámbito regional, los esquemas de integración existentes adquirieron mayor vigor, logrando en corto tiempo objetivos como la liberalización del comercio recíproco. Se establecieron también nuevos acuerdos, como Mercosur y se amplió la red y cobertura de los convenios comerciales entre países, principalmente en el marco de Aladi.

En el ámbito multilateral, países que se habían mantenido al margen del sistema de comercio, como México y Venezuela, se adhirieron al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en la segunda mitad de los ochenta, seguidos de otros países, especialmente de América Central y la subregión andina. Cuando el GATT dio paso en 1995 a la Organización Mundial de Comercio (OMC), los países de la región renovaron su participación en el sistema multilateral de comercio incorporándose masivamente a la nueva organización. Actualmente todos los países de América Latina son miembros de la OMC y su actuación en el ámbito multilateral se ha convertido en un elemento crítico de sus estrategias de negociación comercial.

Todos estos esfuerzos se complementaron pronto con otras iniciativas. Así, por ejemplo, a principios de los noventa México inició negociaciones de un acuerdo de libre comercio con EEUU, a las que se incorporó luego Canadá. Dos años después los tres países suscribieron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés), primer acuerdo de este tipo entre países industrializados y en desarrollo. El TLCAN inspiró el lanzamiento, poco después, de una iniciativa de integración hemisférica de gran alcance, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuyos trabajos preparatorios comenzaron en 1995. Sin embargo, aunque las negociaciones del ALCA, en las que participan 34 países de la región (todos los países de América Latina y el Caribe, excepto Cuba), debían completarse hacia finales de 2004, el proceso se encuentra estancado desde hace un par de años y sus perspectivas son inciertas.

En parte como resultado del estancamiento en las negociaciones del ALCA, pero también –más significativamente– como producto de estrategias deliberadas, muchos países de la región comenzaron a negociar acuerdos bilaterales de amplio alcance con sus socios comerciales más importantes. Tal fue el caso de México, quien después de haber concluido las negociaciones del TLCAN entabló negociaciones bilaterales con la Unión Europea, Japón y otros. Le siguió Chile, quien tal vez por no participar en ninguno de los esquemas de integración regional existentes, puso en práctica una estrategia ambiciosa de negociaciones bilaterales, denominada por algunos regionalismo “aditivo”¹. Mercosur, por su parte, inició negociaciones con la Unión Europea (UE). Más recientemente, se convirtieron a este “nuevo” bilateralismo los países de América Central y algunos países andinos, negociando acuerdos de libre comercio con EEUU.

¹ Harrison *et al* (2001).

Este activismo negociador ha tenido dos efectos importantes y complementarios sobre los países de la región. Por una parte, ofrece a estos países un acceso más amplio y seguro a los mercados desarrollados, al consolidar las preferencias unilaterales existentes en esos mercados; asimismo estimulan una mayor productividad y competitividad de los países al imponerles un esfuerzo importante de adaptación a las nuevas condiciones, más exigentes. Por otro lado, configuran un entramado de normas, obligaciones y compromisos que, aunque pueden en ocasiones generar cierta confusión entre los operadores económicos, hacen más difícil revertir la orientación de apertura de las políticas comerciales; en tal sentido, consolidan la apertura comercial de los países.

Las actuales estrategias de negociación comercial no son sustitutivas entre sí. Los países no han reemplazado la integración regional por el enfoque hemisférico, ni dejado de lado las negociaciones multilaterales para avanzar en sus acuerdos bilaterales. Se trata de estrategias complementarias, obligadas a coexistir por la naturaleza misma de los intereses comerciales de la región, y su búsqueda de una mayor y mejor participación en la economía mundial. Si bien los esquemas de integración estimulan los intercambios recíprocos, los países de la región aspiran también a conquistar mercados más amplios, tanto a nivel hemisférico como global. La ampliación y seguridad de acceso a estos mercados es el norte de sus estrategias de negociación comercial y éstas tienen, por diseño y necesidad, un carácter múltiple.

En este sentido, el desafío principal para los países de la región es utilizar estas diversas estrategias de negociación de una forma óptima, concentrando esfuerzos en los asuntos más importantes, promoviendo en los ámbitos susceptibles a resultados satisfactorios, y procurando mantener posiciones coherentes y complementarias en las distintas negociaciones. Considérese, por ejemplo, el tema agrícola. No hay duda de que la eliminación de restricciones al comercio agrícola entre países de la región es algo positivo y merece profundizarse a nivel regional o subregional, como se ha hecho en algunos acuerdos de integración, como la Comunidad Andina. Sin embargo, para algunos países latinoamericanos exportadores de productos agropecuarios, la liberalización de este sector sólo tiene sentido si se alcanza en negociaciones multilatera-

les —en la Ronda Doha. El ámbito multilateral es el único en que la Unión Europea, Estados Unidos y Japón, países cuyas políticas agrícolas introducen grandes distorsiones en el mercado mundial de productos agrícolas, podrían aceptar compromisos capaces de eliminarlas. Reflexiones semejantes pueden hacerse sobre otros temas que son normalmente incluidos en los acuerdos comerciales, como se discute más adelante en este capítulo.

El capítulo se organiza en cinco secciones, incluida ésta. Las secciones 2 a 4 trazan la evolución de las estrategias de negociación comercial de América Latina durante los últimos 15 años. Se verá allí que la aplicación de esta estrategia no ha sido un proceso lineal, pero tiene rasgos comunes en los distintos países que se tratan de ordenar en forma secuencial. El proceso ha sufrido altibajos, y no ha sido siempre explicado adecuadamente por sus ejecutores, ni entendido por sus destinatarios. Asimismo, gobiernos comprometidos con la apertura han sido sustituidos por otros, menos entusiastas. Las orientaciones esenciales de las políticas comerciales, sin embargo, se han mantenido inalteradas.

En la sección 2 se examina el impacto de la apertura económica en la reactivación de los esfuerzos de integración regional, especialmente a nivel subregional, destacando los logros alcanzados, pero también las dificultades y limitaciones para avanzar hacia etapas más avanzadas de integración. La sección 3 se focaliza en la participación de los países de América Latina en el sistema GATT/OMC y en la importancia del mismo para mejorar la participación regional en la economía mundial. Se verá en esta sección que la participación en el sistema multilateral de comercio le abre a los países de la región espacios de negociación con países desarrollados y en desarrollo de otras regiones y les ofrece un marco jurídico —incluidos mecanismos efectivos para tratar las controversias comerciales—, más propicio para el logro y protección de sus objetivos comerciales. La sección 4 se refiere a las negociaciones del ALCA, a su evolución reciente y al desarrollo del “nuevo” bilateralismo. El capítulo concluye con algunas consideraciones de política sobre las estrategias de negociación comercial, los asuntos pendientes en materia de integración regional y la necesidad de articular coherentemente las distintas iniciativas comerciales de los países de la región.

De la liberalización unilateral a la integración regional

La crisis de la deuda de los ochenta y las restricciones externas que la acompañaron pusieron de manifiesto las limitaciones de las políticas en la mayoría de los países de la región. En respuesta a ello estas economías, a veces por propia iniciativa, pero más frecuentemente como parte de los programas de ajuste, abandonaron sus estrategias de sustitución de importaciones y comenzaron a insertarse en forma diferente en la economía mundial. Este tránsito ocurre, en general, hacia mediados de los años ochenta.

En esta primera etapa, las medidas de liberalización del comercio fueron unilaterales, orientadas básicamente a enfrentar las restricciones externas que padecía la región en ese entonces². Las medidas de liberalización comercial adoptadas en ese periodo se han mantenido prácticamente sin cambios desde entonces, no obstante las distintas percepciones de gobiernos y segmentos de la sociedad acerca de las bondades de estas medidas. Como se puede observar en el Gráfico 2.1, los países rebajaron drásticamente sus aranceles y redujeron la dispersión en los mismos. Los nuevos niveles se mantienen hoy prácticamente inalterados. Consistente con estas medi-

das, los coeficientes de apertura de la región se han incrementado considerablemente (ver Gráfico 2.2, pág. siguiente).

El giro que los países de la región dieron a su política comercial no significaba solamente abrir las economías y estimular una mayor competitividad industrial, sino que implicaba un cambio de enfoque en la manera misma de visualizar el desarrollo. Mientras que las estrategias imperantes hasta entonces se dirigían a fomentar la industrialización al amparo de elevadas barreras arancelarias y restricciones cuantitativas, las nuevas estrategias se proponían estimular el desarrollo mediante una mayor y mejor participación en la economía mundial. El crecimiento de las exportaciones y, por ende, la conquista de nuevos mercados adquirió un sentido estratégico, en tanto ya no se trataba de protegerse frente a las importaciones, sino de estimular el sector exportador y la competitividad de las economías. En ese contexto, la atención de los países se centró en los mercados vecinos y comenzó, así, el proceso de integración regional.

Los esfuerzos para integrar las economías de la región no son, por supuesto, nuevos. Estos datan, al menos, de mediados del siglo XX cuando se inició la formación de un área de libre comercio entre los

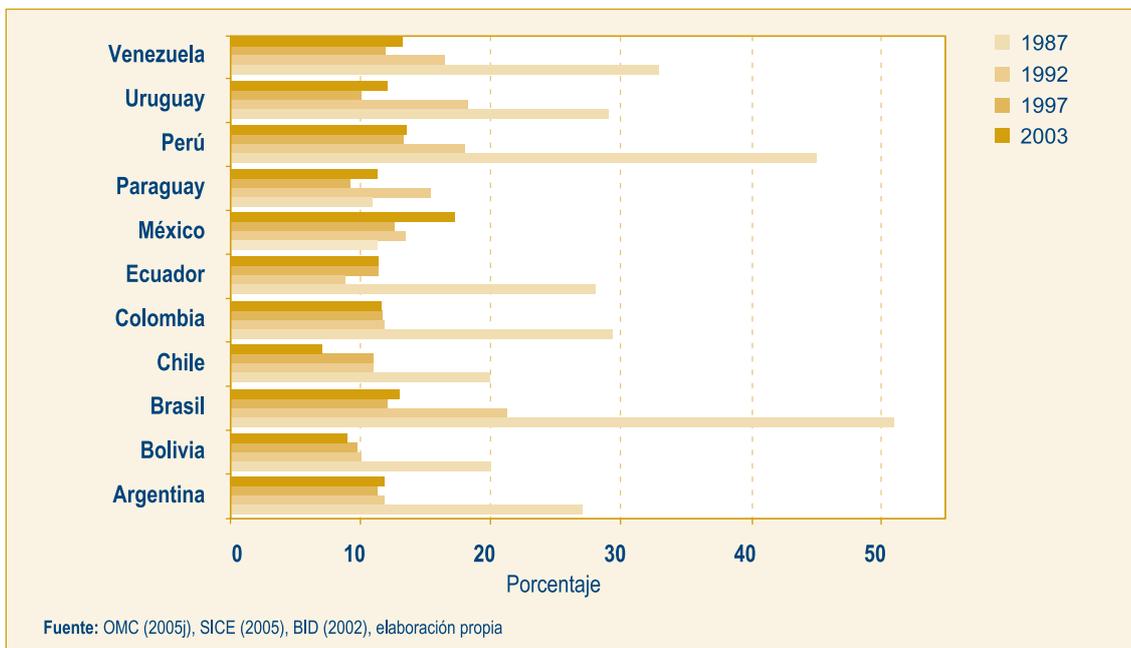
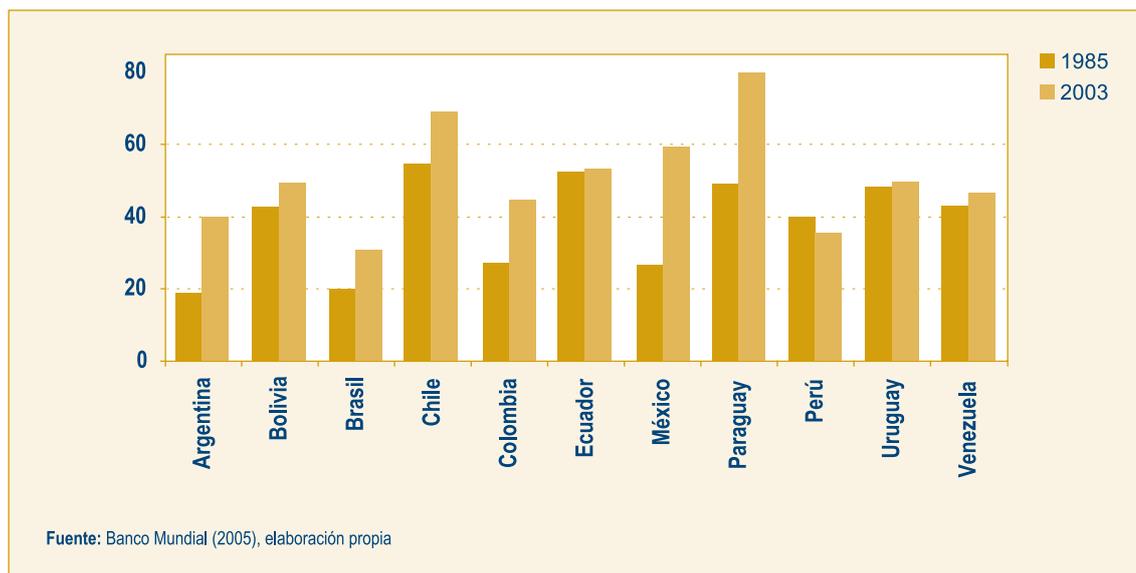


Gráfico 2.1
Aranceles promedio en países de América Latina

² Para un análisis detallado de las condiciones económicas de los países en ese periodo, véase, entre otros, Kuczynski y Williamson (2003).

Gráfico 2.2

Coeficientes de apertura en América Latina



países de América del Sur (y México) –la ALALC, luego transformada en Aladi– y un mercado común entre los países de América Central –el MCCA, aún vigente. Sin embargo, estos esquemas– y los que le siguieron, como el Grupo Andino, hoy CAN– adolecían entonces de las mismas fallas que las estrategias de desarrollo a nivel nacional. La integración económica reprodujo, a escala regional, las estrategias de sustitución de importaciones que adelantaban los países a nivel nacional. Al igual que en éstos, se promovió la integración “hacia adentro”, formando una barrera proteccionista, y estimulando los proyectos de integración industrial a escala regional o subregional, como en el caso de la “programación industrial” del Grupo Andino. Como era de esperarse, la integración avanzó poco en ese periodo inicial. Las economías de la región estaban cerradas no sólo frente al resto del mundo, sino también a sus socios regionales. Aún más, dadas las similitudes de sus estructuras productivas, los países de la región ofrecían más resistencia para abrirse hacia sus vecinos que hacia el resto del mundo.

No obstante, según se señaló, esta situación varió a principios de la década de los noventa, cuando hubo una reactivación importante de algunos de los esquemas de integración como el Grupo Andino y el

MCCA, y se establecieron otros, como el Mercosur. Estos nuevos esfuerzos por fomentar una mayor integración entre los países de la región fueron más efectivos que los anteriores. Se eliminaron aranceles y barreras no arancelarias, el comercio al interior de las subregiones creció rápidamente y las relaciones entre los agentes económicos de los distintos países se fortalecieron significativamente. Las políticas de apertura propiciaron, en efecto, un nuevo tipo de integración, que algunos comenzaron a llamar “nuevo” regionalismo y otros regionalismo “abierto”. Ambos términos describen acertadamente la nueva integración regional: un proceso que es parte de una estrategia más amplia de integración en la economía mundial, que se basa tanto en la apertura hacia el interior de los esquemas regionales como frente al resto del mundo, abandonado así las limitaciones de los esquemas anteriores.

En pocos años se avanzó más que en las tres primeras décadas de esfuerzos de integración. Así, por ejemplo, los países andinos (con exclusión de Perú) establecieron a partir de 1993 una zona de libre comercio en la que se eliminaron virtualmente todas las restricciones arancelarias al comercio recíproco. Perú se sumó a la misma, progresivamente, a partir de 1997⁴. Los países centroamericanos, una vez

³ BID (2002).

⁴ La incorporación de Perú a la zona andina de libre comercio ha sido, sin embargo, un proceso lento que todavía no ha concluido. Un porcentaje relativamente importante de las exportaciones de Colombia, Ecuador y Venezuela se encuentra aún sometido al pago de aranceles. Esto debería cambiar a finales de 2005, cuando está prevista la liberalización plena del comercio entre Perú y los demás países andinos.

superada la inestabilidad política que vivió la región durante los años ochenta, se abocaron a la reconstrucción de sus esquemas de integración y se logró la eliminación de barreras al comercio entre los miembros del MCCA, con la excepción de algunos productos, como azúcar y café. Mercosur, por su parte, fue establecido en 1991 y sus países miembros –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– se fijaron un ambicioso calendario de desgravación arancelaria que, con varias excepciones, fue ejecutado hacia 1994.

Simultáneamente, los países miembros de estos esquemas de integración comenzaron a negociar entre sí y con otros países de la región, en el marco de Aladi, una serie de acuerdos comerciales, llamados de “complementación económica”, pero que en realidad son, en su mayoría, acuerdos de liberalización total o parcial del comercio entre los países participantes. Chile y México, dos países que no participan en ningún esquema subregional de integración fueron muy activos en este terreno y tejie-

ron redes de acuerdos comerciales con la participación de prácticamente todos los países de la región (ver Cuadro 2.1). Estos acuerdos, junto con los avances a nivel subregional, han contribuido a reducir significativamente las restricciones al comercio regional. Se estima que en virtud de estos acuerdos, cerca del 90% de los intercambios entre los países de la región estaría libre de gravámenes hacia el año 2007⁵.

Aunque los esquemas subregionales de integración, como la CAN y el Mercosur han tenido menos éxito en el establecimiento de una estructura arancelaria común y en el desarrollo de una política comercial común –condiciones básicas de las uniones aduaneras–, los avances en liberalización del comercio recíproco no pueden negarse. La consecuencia inmediata de la apertura del comercio al interior de los esquemas subregionales fue un crecimiento sin precedentes de los flujos comerciales recíprocos. Como se puede observar en el Gráfico 2.3 (ver pág. siguiente), el comercio entre los países andinos ha

Cuadro 2.1 Acuerdos entre países de América Latina y el Caribe

Acuerdos de Libre Comercio	Año de suscripción
Chile-México	1992
Chile-Venezuela	1993
Chile-Colombia	1994
Chile-Ecuador	1995
México-Bolivia	1995
México-Costa Rica	1995
México-Colombia-Venezuela (G-3)	1995
Chile-Mercosur	1996
Mercosur-Bolivia	1996
Chile-Perú	1998
México-Nicaragua	1998
República Dominicana-MCCA	1998
República Dominicana-Caricom	1998
Chile-MCCA	2001
México-El Salvador-Guatemala-Honduras	2001
Panamá-MCCA	2002
Mercosur-Perú	2003
Mercosur-Colombia-Ecuador-Venezuela	2004
Costa Rica-Caricom	2004

Fuente: SICE (2005), elaboración propia

⁵ SICE (2005).

crecido en los últimos 15 años a tasas significativas y, ciertamente a tasas más elevadas que las de su comercio total. Las exportaciones intra-andinas, que apenas superaban US\$ mil millones en 1990 alcanzaron en 2004 la suma de US\$ 7,5 mil millones, luego de haber declinado significativamente en los dos años inmediatamente anteriores. En Mercosur, la evolución del comercio entre sus miembros sigue una tendencia similar, con elevadas tasas de crecimiento en la primera parte de la década de los noventa, seguidas de una fuerte contracción al final de la misma y una importante recuperación en años recientes.

exportaciones se incrementó significativamente, en particular desde principios de los noventa. Aunque a finales de esa década se observó una cierta desaceleración del comercio intrarregional –como consecuencia del impacto mundial de la crisis asiática–, el mismo se ha recuperado recientemente y se mantiene en niveles superiores a los alcanzados en la década de los ochenta. Como se ilustra en el Gráfico 2.4, el crecimiento de las exportaciones subregionales (325%) superó en buena medida el registrado por las exportaciones totales de América Latina (254%), en el periodo 1990-2004.

Para América Latina como un todo, la participación de las exportaciones intra-regionales en el total de

La “nueva” integración latinoamericana produjo, pues, un importante crecimiento de las corrientes

Gráfico 2.3

Evolución del comercio intra-regional

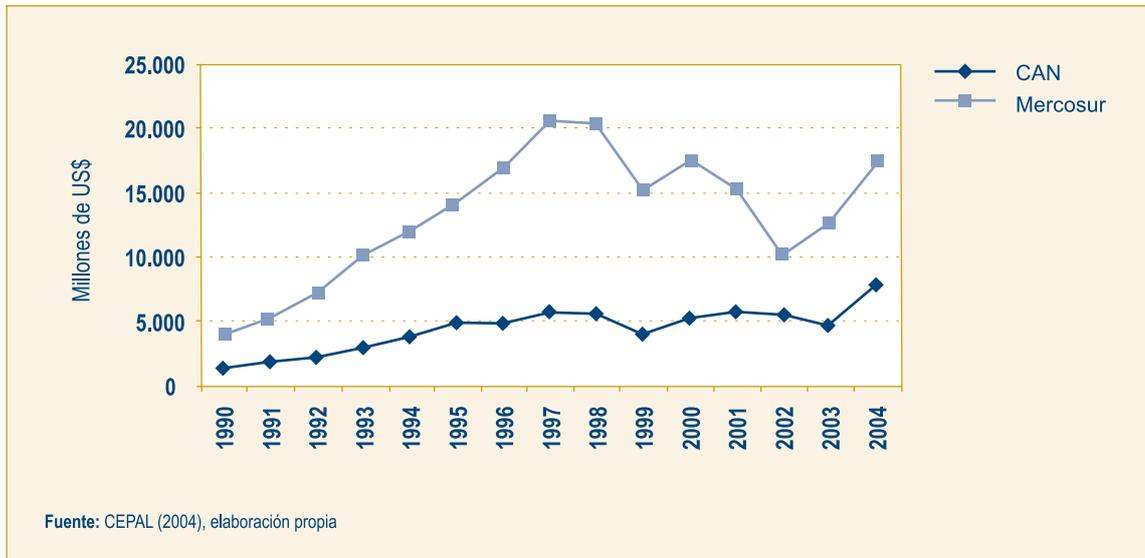
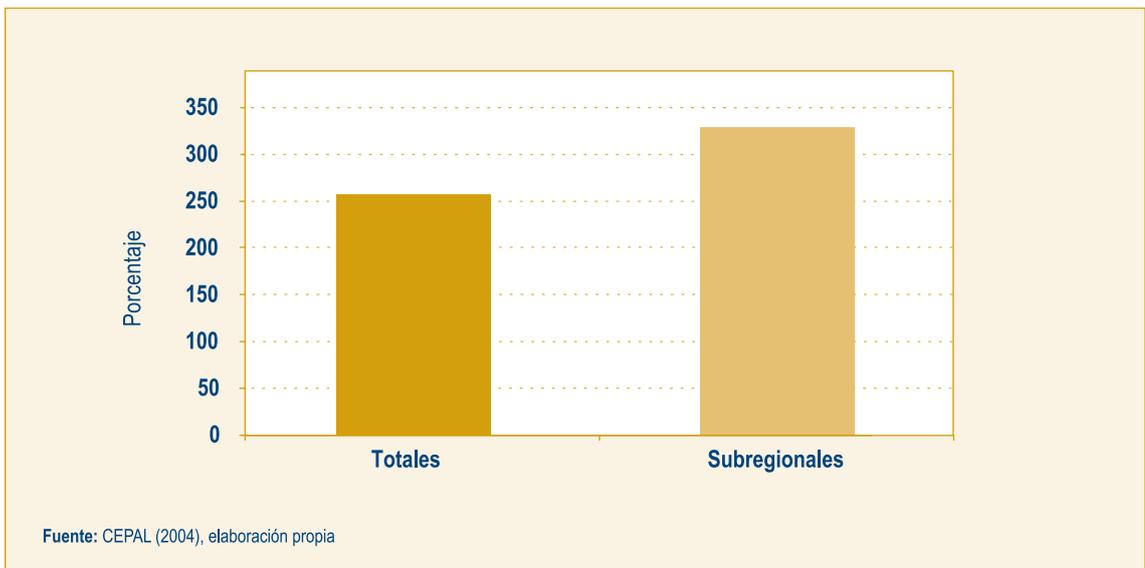


Gráfico 2.4

Crecimiento de las exportaciones de América Latina (1990-2004)



comerciales entre los países de la región, principalmente al interior de los esquemas subregionales de integración. Este dinamismo comercial estuvo acompañado, sobre todo durante la primera etapa, de una participación activa de los sectores empresariales, que hasta entonces se habían mantenido un tanto al margen de los esfuerzos de integración impulsados por sus gobiernos. En esa etapa, en efecto, la integración se presentaba como capaz de impulsar efectivamente la inserción de los países en la economía mundial; a ello contribuía el hecho de que, a diferencia del comercio con los socios industrializados, en el comercio regional el peso estaba en el sector industrial. En efecto, las exportaciones de manufacturas representaban aproximadamente la mitad de los intercambios a mediados de la década de los ochenta (ver Cuadro 2.2).

Además, el hecho de que la “nueva” integración latinoamericana se diera en momentos en que los países también se estaban abriendo hacia el resto del mundo, redujo también el riesgo de desviación del comercio. En esta materia, sin embargo, las posiciones son divergentes y los estudios realizados son poco concluyentes⁶. En general, la mayoría de los análisis empíricos para evaluar el efecto de las recientes iniciativas latinoamericanas de integración llegan a la conclusión de que estos esfuerzos no han generado mayores distorsiones en el comercio de los países miembros o los no miembros⁷.

Sin embargo, este cuadro, básicamente positivo, de los esfuerzos regionales de integración debe ser matizado por, al menos, tres consideraciones importantes. Primero, aunque las relaciones económicas se han fortalecido entre los países miembros de los esquemas subregionales de integración, ello no ha sido así

con los países de otros esquemas. En otras palabras, las transacciones entre países de la CAN y países de Mercosur o de éstos con los del MCCA continúan siendo frágiles; habría que incluir aquí también las relaciones comerciales de Chile y México con otros países de la región (ver Cuadro 2.3, pág. siguiente). Esto puede deberse, en parte, a la inexistencia de un proyecto de integración de alcance regional, con credibilidad y apoyo político suficiente, capaz de interesar y movilizar a los sectores empresariales de la región, sin cuya participación es difícil capturar beneficios concretos. Confirmando esta ausencia de un proyecto sólido de integración regional, en el capítulo siguiente se verá que persisten aún barreras importantes al comercio –particularmente no arancelarias– no sólo entre los países de CAN y los de Mercosur, sino, en general, entre los países de la región.

En segundo lugar, a pesar de los esfuerzos realizados, los mercados regionales no han tenido el dinamismo que se esperaba, y continúan representando apenas una fracción de la actividad económica de los distintos países, aunque con diversos matices. En el caso de Mercosur, por ejemplo, se observa que no obstante el crecimiento del comercio recíproco, el mercado subregional apenas representa el 13% de las exportaciones totales de sus miembros (luego de haber alcanzado, a finales de los años noventa más del 25%). Por su parte, el comercio intra-CAN, si bien ha duplicado su importancia para los países miembros, representa sólo el 10% de sus exportaciones totales.

Además, las corrientes comerciales al interior de los grupos regionales están, por lo general, dominadas por los intercambios entre los países más grandes. Así, en Mercosur las exportaciones de Brasil y

Cuadro 2.2 Participación de las manufacturas en las exportaciones subregionales (%)

Región	1980	1986	1992	1998	2000
CAN	29,5	47,5	45,5	56,0	46,5
Mercosur	40,7	33,7	49,3	55,8	55,7
México (TLCAN)	9,2	52,8	74,7	85,1	84,5
América Latina	46,3	50,7	57,9	60,8	55,9

Fuente: BID (2002), elaboración propia

⁶ Se trata de un viejo debate, iniciado por la contribución de Viner (1950) a la teoría de las uniones aduaneras y reactivado en años recientes ante el aumento considerable en el número de acuerdos regionales y el interés académico de autores como Bhagwati y Panagariya (1996) y Winters (2000) que tienden a privilegiar el enfoque multilateral.

⁷ BID (2002).

Cuadro 2.3 Principales corrientes comerciales (exportaciones) en América Latina (2004)

Región/País		CAN	Mercosur	Chile	México
CAN	Valor (millones de US\$ FOB)	-	1.937	1.155	1.407
	(% de exportaciones al mundo)	-	2,68	1,60	1,94
Mercosur	Valor (millones de US\$ FOB)	5.975	-	6.466	5.095
	(% de exportaciones al mundo)	4,48	-	4,84	3,82
Chile	Valor (millones de US\$ FOB)	1.233	1.853	-	1.284
	(% de exportaciones al mundo)	4,07	6,12	-	4,24
México	Valor (millones de US\$ FOB)	1.596	1.340	556	-
	(% de exportaciones al mundo)	0,84	0,71	0,29	-

Fuente: Aladi (2005b), elaboración propia

Argentina representan, en conjunto, el 90% de las exportaciones intra-subregionales. En la Comunidad Andina, Colombia y Venezuela representan juntos, el 72% de las exportaciones intra-CAN⁸. Sin embargo, para los países mencionados las exportaciones a sus vecinos son apenas una fracción menor de su comercio total. En el caso de Brasil y Venezuela, por ejemplo, sus exportaciones hacia sus respectivos mercados subregionales representan apenas el 9,4% y el 6,3%, respectivamente, de sus exportaciones totales. No obstante, hay que señalar que para otros países, como Uruguay y Bolivia, y en general, los países centroamericanos, la situación es distinta, dado que su dependencia de los mercados subregionales es mucho mayor que la media en sus respectivos grupos. En todo caso, la conclusión a la que conduce este análisis es que una inserción efectiva de América Latina en la economía mundial exige esfuerzos que trasciendan las iniciativas regionales, aunque éstas sean parte integral de los mismos.

La tercera y última consideración es que desde finales de los años noventa se observa una cierta “fatiga” en materia de integración regional. Mercosur padece todavía las secuelas de la crisis de finales de la década pasada, en especial de las devaluaciones que entonces se produjeron. Por una parte, han habido incumplimientos sistemáticos en las metas de la integración y, por la otra, el marco institucional, incluidos los mecanismos de solución de controversias, continúa siendo frágil. Esto ha ocasionado una pérdida importante de credibilidad de Mercosur en los operadores económicos, quienes han comenzado a dudar de la estabilidad y consistencia del esquema.

En la CAN, por distintas razones, el proceso de integración también atraviesa por dificultades, algunas de ellas asociadas a la turbulencia política en algunos países miembros. Por otro lado está la incertidumbre que genera, para el esquema subregional, la negociación respectiva de tres de sus países miembros –Colombia, Ecuador y Perú⁹– de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

Pareciera entonces necesario repensar la integración, apoyarse en los logros alcanzados especialmente en la liberalización del comercio recíproco, y tratar de perfeccionar los mercados ampliados. La experiencia dentro y fuera de la región ha puesto de manifiesto que la eliminación de aranceles no quita todos los obstáculos al comercio y que muchos de éstos –normas técnicas, trabas aduaneras y limitaciones en el transporte por carreteras, entre otros– son mucho más difíciles de corregir que las trabas arancelarias. La integración regional debe ser vista como un esfuerzo de largo plazo, siendo necesario dotar a los esquemas existentes, o a los que puedan emerger de una mayor articulación entre los mismos, en un esfuerzo de alcance regional, de un marco jurídico e institucional sólido. La credibilidad de la integración y la incorporación de los operadores económicos a la misma dependen del respeto a los compromisos asumidos, de la ejecución y continuidad de las iniciativas emprendidas y de la existencia de mecanismos efectivos de solución de controversias entre los participantes. Los esquemas actuales, en mayor o menor medida, carecen de estos mecanismos e instrumentos, lo cual ha de ser corregido si se quiere avanzar con

⁸ CEPAL (2005).

⁹ Bolivia podría sumarse también a este tipo de negociaciones.

decisión hacia la construcción de un espacio comercial y de inversiones realmente libre de trabas.

Por otra parte, son necesarias acciones decididas de cooperación regional. La integración y la cooperación regional son dos caras de una misma moneda y no hay duda que las relaciones económicas entre los países de la región se facilitarían significativamente si, por ejemplo, se mejorase la infraestructura física y de servicios de apoyo al comercio y las inversiones, impulsando acciones como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), y el Plan Puebla Panamá (PPP), así como otras iniciativas y propuestas en el ámbito energético.

La participación en el sistema multilateral de comercio

Aunque varios países de la región son miembros fundadores del sistema multilateral de comercio incorporándose al GATT desde sus inicios, muchos otros se mantuvieron al margen. Esto cambió progresivamente, aunque con lentitud, durante las primeras décadas del GATT y dio un giro considerable a mediados de los noventa, cuando todos los países de América Latina y el Caribe se incorporaron a la recién establecida OMC.

Del GATT a la OMC

Los únicos países de la región que formaron parte del GATT desde sus inicios fueron Brasil, Chile y Cuba. En los años cincuenta, otros cuatro países se incorporaron a la organización (Perú, Uruguay, Nicaragua y República Dominicana). En 1967 se sumó a este grupo Argentina. En los años setenta ningún país lo hizo y es sólo a partir de la década de los ochenta y, especialmente, durante la primera mitad de los años noventa, coincidiendo con los cambios en las estrategias de desarrollo, que se produce una incorporación masiva de los países latinoamericanos al sistema multilateral de comercio. Cuando el GATT da paso a la OMC (1995), ya no existía duda de que los países latinoamericanos formarían parte de la nueva organización. La mayoría de éstos son miembros originarios de la misma (esto es, formalizan su adhesión durante el primer año de existencia de la OMC), mientras que el resto se incorporó poco después. Hoy en día, todos los países de la región, incluidos los

países del Caribe, excepto las Bahamas, son miembros de la OMC (ver Cuadro 2.4).

Es significativo que la participación masiva de América Latina en la OMC se produce cuando las condiciones de participación en el sistema multilateral de comercio se hacen más rigurosas, y los países en desarrollo deben aceptar mayores compromisos para su pertenencia al mismo. En efecto, el nuevo sistema multilateral (OMC) es muy distinto al que existía antes; su ámbito de competencia es más amplio, al incluir asuntos como el comercio de servicios y la propiedad intelectual, y el respeto a la normativa se hace más exigente y riguroso debido, en parte, al fortalecimiento de los mecanismos de solución de las controversias.

El GATT, en cambio, limitaba su campo de acción al comercio de bienes y los países en desarrollo disfrutaban de una serie de privilegios que desaparecieron con el establecimiento de la OMC. En efecto, durante el periodo del GATT, este grupo de países estaba en la práctica excluido —en virtud del

Cuadro 2.4 Ingreso de los países de América Latina al GATT y la OMC

País	GATT	OMC
Argentina	1967	1995
Bolivia	1990	1995
Brasil	1948	1995
Chile	1949	1995
Colombia	1981	1995
Costa Rica	1990	1995
Cuba	1948	1995
República Dominicana	1950	1995
Ecuador	-	1996
El Salvador	1991	1995
Guatemala	1991	1995
Honduras	1994	1995
México	1986	1995
Nicaragua	1950	1995
Panamá	-	1997
Paraguay	1994	1995
Perú	1951	1995
Uruguay	1953	1995
Venezuela	1990	1995

Fuente: OMC (2005j)

trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo—, de los compromisos de liberalización comercial que se alcanzaban en las rondas de negociación¹⁰. Se beneficiaba, sin embargo, de estas medidas de liberalización debido a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida (NMF), uno de los pilares del GATT (y también de la OMC), según la cual las concesiones negociadas entre los países miembros debían extenderse, de manera automática y sin condiciones, a todos los demás países miembros. Ello convenía a países que mantenían sus economías cerradas a la competencia internacional, como era el caso de los países latinoamericanos en el periodo anterior a las reformas de los años ochenta.

Paulatinamente se hizo evidente que esta situación tenía también costos importantes. La poca disposición de los países en desarrollo a asumir compromisos en las negociaciones del GATT, implicaba que sus intereses comerciales no eran atendidos adecuadamente, lo cual explica, al menos parcialmente, que sectores de gran importancia para aquellos, como la agricultura, los textiles, los productos tropicales y otros, se mantuvieran al margen del sistema o fuesen objeto de medidas más modestas de liberalización, como ha sido destacado por varios analistas¹¹.

Para los países latinoamericanos, el paso del sistema, algo más flexible, del GATT al más exigente de la OMC significó, claramente, compromisos importantes. En primer lugar, los países aceptaron la consolidación del universo de sus aranceles, esto es, el establecimiento de toques máximos por encima de los cuales no pueden elevar sus aranceles sin negociar, con los países de la OMC afectados, concesiones equivalentes. Aunque la consolidación arancelaria se hizo a niveles superiores a los aranceles aplicados —alrededor del 35% para la mayoría de los países de la región, aunque el promedio de sus aranceles aplicados es de aproxi-

madamente 12%— este compromiso puso de manifiesto la resolución de los países de mantener la orientación de sus políticas de apertura comercial (ver Cuadro 2.5).

En segundo lugar, los países de la región, al igual que otros países en desarrollo, se comprometieron a ejecutar su política comercial en conformidad con las disciplinas multilaterales de la OMC, que cubren una amplia variedad de temas, tales como el otorgamiento de subvenciones a las exportaciones, las políticas de inversión relacionadas con el comercio, las disciplinas sanitarias y fitosanitarias, y la aplicación de derechos compensatorios y *anti-dumping*. Aunque la mayoría de estos asuntos estaban reglamentados por el GATT, las disciplinas correspondientes estaban agrupadas en los llamados Códigos de la Ronda Tokio, que obligaban sólo a los países que los negociaban y suscribían. Es la transformación de estos códigos en disciplinas de cumplimiento obligatorio por todos los países, lo que realmente hace a la OMC diferente del GATT¹².

Cuadro 2.5 Aranceles en países seleccionados de América Latina (2002)

País	Aranceles (%)	
	Consolidados	Aplicados
Argentina	31,9	11,8
Bolivia	40	9
Brasil	31,4	13
Chile	25,1	7
Colombia	42,9	11,6
Ecuador	21,7	11,3
México	34,9	17,2
Paraguay	33,5	11,3
Perú	30,1	13,5
Uruguay	31,7	12
Venezuela	33,8	13,2

Fuente: OMC (2002a), elaboración propia

¹⁰ Las rondas de negociación fueron, desde los inicios del sistema multilateral, el marco en que se negociaban, generalmente entre pares de países, concesiones comerciales que luego se hacían extensivas a todos los países participantes en virtud de la cláusula NMF. La Ronda Uruguay fue la última celebrada bajo la égida del GATT, y la Ronda Doha, actualmente en curso, es la primera conducida en el marco de la OMC.

¹¹ Ver, por ejemplo, Michalopoulos (2000).

¹² Naturalmente esto no es lo único. Como ya se indicó, el ámbito de competencia de la OMC es más amplio que el del GATT y sus mecanismos de solución de controversias son más efectivos. Sin embargo, es la transformación de las disciplinas de los códigos de la Ronda Tokio en obligaciones que también se aplican a los países en desarrollo lo que ha llevado a la percepción de que la OMC representa una carga, a veces exagerada, para muchos países en desarrollo, especialmente los más pequeños y vulnerables. Esta percepción está a la base de las dificultades que se han presentado para avanzar en las negociaciones multilaterales.

La participación en la OMC contribuye de manera significativa, por lo tanto, a consolidar las reformas económicas y la apertura de los países latinoamericanos. En la OMC los países cuentan, además, con un marco jurídico estable para ampliar sus mercados, promover sus intereses comerciales y hacer valer sus derechos. Esto último se refleja en el uso que han hecho los países de la región de los mecanismos de solución de controversias de la OMC. Estos han sido utilizados tanto para resolver diferencias entre sí, como para cuestionar y lograr el desmantelamiento de medidas o acciones de países industrializados que afectan sus intereses comerciales. Desde el establecimiento de la OMC, los países de la región han iniciado procedimientos para resolver diferencias comerciales en 75 oportunidades¹³, y en varias ocasiones éstas se han entablado en contra de otros países latinoamericanos.

Un ejemplo notable en cuanto a la utilización efectiva de los mecanismos de controversias de la OMC es Brasil. Este es el país latinoamericano más involucrado en litigios, tanto como demandante como demandado. Ha iniciado 22 demandas en la OMC y ha sido objeto de quejas por parte de otros países en 13 oportunidades. Brasil ha sido, asimismo, responsable de casos publicitados y de gran importancia por su potencial impacto en las negociaciones en curso en la OMC, como son los casos del algodón y el azúcar, en los cuales este país tuvo éxito como demandante. Los paneles establecidos para ventilar estos asuntos y el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) declararon inconsistentes con la OMC algunas medidas de la UE con respecto a las exportaciones de azúcar, y de EEUU con respecto a las subvenciones al algodón. Otros países de la región muy activos en la utilización de estos mecanismos son Argentina, Chile y México.

La efectividad de la OMC para los países latinoamericanos se pondrá a prueba nuevamente una vez que se completen las negociaciones en curso, agrupadas en lo que se conoce como Programa de Doha para el Desarrollo. Son negociaciones muy ambiciosas y decisivas para el papel de la OMC como institución capaz de continuar impulsando la liberalización y el

crecimiento de los intercambios mundiales. Estas negociaciones tratan, por una parte, de la ampliación de los mercados de productos agrícolas, bienes industriales y servicios. Asimismo, en ellas se trata de perfeccionar las disciplinas de la OMC para adecuarlas más a las realidades del comercio internacional y a las diferencias económicas y de tamaño entre los miembros de la OMC. De allí que las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico constituyan el núcleo de estas negociaciones.

Los países de América Latina se cuentan entre los más activos participantes en las negociaciones de la Ronda Doha. Sus intereses ofensivos se articulan en torno a los temas de agricultura y acceso a mercados para los bienes industriales, así como en la búsqueda de mayores disciplinas en la utilización de procedimientos *antidumping* y en algunos asuntos relacionados con el comercio de servicios, como la ampliación de los compromisos relativos a la movilidad de personas¹⁴. No todos los países de la región, sin embargo, tienen posiciones coincidentes en todos los temas. En las propias áreas de agricultura y bienes industriales, varios países de la región sostienen posiciones más bien defensivas, bien sea porque son países importadores netos de alimentos y temen un aumento drástico en los precios de algunos productos agrícolas, o porque temen perder el acceso preferencial y privilegiado que tienen en algunos mercados. En general, los países de la región tienen una actitud más bien cautelosa en cuanto a la apertura de sus mercados agrícolas o industriales y resisten, junto a otros países en desarrollo, los planteamientos de los países industrializados en este sentido.

Hay una nueva dinámica en las negociaciones comerciales multilaterales que es, al menos en parte, resultado de los cambios operados en la geografía del comercio mundial. Los asuntos que hasta hace poco tiempo revestían un carácter eminentemente norte-sur, como la exigencia de mayores preferencias comerciales, el comercio de textiles, o la aplicación de medidas *antidumping*, están adquiriendo, paulatinamente, connotaciones diferentes para muchos países en desarrollo.

¹³ El total de controversias iniciadas en la OMC desde su establecimiento en 1995 a octubre de 2005 es de 333. No todas estas controversias llegan al final de los procedimientos, pues las partes logran en muchos casos un acuerdo aceptable antes de los pronunciamientos de los grupos especiales que las examinan.

¹⁴ Modo 4 de prestación de servicios.

Muchos de ellos se oponen ahora a la extensión o ampliación de las preferencias comerciales –sobre todo si no se cuentan entre sus beneficiarios.

En lo que respecta al comercio de textiles, a medida que las restricciones en los países industrializados van desapareciendo, los países en desarrollo se ocupan de temas como el peso de China en el sector¹⁵, o la importancia potencial del mercado de la India. En materia *antidumping*, muchos países en desarrollo se han transformado en usuarios frecuentes de estos mecanismos, con lo cual adoptan una postura en las negociaciones muy distinta a la de otros países en desarrollo que desearían limitar dichos mecanismos. La apertura de los mercados de los países en desarrollo es de interés no solamente para los países industrializados, sino también para otros países en desarrollo y esto le imprime una dinámica particular a las negociaciones de Doha.

La participación de los países en desarrollo en las negociaciones de Doha, y particularmente la de países de América Latina, es cualitativamente diferente a la de ocasiones anteriores. En efecto, los países en desarrollo influyeron directamente en la definición del contenido y los objetivos de las negociaciones y, dado el número y calidad de las propuestas presentadas, es muy probable que jueguen un papel clave en las decisiones finales. Además, participan en alianzas influyentes como el llamado Grupo de los 20, muy activo en las negociaciones agrícolas.

Multilateralismo y regionalismo

El periodo de mayores logros en la integración regional, como se discutió en la sección anterior, ha coincidido con el periodo de mayor activismo de los países de América Latina en el sistema multilateral de comercio. De allí que el debate sobre multilateralismo y regionalismo, es decir, sobre la compatibilidad entre ambos esfuerzos no tiene mayores implicaciones prácticas. La experiencia de la región ha puesto de manifiesto que es posible –y tal vez deseable– participar activa y constructivamente en distintas instancias de las negociaciones

comerciales, y utilizar los varios foros de negociación existentes de manera efectiva, promoviendo los intereses comerciales de la región allí donde sea posible discutirlos con éxito.

Sin embargo, no hay duda de que la relación entre las iniciativas regionales y el sistema multilateral de comercio no es un asunto trivial. Esta relación es objeto de grandes controversias académicas y políticas, así como de grandes debates entre los formuladores de política. En el plano multilateral, el tema ha estado incluido, implícita o expresamente, en las últimas negociaciones, y aunque se ha tratado de establecer criterios de armonización de las iniciativas regionales y las normas y obligaciones multilaterales, los resultados han sido más bien precarios.

Los países miembros de la OMC sólo han podido determinar en un caso¹⁶ si los acuerdos notificados por los países miembros y analizados en las instancias correspondientes –hoy en día el Comité de Acuerdos Comerciales– son o no compatibles con la normativa multilateral y se ajustan a lo dispuesto en el Artículo XXIV del GATT –el cual contiene las normas que rigen la formación de uniones aduaneras y áreas de libre comercio. Esto no ha impedido, sin embargo, la proliferación de acuerdos regionales y América Latina ha sido una de las regiones más activas en la materia.

La existencia de controversias entre los países miembros de un acuerdo comercial no es difícil de entender. Estos acuerdos “regionales”, como se les denomina frecuentemente, son acuerdos preferenciales que se basan en el otorgamiento de preferencias comerciales entre sus participantes y excluyen de estos beneficios a los países no partícipes de los acuerdos. Estos acuerdos son, por lo tanto, en principio, incompatibles con el sistema GATT/OMC, el cual está basado en la no discriminación y la aplicación irrestricta de la cláusula NMF. Siguiendo esta lógica hasta sus últimas consecuencias no deberían existir, en principio, acuerdos regionales, pues éstos serían contrarios a la letra y el espíritu del sistema multilateral. Sin embargo, la situación se complica –y los debates emergen– porque la propia norma-

¹⁵ China, en efecto, y según se verá en el capítulo 6, se ha convertido en un exportador importante de textiles, y particularmente, de confecciones. Con ello, ese país representa un competidor importante para otros países en desarrollo en los mercados de países industrializados.

¹⁶ Se trata del acuerdo sobre una unión aduanera entre la República Checa y la República de Eslovenia, luego de la división de Checoslovaquia.

tiva multilateral no sólo autoriza estos acuerdos si se cumplen algunas reglas prescritas en la misma, sino que parece a veces estimular su existencia, en determinadas circunstancias.

De allí la complejidad de este asunto. La relación entre el regionalismo y el multilateralismo puede ser analizada al menos desde tres ángulos distintos. Desde un punto de vista jurídico-institucional, el tema principal sería determinar la medida en que los acuerdos regionales respetan las prescripciones establecidas en la normativa multilateral. Específicamente, si respeta las disposiciones del Artículo XXIV del GATT 1994 y del Artículo VI de Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, así como las normas sobre los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo (Cláusula de Habilitación, en los casos en que ésta sea aplicable)¹⁷.

Asociado a esta “compatibilidad” está el tema de los mecanismos institucionales con los que cuenta el sistema para asegurar que la misma sea efectivamente respetada. Desde un punto de vista económico, el interés es distinto. En este caso se trata de determinar el “costo” para los países y, por lo tanto, la medida en que los acuerdos comerciales conducen a la “creación” o “desviación” del comercio de los participantes, o si los mismos contribuyen a fortale-

cer el multilateralismo o a debilitarlo¹⁸. Finalmente, desde el punto de vista de la economía política, interesa determinar cual es el papel que desempeñan los acuerdos regionales en la estrategia de inserción en la economía global que adelantan los países.

Escapa de los objetivos de este capítulo un análisis amplio de estos enfoques. Sin embargo, vale la pena destacar aquí algunas consideraciones relativas a los acuerdos regionales y su vinculación con el sistema multilateral de comercio. En primer lugar, el número de acuerdos regionales ha crecido significativamente en los últimos años. Como se puede observar en el Gráfico 2.5, el número de acuerdos regionales notificados a la OMC –y no todos lo son– creció exponencialmente durante la última década, alcanzando una cifra de alrededor de 200 a principios de 2005 (si se toman en cuenta los cerca de 20 acuerdos que están siendo negociados actualmente)¹⁹.

La segunda consideración es que prácticamente todos los países de la OMC, han negociado este tipo de acuerdos, lo cual es un hecho relativamente nuevo. Hasta principios de los años noventa, Estados Unidos, por ejemplo, sólo privilegiaba el sistema multilateral para el manejo de sus relaciones comerciales. Actualmente este país es un entusiasta defensor –y practicante– de los acuerdos

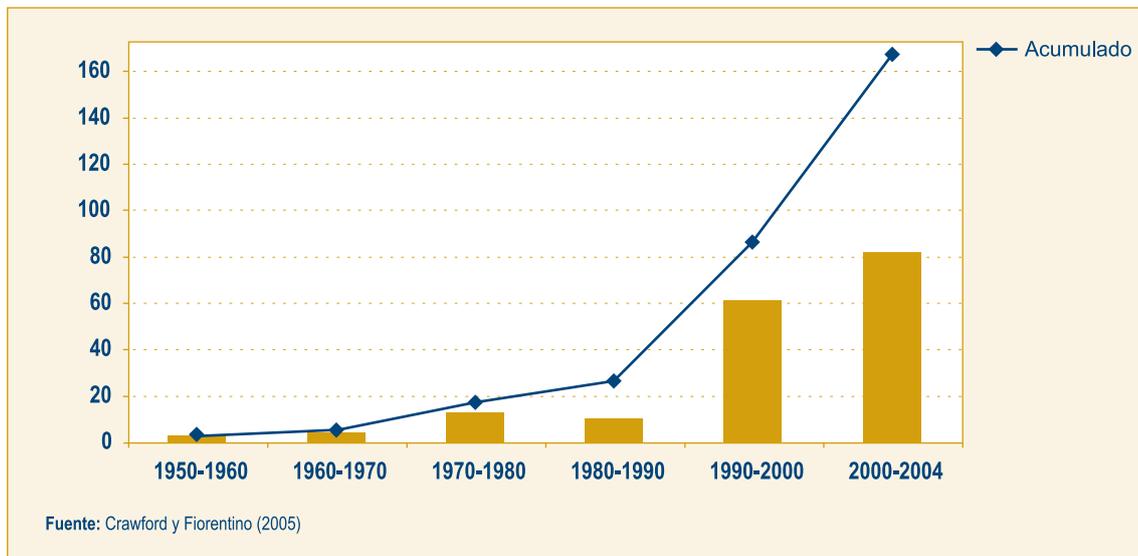


Gráfico 2.5
Acuerdos regionales notificados al GATT/OMC

¹⁷ La denominada Cláusula de Habilitación fue adoptada al final de la Ronda Tokio, en 1979. En ella se “codifican” varias medidas adoptadas a favor de los países en desarrollo, como los esquemas de preferencias comerciales, y se autoriza la celebración de acuerdos comerciales para el otorgamiento de preferencias entre países en desarrollo.

¹⁸ Viner (1950) y, Bhagwati y Panagariya (1996).

¹⁹ Crawford *et al* (2005).

regionales. Japón, Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y otros países asiáticos que también se habían mantenido al margen del regionalismo, hoy lo practican activamente. De hecho, el sureste asiático es una de las regiones en donde las iniciativas regionales se están implantando con fuerza; algunas de ellas gravitan alrededor de China, Japón y Corea del Sur, las economías más grandes de esa región. Para los países europeos y los latinoamericanos, naturalmente, la práctica del regionalismo es de más vieja data y la UE es sin duda la entidad históricamente más activa en la materia, no sólo mediante sus sucesivas ampliaciones (de seis países en sus inicios a 25 miembros en la actualidad), sino también mediante la amplia red de acuerdos de libre comercio (o uniones aduaneras, como en el caso de Turquía) que ha suscrito con sus países vecinos.

Finalmente, habría que destacar que para los países en desarrollo, los acuerdos regionales representan ciertas ventajas indudables y también costos potenciales. Entre las ventajas está la consolidación de las reformas económicas –como ha ocurrido en América Latina– y el avance gradual hacia la liberalización comercial, en la medida en que a veces es más viable políticamente abrirse a mercados vecinos, que hacerlo unilateralmente o, incluso, en el marco multilateral. No obstante, la proliferación de acuerdos comerciales puede complicar excesivamente la ejecución de la política comercial (un ejemplo sería la adopción de múltiples normas de origen) y, cuando se trata de acuerdos con países industrializados, puede suponer compromisos que vayan más lejos que los existentes a nivel multilateral, sin que sea evidente su conveniencia.

En todo caso, los acuerdos regionales son parte del entramado actual de relaciones comerciales internacionales y ello no cambiará en el futuro previsible. Debería, por lo tanto, encontrarse la manera de que estos acuerdos coexistan armónicamente con el sistema multilateral. Para ello es necesario que el sistema multilateral recupere su dinamismo. Si la parálisis que se ha observado en los últimos años en las negociaciones multilaterales continúa, y la OMC no se adapta a las nuevas realidades del comercio mundial y atiende debidamente las necesidades de sus miembros –especialmente los países en desarrollo más vulnerables–, los acuerdos regionales comenzarán a ser considerados, ya no como

complemento, sino como alternativas al sistema multilateral. De allí la importancia de precisar, con un sentido práctico, la relación entre regionalismo y multilateralismo y establecer un marco propicio para que ella se desenvuelva constructivamente. En esta línea, habría que discutir, no solamente el “costo” de los acuerdos regionales, sino el “costo” de una ruptura del sistema multilateral, especialmente para los países en desarrollo. Ello es particularmente relevante para los países de América Latina, comprometidos como están con el sistema multilateral y con sus acuerdos regionales.

Del ALCA al “nuevo” bilateralismo

A mediados de los años noventa se lanzó una ambiciosa iniciativa de integración hemisférica. En una reunión cumbre celebrada en Miami, en diciembre de 1994, los 34 jefes de gobierno de los países miembros de la OEA decidieron iniciar los trabajos preparatorios para la conformación de una zona continental de libre comercio –el Área de Libre Comercio de las Américas o ALCA. Estos trabajos se iniciaron poco después, desencadenando un proceso que requirió en los años siguientes una gran voluntad, numerosos trabajos analíticos y discusiones técnicas entre los países participantes.

El ALCA se fundamentaba en ciertas premisas básicas. En primer lugar, la necesidad de consolidar el carácter democrático de las sociedades latinoamericanas. Por primera vez, los países de la región contaban con regímenes producto de elecciones. En segundo lugar, el ALCA aparecía como una consecuencia lógica de las políticas de apertura puestas en práctica por los países de la región y de sus estrategias de inserción en la economía mundial. Un acuerdo que involucrase a todos los países de la región daría mayor credibilidad y consistencia a las políticas de apertura. Finalmente, el ALCA podía ser el marco propicio para movilizar los recursos humanos y materiales que la región requería para su desarrollo.

El ALCA se ha interpretado como un acuerdo recíproco entre, por una parte, Estados Unidos (y Canadá) y, por otra parte, los países latinoamericanos y del Caribe. La realidad es que el ALCA, tal como se concibió inicialmente, implicaba la apertura recíproca de todas las economías involucradas. Así, no era sólo el comercio de Costa Rica con Estados Unidos o el de Estados Unidos con Bolivia

el que sería liberado de restricciones, sino también el de Bolivia con Costa Rica y el de Argentina con México y así sucesivamente, con lo cual se estaba en presencia de un esfuerzo de liberalización del comercio y de las inversiones de vasto alcance. Este esfuerzo consolidaría un gran espacio económico, con más de 800 millones de personas, un PIB cercano a los US\$ 10 billones y una gran ampliación de la capacidad para el intercambio de bienes, servicios y tecnologías.

Para los países de la región, la celebración de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, si bien suscitaba temores debido a las diferencias existentes a nivel hemisférico, ofrecía también la posibilidad de acceder al vasto y dinámico mercado de EEUU en condiciones privilegiadas con respecto al resto del mundo. En el lanzamiento del ALCA también influyó la negociación del TLCAN entre Estados Unidos, Canadá y México. El impacto de este acuerdo en los países de la región fue de mucha significación.

En primer lugar, porque puso de manifiesto que un acuerdo de eliminación recíproca de las restricciones al comercio y las inversiones entre Estados Unidos y países de la región era posible y conveniente. Después de todo, continuar manejando las relaciones con Estados Unidos sobre la base de las concesiones unilaterales que este país estuviese dispuesto a ofrecer –tales como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe o las preferencias comerciales unilaterales otorgadas a los países andinos en el APTDEA– era una opción que resultaba cada vez menos atractiva para los países de la región, dadas las nuevas estrategias de desarrollo que éstos trataban de aplicar. Un acuerdo como el TLCAN le daría, sin duda, mayor estabilidad y seguridad a las relaciones comerciales con Estados Unidos.

En segundo lugar, el TLCAN se presentaba como un acuerdo moderno que incorporaba disciplinas no solamente con respecto al comercio de bienes y la reducción de aranceles sino también sobre el comercio de servicios (que cubre una amplia gama de actividades económicas) y las inversiones, un tema hasta entonces excluido de las relaciones externas de los países latinoamericanos. La normativa del TLCAN resultaba así atractiva a los países

empeñados en la modernización y la apertura de sus economías. No era sorprendente, pues, que en la definición de las áreas que serían cubiertas por las negociaciones del ALCA, el modelo a seguir fuese el del TLCAN.

Para México el sólo inicio de las negociaciones para un acuerdo con EEUU significó el comienzo de un incremento considerable de inversiones extranjeras. En pocos años México pasó de ser un país abandonado por los inversionistas extranjeros a ser el país privilegiado por éstos. Además, como resultado del TLCAN, las relaciones comerciales con Estados Unidos se fortalecieron significativamente. Se ha estimado, por ejemplo, que entre 1993 y 2001, las importaciones de EEUU provenientes de México crecieron, en términos reales, en más del 190%²⁰. México se ha convertido en el segundo socio comercial de importancia para ese país y su sector externo ha crecido significativamente –las exportaciones de México representan hoy en día más de la mitad de las exportaciones totales de América Latina. Por estas razones, el TLCAN es un punto de referencia fundamental en el tejido de las negociaciones bilaterales y plurilaterales que se ha ido entablando en años recientes entre numerosos países de América Latina y Estados Unidos.

El ALCA, sin embargo, se encuentra estancado desde hace dos años y su futuro es incierto. El proceso preparatorio del ALCA, sostenido durante más de ocho años por los técnicos de los países participantes, no logró resistir las visiones discordantes de algunos de sus principales actores, principalmente Estados Unidos y Brasil. En la que debía ser la etapa final de las negociaciones, las posiciones divergentes de estos dos países en cuanto al contenido del ALCA y su relación con las negociaciones en la OMC estancaron el proceso. Estas diferencias se manifestaron particularmente en el año 2003, cuando EEUU declaró formalmente que no estaba dispuesto a negociar en el marco del ALCA algunos temas que, en su opinión, debían ser tratados en la OMC. Estos asuntos incluían las ayudas internas a la agricultura, las subvenciones a las exportaciones agrícolas y las normas *antidumping*. La reacción de Brasil y los otros países de Mercosur a la postura de Estados Unidos fue inmediata, en tanto que para estos países el tema agrí-

²⁰ Hillberry y McDaniel (2002).

cola tiene la máxima prioridad. Liderados por Brasil, estos países plantearon, en consecuencia, excluir de las negociaciones del ALCA los temas de servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual, esto es, los temas considerados prioritarios por Estados Unidos, bajo el argumento de que los mismos debían ser tratados en el ámbito de la OMC, es decir, el mismo argumento que utilizó Estados Unidos.

La posición de EEUU en cuanto a las ayudas internas y las subvenciones agrícolas no carecía de fundamento, pero resultó muy negativa para el ALCA. Es evidente que la eliminación de las distorsiones que afectan al comercio internacional de productos agrícolas sólo será efectiva en la medida en que todos los países responsables de estas distorsiones acuerden su desmantelamiento. Estos incluyen, principalmente, a los países de la Unión Europea y, en menor medida, Japón, Suiza y otros países industrializados, esto es, países que no participan en el proceso del ALCA y que están siendo presionados en la Ronda Doha para que modifiquen sus políticas agrícolas. De lograrse ello en el marco de la OMC, las negociaciones hemisféricas recibirían un impulso muy decisivo; sin embargo, el tema agrícola continúa siendo elusivo para los negociadores de la OMC.

A partir de allí, los países participantes en el ALCA negociaron un entendimiento que rompió los fundamentos desde los que se construía el acuerdo. Se planteó la posibilidad de negociar un marco “mínimo” de compromisos comunes y dejar en libertad a los países interesados para negociar entre sí acuerdos más amplios, por lo que comenzó a hablarse de un ALCA “*light*”. Se desdibujó así el contenido hemisférico del proyecto, restándole lo que era tal vez su mayor atractivo, la construcción de un gran espacio económico libre de restricciones al comercio y las inversiones, capaz de impulsar decisivamente el desarrollo de los países de la región. Aunque el ALCA no era, ciertamente, la solución definitiva a los problemas de la región, tenía sin duda el potencial de movilizar recursos, en términos de comercio, inversiones y tecnologías, necesarios para impulsar la modernización de los países latinoamericanos.

La posibilidad de rescatar las negociaciones del ALCA de su crisis actual existe, pero no será fácil,

dadas las percepciones políticas de algunos participantes con respecto a las bondades de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. No obstante, se puede pensar en algunos escenarios posibles y tal vez el más factible sea aquel en el cual los países de Mercosur y los del Caribe emprendan en el futuro, con Estados Unidos (y Canadá), negociaciones similares a las completadas por los países de América Central y en curso por algunos países andinos. Es evidente que si esto ocurre, parte de la tarea del ALCA –los vínculos entre el norte y el sur del hemisferio– estaría cumplida. La otra parte a completar sería la extensión de los compromisos negociados con Estados Unidos, tanto en el ámbito de la liberalización del comercio, como en materia normativa, a los otros países de la región, en un esfuerzo de regionalización de alcance hemisférico, similar al del ALCA.

En la actualidad no hay duda de que las dificultades en las negociaciones del ALCA y la percepción general de la virtual imposibilidad de completar las negociaciones hemisféricas según las pautas iniciales, le han dado nuevo vigor a los entendimientos bilaterales con Estados Unidos. Los países centroamericanos y Estados Unidos suscribieron en 2004 el denominado CAFTA, al cual se incorporó poco después República Dominicana. Ahora tres países andinos –Colombia, Ecuador y Perú (Bolivia, también interesado en las negociaciones participa por ahora como observador)– llevan ya avanzadas sus respectivas negociaciones de un TLC con Estados Unidos. Otros países de la región, como Panamá, adelantan también discusiones con EEUU, y otros más han planteado formalmente su interés en concluir un acuerdo de libre comercio con ese país, como es el caso de los miembros de Caricom (ver Cuadro 2.6).

Este “nuevo” bilateralismo, como se ha denominado aquí, es de largo alcance y complementa los esfuerzos realizados a principios de la presente década por México, Chile y Costa Rica para llegar a acuerdos de libre comercio con países desarrollados, especialmente EEUU y Canadá y la UE (aunque también Japón y otros). Tanto México como Chile cuentan ya con acuerdos con la UE; y los países de Mercosur se encuentran actualmente en un proceso de negociaciones con la UE que debía completarse en octubre de 2004, pero que ha sido postergado en repetidas ocasiones debido a

Cuadro 2.6 Acuerdos comerciales de países de América Latina con países industrializados

Acuerdos de Libre Comercio	Año de suscripción
México-Canadá-Estados Unidos (TLCAN)	1994
Chile-Canadá	1996
México-Unión Europea	1996
México-EFTA	2000
México-Israel	2000
Costa Rica-Canadá	2001
Chile Unión Europea	2002
Chile-Estados Unidos	2003
Chile-EFTA	2003
Chile-Corea del Sur	2003
Panamá-Taiwan	2003
México-Japón	2004
MCCA-República Dominicana-Estados Unidos (CAFTA)	2004
Chile-Nueva Zelanda	2005

Fuente: SICE (2005)

diferencias relativas al tratamiento del tema agrícola. Existe también un entendimiento entre la UE y la CAN y la UE y el MCCA para iniciar consultas y discusiones orientadas a un eventual acuerdo de asociación entre estas regiones. Los países de Caricom, por su parte, han convenido en negociaciones para liberalizar el comercio con la Unión Europea en el marco de los compromisos asumidos por los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) en el Acuerdo de Cotonou, suscrito en 2002 entre ambos grupos de países.

Una vez completados los programas de liberalización incluidos en los acuerdos suscritos (o en negociación) con EEUU y la UE, el comercio exterior de los países de la región será fundamentalmente libre, puesto que Estados Unidos y la Unión Europea representan, en su conjunto, el destino de aproximadamente el 70% de las exportaciones de la región y el origen para la mitad de sus importaciones totales (en 2002). El 30% restante de las exportaciones se dirige, principalmente, hacia los mercados de otros países de América Latina, libres por lo general de restricciones, en virtud de los acuerdos de integración y libre comercio vigentes en la región.

Estrategias de negociación comercial y desarrollo

En la evolución del proceso de integración regional y las negociaciones comerciales, descrita en las secciones anteriores, se destaca el carácter múltiple de las estrategias de inserción internacional que han puesto en práctica los países de América Latina. Como se ha señalado, estas estrategias se articulan alrededor de tres ejes principales: la integración y los acuerdos regionales, los acuerdos comerciales con países desarrollados y en desarrollo de fuera de la región y las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC. Se trata, según se ha reiterado de estrategias complementarias, no sustitutivas, cuya lógica económica reside en la necesidad de ampliar mercados, estimular la competitividad internacional y, en definitiva, propiciar un desarrollo económico estable y duradero.

La multiplicidad de las iniciativas en curso y el hecho de que éstas se desarrollan simultáneamente en distintos niveles, plantea a los países de la región grandes desafíos. La participación en los distintos acuerdos y negociaciones exige la movilización de importantes recursos humanos y materiales y requiere de análisis técnicos cada vez más sofisticados. La necesidad de asegurar un enfoque complementario entre las distintas iniciativas agrega complejidad a esta tarea. Aunque hasta la fecha la coexistencia de acuerdos regionales y extra-regionales no parece haber ocasionado perturbaciones en el manejo de la política comercial, algunas señales de la superposición de normas y compromisos, como en el caso de las normas de origen²¹, indican que esta situación puede estar cambiando. El futuro del MCCA después del CAFTA o de la CAN, una vez que se suscriba un TLC de los países andinos, no podrá asegurarse si sus países miembros no toman las medidas necesarias para evitar que sus esquemas de integración se queden a la zaga. Lo mismo puede ocurrirles a los países de Mercosur cuando completen sus negociaciones con la UE. La tarea es urgente porque los compromisos asumidos en el marco del CAFTA, por ejemplo, o del (futuro) TLC de ciertas economías andinas van, en algunos casos, más lejos que los alcanzados a nivel subregional.

²¹ Estevadeordal (2005).

Se trata pues, en esencia, de asegurar la coherencia y complementariedad de las iniciativas en curso y sacar el mejor provecho de las mismas. Pero esta coherencia, ni está garantizada, ni se logra por azar. Considérese, por ejemplo, la situación de la CAN una vez que tres de sus países miembros instrumenten su acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Aquí existe una fuente potencial de conflictos y también de oportunidades. El TLC de los andinos incluye compromisos en algunas áreas, como la de inversiones extranjeras y compras gubernamentales, que van más lejos que los alcanzados a nivel subregional, con lo cual algunos miembros de la CAN podrían estar ofreciendo concesiones a EEUU que no han ofrecido a sus socios andinos. En otros temas, como la propiedad intelectual, se podría estar fracturando el régimen comunitario que existe en la materia.

Por otra parte, el TLC de estos países andinos ofrece la oportunidad para que la CAN avance en su proceso de integración subregional. La negociación de aquel acuerdo ha generado gran interés en los agentes económicos de los países andinos participantes y llevado a una reflexión muy seria acerca del desafío que éste representa para economías pequeñas y vulnerables como las de Colombia, Ecuador y Perú. El esfuerzo interno que estos países deben llevar a cabo para adecuar sus economías a la apertura con EEUU es de tal magnitud e importancia que no sería descabellado pensar que el mismo pudiese encontrar una cierta resonancia a nivel de la CAN. Después de todo, uno de los propósitos primordiales de la integración regional ha sido el de facilitar la inserción efectiva de los países latinoamericanos en la economía mundial, y un acuerdo con Estados Unidos es parte de la misma. La adecuación y perfeccionamiento de la normativa andina, el fortalecimiento de la infraestructura física y de servicios de apoyo al comercio subregional y la ampliación de la cooperación en materia de facilitación del comercio sería no sólo una manera de avanzar en el proceso de integración de la CAN en beneficio de todos sus miembros, sino también una forma de complementar en forma dinámica la “agenda interna” de los países que están negociando el TLC con EEUU.

La integración regional: una tarea pendiente

El tema de la coherencia, sin embargo, no puede limitarse al ámbito subregional. Todos los países latinoamericanos han negociado o están negociando acuerdos de libre comercio con países industrializados y/o en desarrollo de fuera de la región, y todos toman parte activa en las negociaciones de la OMC. En estos procesos se asumen compromisos que, en muchos casos son más exigentes, como ya se indicó, que los alcanzados en el ámbito regional o subregional. En este contexto, debería ser posible “repensar” la integración regional, o correr el riesgo de que ésta se vea progresiva y tácitamente dejada a un lado. Aunque un proyecto de integración de alcance regional ha estado ausente de las iniciativas emprendidas desde principios de los años noventa —el ALCA respondía a una dinámica diferente— pareciera que las condiciones estarían dadas para comenzar a llenar ese vacío.

Los esfuerzos de integración en la región no han logrado generar la dinámica económica esperada. Como se ha discutido en las secciones anteriores, los mercados subregionales constituyen todavía una fracción muy pequeña de las transacciones comerciales de los países. Tampoco han ofrecido a los agentes económicos la credibilidad necesaria para darles consistencia. El mercado regional es de mayor significación que los mercados segmentados de las subregiones, pero existe sólo en teoría. No sólo persisten restricciones a los intercambios regionales, sino que también se carece de un marco normativo que dé piso y oriente la eliminación de estas restricciones; por otro lado, la infraestructura de apoyo al comercio y las inversiones es aún muy frágil. De allí que parece necesario actuar tanto en el ámbito comercial como en el de la cooperación regional en materia de infraestructura y energía, en sintonía con varias iniciativas que ya están en curso²².

Un proyecto ambicioso de integración regional debería procurar la rápida eliminación de las restricciones al comercio, y la adopción de un marco normativo moderno que sea consistente con el entramado de acuerdos comerciales existentes. Las condiciones parecen dadas para una acción en

esta dirección. Según la Secretaría de Aladi (2005a), los acuerdos comerciales entre sus miembros deberían llevar, hacia el año 2007, a una liberalización de cerca del 90% del comercio recíproco. Existe, por lo tanto, una base desde la cual avanzar hacia objetivos más ambiciosos a escala regional. Ciertamente, el comercio aún sometido a restricciones corresponde a los rubros considerados sensibles en los distintos países. Pero muchos países de la región han estado dispuestos a liberalizar estos sectores en sus acuerdos con Estados Unidos y otros países industrializados –aunque a plazos relativamente largos– y sería difícil justificar que algo comparable no se hiciera en la región.

De existir la voluntad política, los países latinoamericanos podrían, apoyándose en los logros de la integración subregional de estos últimos años, y en sus estrategias de negociación comercial, proceder a una rápida liberalización del comercio al interior de la región. Una posibilidad sería la de adoptar una estrategia similar a la ejecutada al final de la II Guerra Mundial, destinada a promover el desmantelamiento de las restricciones al comercio que proliferaron en el periodo de entreguerras. Esta estrategia dio origen al GATT y a la progresiva liberalización del comercio mundial en los años siguientes. En esa ocasión, los mecanismos que se utilizaron y que aún conservan su vigencia fueron la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida para extender los beneficios de la liberalización comercial, la “consolidación” de las concesiones otorgadas y la adopción de una normativa comercial que ofreciera un marco adecuado para el desarrollo de los intercambios comerciales. Con el paso del tiempo –y la expansión del comercio mundial– se hizo necesario establecer mecanismos efectivos de solución de controversias, y éstos han encontrado su expresión más acabada en los dispositivos existentes en el marco de la OMC.

No sería absurdo pensar actualmente en el establecimiento de un “GATT” latinoamericano, que promoviese el rápido desarrollo de un área de libre

comercio regional. Si el establecimiento de uniones aduaneras a nivel subregional ha resultado difícil, como se discutió anteriormente, la liberalización de los intercambios ha encontrado relativamente menos escollos. Debería ser ahora posible impulsarla a nivel regional, y un primer paso podría ser el de la extensión a todos los países de la región de las concesiones que éstos se han otorgado recíprocamente en sus acuerdos subregionales, bilaterales o plurilaterales, mediante una aplicación incondicional de la cláusula NMF –como se hizo para el establecimiento del GATT. No se pueden subestimar las dificultades de una empresa de este tipo; los escollos que se presentaron en la negociación entre Mercosur y varios países de la CAN son un buen ejemplo de ello²³. Sin embargo, una iniciativa como la planteada, ambiciosa y a la vez exigente en sus propósitos, podría darle a la integración regional el impulso que ahora requiere. Para ganar en credibilidad, la misma tendría que estar acompañada de la adopción de una normativa comercial moderna, incorporando efectivamente la normativa existente en la OMC –y la que resulte de la Ronda Doha– y, según sea apropiado, la desarrollada en los acuerdos de libre comercio celebrados recientemente. Al mismo tiempo, será necesario establecer mecanismos de solución de controversias que, al igual que en la OMC, garanticen el efectivo cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países²⁴.

Es claro que la liberalización del comercio no puede ser el único eje articulador de un proyecto de integración de alcance regional. Debería ser, sin embargo, un eje central del mismo. La experiencia ha demostrado que la liberalización del comercio acompañada de voluntad política para avanzar y consolidar estos esfuerzos, puede ser un poderoso instrumento de movilización de los recursos empresariales, humanos y financieros de los países participantes. Estos esfuerzos quedarían inconclusos, sin embargo, si no están acompañados de acciones decididas en otras áreas asociadas, directa o indirectamente al comercio, como el funcionamiento de las aduanas aéreas y marítimas, el tránsito aduanero, las normas técnicas

²³ A finales de 2004, los países de Mercosur y tres países de la CAN (Colombia, Ecuador y Venezuela) suscribieron un acuerdo comercial mediante el cual convinieron en la eliminación gradual de las restricciones al comercio recíproco en el marco de un programa de liberalización que será completado en un periodo máximo de 15 años. Bolivia y Perú, por su parte, habían concertado acuerdos semejantes con los países de Mercosur en 1996 y 2003, respectivamente.

²⁴ No deja de ser significativo que los países latinoamericanos recurran cada vez más frecuentemente a la OMC para resolver sus diferencias comerciales, como se observó anteriormente. Este solo hecho pone de manifiesto la carencia de estos mecanismos a nivel latinoamericano y la necesidad de contar con los mismos en un esfuerzo de alcance regional.

y otros. Como ha puesto de manifiesto la experiencia europea, la construcción de un espacio económico integrado es un proceso lento y complejo, que exige la incursión concertada de los países participantes en áreas tradicionalmente sometidas a las jurisdicciones nacionales y las políticas internas.

Cabe, finalmente, destacar que un proyecto de esta naturaleza ofrecería un marco propicio para avanzar en varias de las iniciativas que han sido lanzadas en los últimos tiempos, como los proyectos IIRSA y Puebla Panamá, y los esfuerzos para fortalecer el potencial de cooperación regional en materia energética, con iniciativas como el anillo energético del Cono Sur, entre otros. Estas iniciativas, además de estar focalizadas en áreas en las que las necesidades y complementariedades de la región son evidentes, pueden darle a la integración regional un impulso decisivo. En este contexto, la movilización de recursos financieros y técnicos, con el concurso de entidades financieras multilaterales, aparece como un factor crítico del éxito de estas iniciativas.

La armonía en las negociaciones y compromisos comerciales

Además de la necesidad de actuar a nivel regional, actualizando los proyectos de integración a las nuevas realidades del comercio y las negociaciones de los países latinoamericanos, es importante asegurar la consistencia y armonía entre los compromisos que se asumen en los distintos ámbitos de la negociación. De no hacerlo, se corre el riesgo de confundir a los operadores económicos y perder coherencia en la ejecución de la política comercial. Ya la simple acumulación de acuerdos comerciales, como ha ocurrido en los últimos 15 años, con socios diferentes y con programas de desgravación arancelaria diferentes los unos de los otros, plantea un reto de gran magnitud a las administraciones aduaneras y a los importadores y exportadores. Si a esto se agrega la adopción de compromisos diferentes en áreas como las normas de origen o los requisitos sanitarios o fitosanitarios o las normas técnicas, esta complejidad puede ser inmanejable.

No existe una fórmula que asegure la consistencia entre los compromisos adoptados en las distintas negociaciones. Parecería aconsejable, sin embargo, que los países trataran de asegurar, en lo posible, que los programas de liberalización del comercio a

que se comprometen en los distintos acuerdos bilaterales o plurilaterales guarden entre sí una cierta armonía. En otras palabras sería deseable que éstas se estructuren siguiendo un patrón común en términos del contenido y los plazos de las distintas listas de desgravación arancelaria. En lo que respecta a la normativa de los acuerdos, ésta incorpore, en las áreas reglamentadas multilateralmente, la normativa OMC, cuidándose de no ir más allá de ésta cuando no sea indispensable para la marcha de los acuerdos. Después de todo las normas OMC han sido aceptadas por todos los países latinoamericanos –y por aquellos con los que éstos negocian o han negociado acuerdos comerciales. Las normas de la OMC están orientadas, en general, a asegurar que las políticas y prácticas comerciales de los países miembros se ejecuten con transparencia y a que sus compromisos se respeten oportunamente y estas consideraciones son igualmente válidas en el marco de otros acuerdos comerciales, bilaterales o regionales.

Lo anterior facilitaría la comprensión y aprovechamiento de los acuerdos por parte de los operadores económicos y su ejecución por parte de los gobiernos. Aún así, quedarían asuntos pendientes, como por ejemplo, lo que debe hacerse con los asuntos no regulados por la OMC e incluidos en acuerdos recientes, como el tema del tratamiento de las inversiones de los países participantes. En el mismo sentido, habría que justificar acuerdos adicionales en materias reguladas multilateralmente, como sería el caso de la propiedad intelectual. No hay puntos de referencia en estos asuntos y solo cabría esperar que los países actúen con la prudencia necesaria, evitando compromisos que puedan contradecirse entre sí y tratando de mantener, en los distintos ámbitos de negociación, posiciones similares. Dicho esto, es indudable que resulta más fácil para un país como Estados Unidos, que actúa como “*hub*” en el tejido de acuerdos de libre comercio a nivel hemisférico, mantener la coherencia de su estrategia de negociación, que para los países latinoamericanos, “*spokes*” en esta red de acuerdos, que carecen de una estrategia común de negociación.

Las negociaciones en la OMC y los acuerdos regionales

Otro aspecto crítico de la coherencia en las distintas negociaciones está relacionado con el aprovechamiento adecuado de los foros de negociación. No

todo es posible lograrlo en todas las negociaciones posibles. No hay duda que la liberalización del comercio entre dos países o entre un pequeño grupo de países es más fácilmente concertada y ejecutada que la liberalización comercial en el ámbito multilateral, en el que participan más de 150 países. En este último, por demás, no se trata por lo general de eliminar los obstáculos al comercio –aunque éste sea el objetivo a largo plazo–, sino de reducir los mismos, mientras que el propósito de los acuerdos regionales negociados en los últimos años por los países latinoamericanos es la liberalización plena del comercio entre los países participantes.

El ámbito multilateral y las negociaciones comerciales en el marco de la OMC ofrecen la ocasión de alcanzar objetivos que no pueden ser alcanzados plenamente en los acuerdos regionales. Este es típicamente el caso de las negociaciones agrícolas, tema de la mayor importancia para numerosos países latinoamericanos. Aunque los acuerdos regionales contemplen medidas de liberalización recíproca del comercio de productos agrícolas, éstas serán insuficientes para eliminar las distorsiones que afectan el comercio internacional de estos productos. Como ya se ha señalado, para que estas distorsiones desaparezcan tienen que modificarse sustancialmente las políticas de subvenciones a las exportaciones y a la producción que mantienen la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y otros países industrializados. Esto sólo será posible en una negociación global, en el marco de la OMC –como las actuales negociaciones de la Ronda Doha– en la que el conjunto de concesiones que se negocien resulte lo suficientemente atractivo para que estos países introduzcan cambios de significación en sus actuales políticas agrícolas.

De la misma manera, sería muy difícil lograr que Estados Unidos ajustase su legislación *antidumping* en ausencia de un acuerdo multilateral. Este es otro asunto de mucha importancia para los países latinoamericanos, objeto frecuente de procedimientos *antidumping*, no solamente en Estados Unidos, sino también en otros países, incluidos países de la región. Existe la percepción, entre los congresistas y agentes económicos de Estados Unidos, de que los estatutos *antidumping* constituyen el único instrumento con el que cuenta ese país para protegerse frente a las prácticas comerciales desleales de otros países. Aunque en varias ocasiones se ha

puesto de manifiesto que estos estatutos no son completamente consistentes con los acuerdos de la OMC, el cambio de los mismos ofrece muchas resistencias y tiene costos políticos que sólo podrían ser aceptables en el marco de un acuerdo de alcance multilateral. De allí la negativa de Estados Unidos de incluir este tema en las negociaciones de sus acuerdos regionales.

Para los países de la región resulta también importante aprovechar el ámbito multilateral para ampliar sus mercados y lograr un mayor y más seguro acceso a los mismos. Aunque países como Chile y México le han dado una proyección global a sus acuerdos comerciales, para la mayoría de los países latinoamericanos sus acuerdos comerciales tienen un alcance regional y, a lo sumo, continental. Las negociaciones multilaterales podrían ayudar a corregir esta situación, si las mismas se traducen en una disminución efectiva de la protección en sectores que aún se encuentran altamente protegidos, como el de textiles, así como en la eliminación de las crestas y el escalonamiento arancelario –todos objetivos declarados de la Ronda Doha. Más significativo aún, las negociaciones multilaterales ofrecen la ocasión de abrir los mercados de otros países en desarrollo, como China, India y África del Sur, además de los países del sureste asiático, todos ellos de un evidente dinamismo económico y con un potencial de cooperación con la región que aún no ha sido suficientemente explorado.

De las negociaciones comerciales cabría esperar, en general, un perfeccionamiento de la normativa multilateral y mayor claridad con respecto a la relación entre los acuerdos regionales y los compromisos multilaterales. Como se ha discutido anteriormente, ésta es una relación compleja, fuente de debates doctrinarios y está sometida a los cambios en las prioridades de la política comercial de los países. No se pueden hacer afirmaciones categóricas al respecto, pero no hay duda de que un sistema de comercio multilateral sólido y en expansión facilita que los acuerdos regionales se negocien tomando plenamente en cuenta la normativa, y respetando los compromisos multilaterales, y de que, por otro lado, los acuerdos regionales ayudan al fortalecimiento del sistema multilateral de comercio en la medida en que sean entendidos como esfuerzos complementarios y no como alternativas a éste.

Barreras comerciales que enfrenta la región

Barreras comerciales que enfrenta la región

Introducción

Según se ha comentado ampliamente en los dos capítulos anteriores, y muy especialmente en el capítulo 2, el entorno del comercio internacional ha cambiado drásticamente en los últimos cincuenta años. Al amparo del GATT y posteriormente de la OMC, tanto los países industrializados como las economías en desarrollo han reducido sus aranceles significativamente y han eliminado gran parte de sus barreras no arancelarias. Además, esta liberalización multilateral ha estado acompañada de la suscripción de un número abundante de acuerdos regionales que han contribuido a profundizar aún más la liberalización del comercio mundial y regional. Estas tendencias han beneficiado de manera importante a América Latina, la cual ha logrado incrementar sus exportaciones tanto en mercados internacionales como regionales –aunque a un ritmo inferior al de otras regiones del mundo, según se anotó en el capítulo 1.

En este capítulo se efectúa una revisión detallada de las barreras arancelarias y no arancelarias existentes aún en el mundo, en lo que atañe a las exportaciones de América Latina. El análisis se basa en un examen de estos obstáculos en los países industrializados –tomando en cuenta también los sistemas preferenciales– en otros países en desarrollo y en los propios países de la región.

De la evaluación realizada se concluye que a pesar de la agresiva desgravación arancelaria y el desmontaje de buena parte de las barreras no arancelarias, los países de América Latina siguen enfrentado limitaciones importantes de acceso para sus exportaciones. Persisten, así, barreras de ambos tipos no sólo en los mercados desarrollados de sus socios comerciales tradicionales –EEUU y la Unión Europea (UE)–, sino en los mercados potenciales de otros países en desarrollo e, incluso, en mercados de la propia región. Los principales obstáculos con que tropiezan las exportaciones de la región en los países industrializados, particularmente EEUU,

consisten en crestas y escalonamientos arancelarios, en especial sobre productos de interés regional como bienes agrícolas y textiles. Adicionalmente, enfrentan la competencia que supone la ayuda doméstica que los países de la OCDE otorgan a sus productores agrícolas. Por su parte, el acceso de la región a los mercados de otros países en desarrollo se halla severamente condicionado por las barreras significativas –tanto arancelarias como no arancelarias– que ellos mantienen frente a América Latina. Finalmente, persisten también obstáculos importantes al flujo comercial entre países de la misma región, a pesar de la abundancia de acuerdos comerciales suscritos entre ellos.

La principal consideración que se desprende del análisis realizado es que, desde el punto de vista de las barreras, lograr el objetivo de un mayor acceso al mercado exige, como paso previo y fundamental, la identificación y el reconocimiento de estas barreras aún existentes. Ello constituye un paso esencial en el diseño de la estrategia a seguir en las negociaciones, de acuerdo con las prioridades comerciales del país. Éstas, como es claro, se establecerán en función del grado de distorsión que introducen las distintas barreras. Asimismo, la región podría promover un mayor acercamiento a los mercados de otros países en desarrollo, mediante la reducción de las elevadas barreras que éstos imponen sobre América Latina, y ampliar así sus mercados potenciales.

El capítulo se organiza en 6 secciones (incluida ésta). En la sección 2 se analizan las barreras que enfrenta América Latina en los países industrializados, para continuar, en la sección siguiente, con aquellas impuestas por vecinos de la propia región. En la sección 4 se examinan los obstáculos comerciales que encuentra la región en otros países en desarrollo. En la sección 5, se evalúa el tema del proteccionismo en el caso del comercio de servicios y, finalmente, el capítulo cierra con las conclusiones generales del análisis.

Barreras a superar en los mercados industrializados

Los mercados desarrollados mantienen aún elevados niveles de protección sobre sectores productores de bienes de importancia para la región, en particular sobre productos agrícolas y manufacturas de tecnología “media” como tejidos y prendas de vestir. A pesar de que los aranceles promedio son relativamente bajos, las políticas comerciales de los países industrializados –especialmente EEUU y la UE, principales socios comerciales industrializados de la región– siguen caracterizadas por crestas (aranceles mayores a 15%), escalonamientos arancelarios (aranceles que crecen en función del grado de procesamiento del producto importado) y varias formas de barreras no arancelarias.

Crestas y escalonamientos frenan las exportaciones de la región

El Cuadro 3.1 muestra los aranceles promedio –totales, agrícolas y manufactureros– aplicados en EEUU y la UE. Allí se observa que aunque los aranceles promedio totales son bajos (5,1% en EEUU y 6,6% en la UE en 2002), los aplicados a bienes agrícolas son muy superiores a ese promedio –casi el doble en el caso de EEUU y 2,5 veces en el caso de la UE.

El cuadro muestra también que 6,6% del total de líneas arancelarias en EEUU, y el 8,6% en la UE, están caracterizadas por las denominadas crestas, esto es, presentan aranceles mayores al 15%, según ya se mencionó. En este sentido es interesante destacar que mientras que en EEUU la mayoría de las crestas afectan a productos industriales (85% del total de las crestas), en la UE los productos más afectados son los agrícolas (91%)¹.

En EEUU, los productos industriales afectados especialmente por las crestas son los textiles y las prendas de vestir –con un rango arancelario promedio de entre 15% y 30%–, y el calzado –con aranceles que alcanzan hasta 58,5%. Sin embargo, en ese país existen también crestas importantes en algunos productos agrícolas, como el tabaco (350%) y el maní (164%).

El Cuadro 3.2 muestra algunas de las crestas que existen en el caso de la UE, destacando los niveles significativos que alcanzan los aranceles de algunos productos importantes de exportación de la región. Puede observarse allí, además, una dispersión alta en la estructura arancelaria europea, con aranceles que oscilan entre un 0% y un 209,9%.

Otro problema fundamental que incide desfavorablemente sobre las exportaciones de la región, es el referido fenómeno de los escalonamientos arancelarios, es decir, de aranceles que crecen con el grado de procesamiento de los productos importados. Muchos países aplican aranceles más altos a los productos finales y semi-procesados que a las importaciones de materias primas, lo que ha contribuido en parte a que las exportaciones de la región se mantengan altamente concentradas en productos de bajo valor agregado. Los gráficos a continuación muestran que los escalonamientos arancelarios prevalecientes en EEUU y la UE inciden especialmente sobre las manufacturas de alimentos, bebidas y tabaco, textiles y prendas de vestir, y los productos no metálicos (con la excepción de cobre y petróleo).

El mercado agrícola continúa protegido

El sector agrícola es uno de los sectores más protegidos a nivel mundial. El Cuadro 3.3 (ver pág. 70) muestra cómo, a pesar de los avances de la Ronda

Cuadro 3.1 Aranceles aplicados en EEUU y la UE

Aranceles aplicados NMF, 2002 (%)	Estados Unidos	Unión Europea
Arancel promedio simple aplicado	5,1	6,6
Productos agrícolas (definición OMC)	9,8	16,6
Productos no agrícolas (definición OMC)	4,2	4,3
Líneas excediendo 15% (porcentaje de todas las líneas)	6,6	8,6

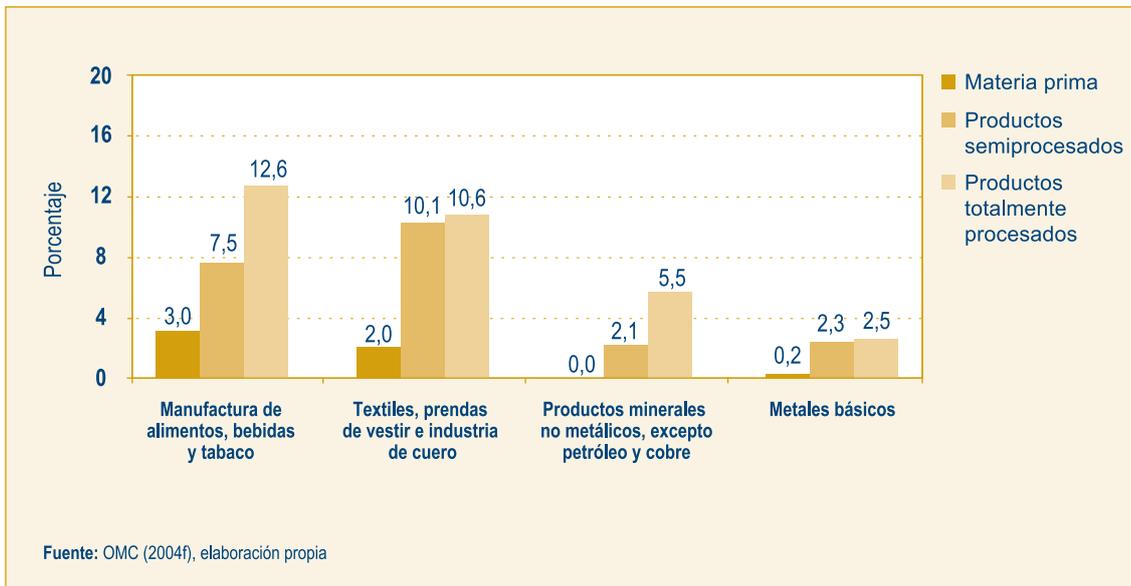
Fuente: OMC (2004e y 2004f)

¹ Hoekman *et al* (2001b).

Cuadro 3.2 Arancel promedio y rango de la Unión Europea

Aranceles aplicados 2004 (%)	Arancel promedio simple	Rango
Productos lácteos	41,7	0,2–209,9
Granos	39,6	0–101,1
Animales vivos y productos afines	26,1	0–192,2
Tabaco	18,3	2,2–74,9
Café y té, chocolate, azúcar, otros.	16,6	0–114,4
Agricultura	16,5	0–209,9
Frutas y vegetales	15,3	0–150,1
Bebidas y líquidos alcohólicos	12,8	0–71,3
Pescado y productos marinos	12,6	0–26
Agricultura y pesca	10,0	0–150,1
Textiles y prendas de vestir	8,0	0–12
Semillas de aceite, grasas, aceites y sus productos	6,7	0–75,8
Manufactura	6,4	0–209,9

Fuente: OMC (2004e)

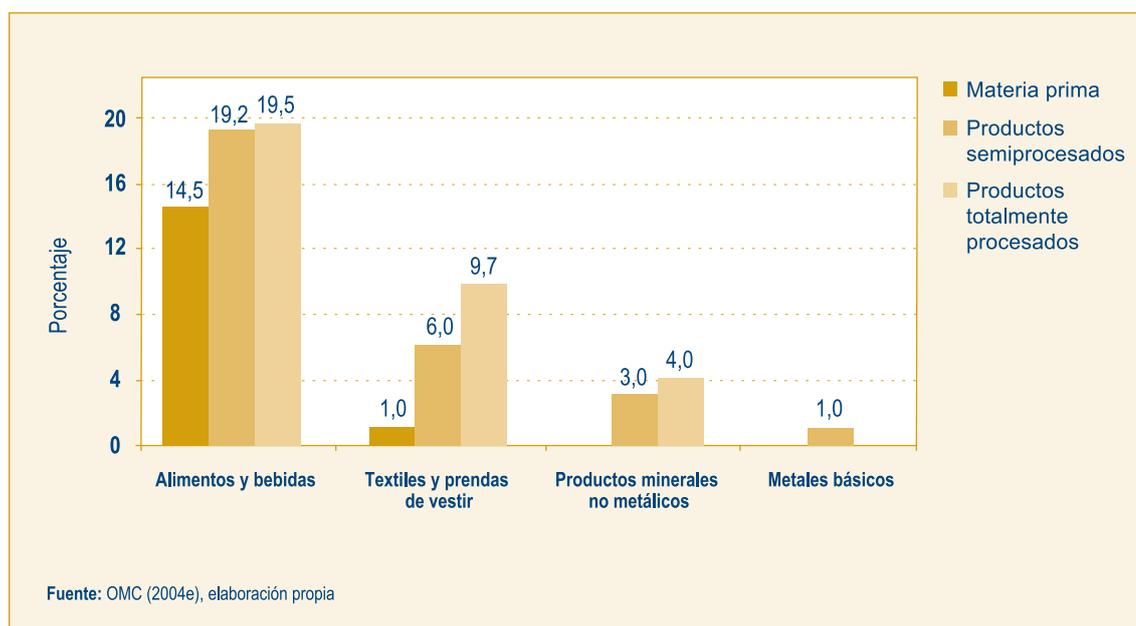


Uruguay², los aranceles promedio en muchos productos agrícolas siguen siendo muy altos, observándose crestas en un número importante de las líneas arancelarias.

El problema de acceso que confronta la región en los mercados para productos agrícolas, sin embargo, no se restringe al tema de las crestas arancelarias; en él inciden además de manera impor-

² El mercado agrícola mundial ha sido, tradicionalmente, muy protegido; sin embargo, la Ronda Uruguay logró avances importantes al promover un proceso de “arancelización”, es decir, la conversión en aranceles de las cuotas y otras medidas de protección típicamente utilizadas en este sector. Para asegurar la continuidad en el flujo de las importaciones en su nivel previo al acuerdo y evitar, al mismo tiempo, que volúmenes superiores al mismo fuesen objeto de medidas prohibitivas, se accedió a establecer un sistema de “contingentes arancelarios”, consistente en la aplicación de aranceles menores para determinadas cantidades de importaciones y niveles más elevados (en algunos casos mucho más elevados) para las cantidades que sobrepasaran la cuota. Además, los participantes de la Ronda Uruguay acordaron que los países desarrollados disminuirían los aranceles en un 36% en promedio, en reducciones consecutivas e iguales en un lapso de seis años.

Gráfico 3.2
Escalonamiento arancelario en la Unión Europea (2004)



Cuadro 3.3 Crestas arancelarias (1995-1998)

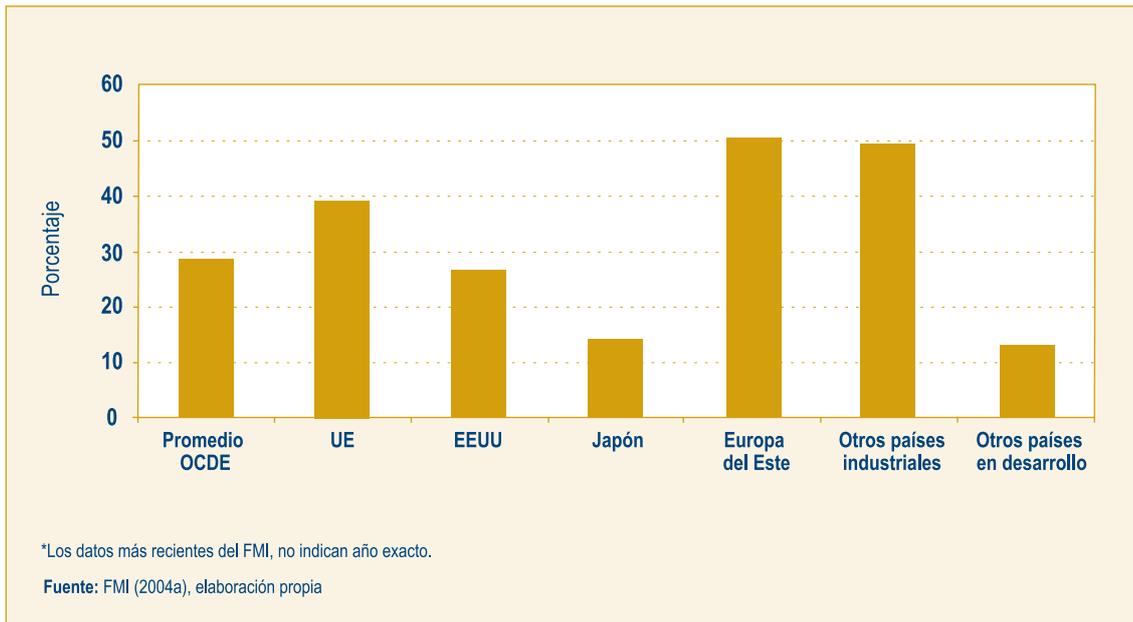
	Crestas arancelarias promedio. Tasa aplicada (%)		Porcentaje de países con crestas arancelarias	
	Países desarrollados	Países en desarrollo	Países desarrollados	Países en desarrollo
Bovino	123	49	65	60
Aves	129	50	65	55
Lácteos	119	35	75	70
Arroz	71	35	50	60
Trigo	127	41	60	60
Azúcar	75	36	70	70
Cacao	86	26	60	60
Café	20	32	15	40
Tabaco	61	56	50	55
Algodón	29	45	10	5

Fuente: FAO (2001)

tante el escalonamiento arancelario y la persistencia del sistema de contingentes arancelarios. Destaca en particular la naturaleza poco transparente de este último, al existir la posibilidad de que el arancel sobre las importaciones que superan la cuota sea tan alto que se constituya, en la práctica, en prohibitivo. El Gráfico 3.3 muestra el porcentaje de producción agrícola sujeta al sistema de contingentes arancelarios en diferentes regiones del mundo. Aunque existen otras regiones en las que dicho porcentaje es aún más elevado, destaca que en la UE, por ejem-

plo, casi el 40% de la producción agrícola se halla sujeta a este sistema contingente, y en el caso de EEUU tal porcentaje es alrededor del 25%. En otras palabras, en los mercados de la UE y EEUU –principales socios comerciales de la región– una elevada proporción de la producción agrícola se halla protegida por este sistema de contingentes arancelarios. Éste, en algunos casos, puede constituir un mecanismo velado de prohibición de importaciones y, por tanto, de restricción real del acceso de los productos de la región en esos mercados.

Gráfico 3.3
Producción agrícola
sujeta a contingentes
arancelarios*



Es importante destacar también la importancia del tipo de arancel aplicado. En el sector agrícola las barreras arancelarias no se basan sólo en aranceles *ad valorem*, como en el caso del sector manufacturero, sino también en el uso de aranceles específicos y mixtos³, además de los contingentes arancelarios, con lo cual se dificulta aún más el acceso de las exportaciones agrícolas de la región a los mercados. Para ilustrar el alcance de la limitación de acceso que significan esas barreras, puede señalarse que en el caso de EEUU más de la tercera parte de los aranceles en el sector agrícola son específicos. Finalmente, el problema del escalonamiento arancelario en el caso de los productos agrícolas es particularmente relevante. El Recuadro 3.1 (ver pág. siguiente) ilustra dos casos específicos de productos sujetos a este mecanismo en el sector agropecuario: café y cacao.

Otro aspecto de importancia en el comercio internacional de productos agrícolas son los subsidios domésticos y los subsidios a la exportación en los países industrializados. Se estima, por ejemplo,

que en el año 2004, el valor del apoyo a los productores agrícolas en la OCDE fue de US\$ 279 mil millones, equivalente al 30% de los ingresos agrícolas, y al 1,2% del PIB de la OCDE. Entre los países de la OCDE, la ayuda a los exportadores agrícolas es comparativamente menor en Australia y Nueva Zelanda (5% de los ingresos agrícolas), elevándose a 20% aproximadamente en Canadá y EEUU y a 34% en la UE⁴. De este apoyo, aproximadamente el 70% es otorgado a través de subsidios a los precios y de pagos directos, mecanismos que generan severas distorsiones en la producción y el comercio. Como ejemplo, los subsidios a los precios en los países de la OCDE determinaron que los precios recibidos por los productores agrícolas de esos países fuesen, en promedio, superiores en 31% a los precios mundiales en 2001⁵. El Gráfico 3.4 (ver pág. 73) muestra la tasa de protección agrícola en países industrializados, la cual mide cuán mayores son los precios domésticos de bienes agrícolas en comparación con los precios mundiales debido a la protección, tanto doméstica como en la frontera.

³ Mientras que los aranceles *ad valorem* se calculan como porcentaje del valor de los bienes importados, los aranceles específicos se calculan como un valor fijo por unidad de volumen (por ejemplo, dólar por kilogramo). Como consecuencia, bajo este sistema hay más protección cuanto más competitivo es el país exportador, porque cuando los precios de importación son más bajos, el equivalente *ad valorem* sería más alto. Por su parte, los aranceles mixtos son una combinación de tasas *ad valorem* y de tasas específicas para la misma línea arancelaria.

⁴ Cifras tomada de la OCDE (2005a).

⁵ Ingco y Nash (2004).

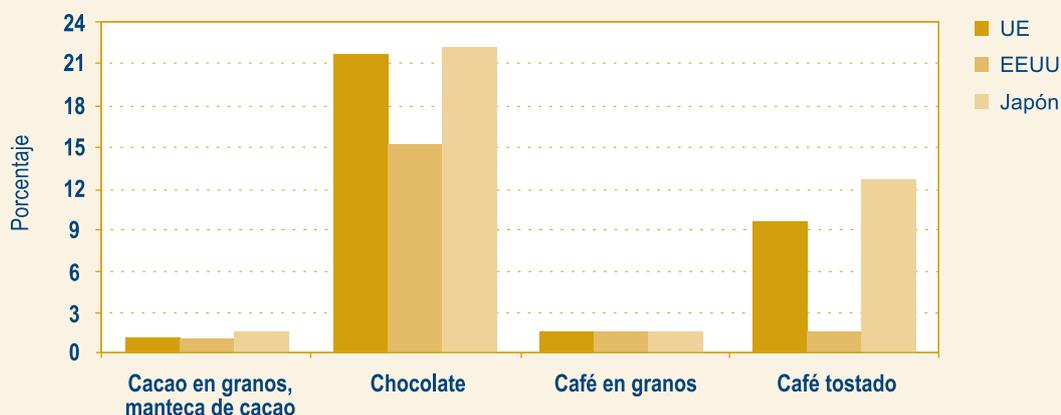
Recuadro 3.1 El escalonamiento arancelario en el caso del cacao y del café

El gráfico 1 ilustra el fenómeno del escalonamiento arancelario, mostrando muy claramente cómo aumenta el grado de proteccionismo con el grado de procesamiento de los productos, en este caso del café y el cacao. Las cifras manejadas indican que, en el caso del cacao, el 90% de los granos de cacao crecen o provienen de los países en desarrollo; al

seguir la cadena de procesamiento, sin embargo, se observa que sólo el 44% del licor de cacao, el 38% de la manteca de cacao, y el 29% del cacao en polvo es producido en estos países. Al llegar al producto final se observa que los países en desarrollo representan sólo el 4% de la producción global de chocolate.

Gráfico 1

Escalonamiento arancelario en productos de café y cacao en algunos países desarrollados*



*Los datos más recientes de la FAO, no indica año exacto.

Fuente: FAO (2004b), elaboración propia

En el caso del café el fenómeno es similar, aunque el escalonamiento es particularmente evidente en la UE y en Japón; no es así en EEUU. En el caso europeo, el café en granos enfrenta un arancel de 4%; si el café es tostado el arancel sube a un 12%; y los extractos y las preparaciones de café enfrentan un arancel de 18%. La FAO (2004b) destaca cómo el patrón de comercio actual, caracterizado por estos escalonamientos

marginaliza a los pequeños productores y a los países pobres, beneficiando en contraste a los países desarrollados y los grandes productores. Actualmente, el 40% del café mundial es comercializado por cuatro compañías y un 45% es procesado sólo por tres empresas. Más aún, el valor de las ventas al detal de café supera los US\$ 70 mil millones, de los cuales los países productores reciben sólo unos US\$ 5,5 mil millones.

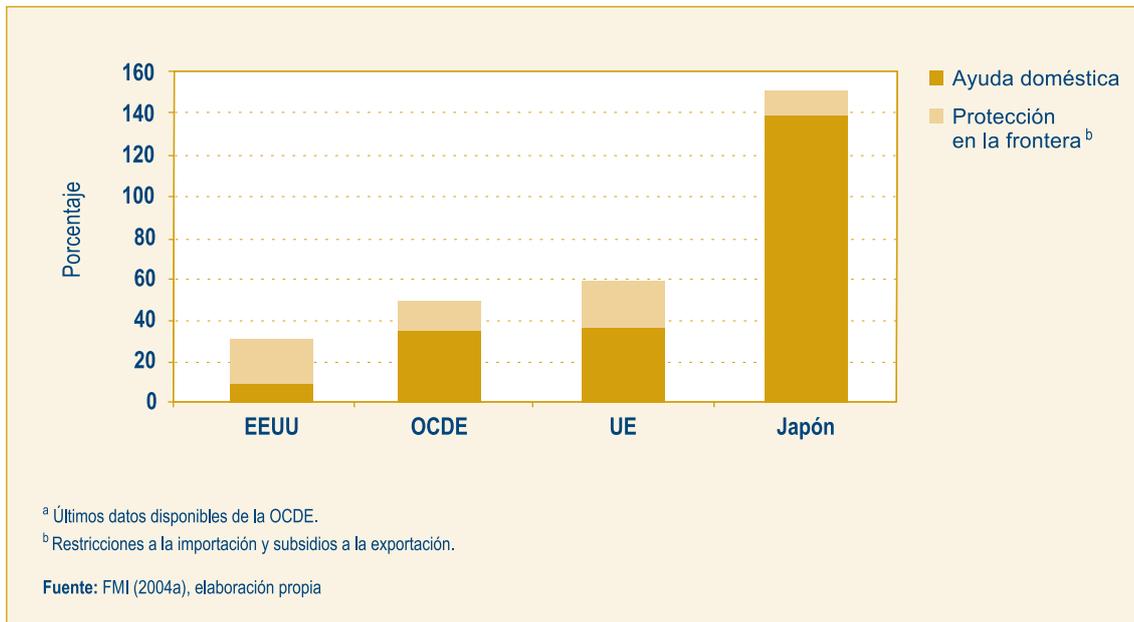
Las barreras no arancelarias

Uno de los avances más importantes en el proceso de liberalización del comercio mundial de los últimos 50 años ha sido la significativa reducción –y la eliminación en algunos casos– de barreras no arancelarias, especialmente de las cuotas a la importación. Las barreras no arancelarias (BNA) incluyen una variedad de mecanismos o prácticas tales como restricciones cuantitativas o cuotas, medidas *anti-dumping*, subsidios, licencias y requerimientos técnicos, entre otros. El Cuadro 3.4 (ver pág. 74) muestra los diferentes tipos de barreras no arancelarias,

según la clasificación de la OMC, en el que puede observarse el complejo entramado de instrumentos y mecanismos creados para frenar los flujos comerciales por vías alternas a la arancelaria.

A pesar de los avances en la eliminación de las barreras no arancelarias, a raíz especialmente de la Ronda Uruguay, las importaciones de la región siguen enfrentando importantes obstáculos de este tipo. Esto se debe en parte a restos de la estructura proteccionista anterior, y también a lo que se ha

Gráfico 3.4
Protección agrícola:
precios domésticos/
precios internacionales^a



denominado “nuevo proteccionismo”. En los años setenta y ochenta, frente a las crisis del petróleo y de la deuda, respectivamente, muchos países reaccionaron con un endurecimiento de políticas comerciales condicionales y medidas correctivas (como el *antidumping*, derechos compensatorios y limitaciones voluntarias de las exportaciones) y con usos más creativos de políticas domésticas. El objetivo final de éstos últimos era incrementar el proteccionismo efectivo, al tiempo que formalmente se cumplía con los compromisos domésticos e internacionales de mayor apertura.

Considerando a los países en desarrollo en conjunto, las barreras no arancelarias que más los afectan parecen ser las barreras técnicas al comercio, aduanas y procedimientos administrativos, tal como lo ilustra el Gráfico 3.5 (ver pág. 75). Adicionalmente, el análisis del impacto sectorial de las barreras no arancelarias indica que un peso importante de las mismas recae sobre muchos de los sectores de mayor interés para las exportaciones latinoamericanas, tales como los textiles y diferentes productos de origen agrícola, según muestra el Gráfico 3.6 (ver pág. 75).

En el caso específico de América Latina, la evidencia apunta a que las barreras no arancelarias representan un obstáculo mucho más importante para las exportaciones de la región que los aranceles y que, por tanto, la eliminación de estas barreras es fundamental para mejorar y ganar un mayor acceso a los

mercados globales. Estevadeordal y Shearer (2002) encuentran que hay una gran incidencia de las medidas técnicas usadas con fines de protección, mientras que otros mecanismos como los cargos a la importación, la participación del gobierno en el comercio, y las aduanas tienen un efecto comparativamente menor en la muestra de países estudiada (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Por otro lado, respecto a las barreras no arancelarias enfrentadas por los países de la región en el mercado específico de Estados Unidos, la CEPAL (2001, 2003) ha resaltado dos áreas de particular relevancia aparte de las políticas de importación; por un lado, estándares, pruebas, etiquetado y certificación (en este último caso, por ejemplo, la aplicación fuertemente restrictiva de los estándares fitosanitarios) y, por otro, subsidios a la exportación, cuyo efecto sobre las exportaciones agrícolas latinoamericanas fue resaltado anteriormente.

Otras barreras no arancelarias de importancia son las medidas *antidumping*, las medidas compensatorias y las salvaguardias, las cuales están reglamentadas por la OMC. Según el Acuerdo *Antidumping* de la OMC, los gobiernos pueden imponer medidas de este tipo si, luego de la investigación contemplada en este Acuerdo, se determina (1) que efectivamente está ocurriendo un *dumping*, (2) que la industria doméstica del país importador que elabora productos similares está sufriendo un daño, y (3)

Cuadro 3.4 **Categorías de BNA. Inventario de medidas según NAMA*****Inventario de las medidas no arancelarias del NAMA*****I. Participación del Gobierno en el comercio y prácticas restrictivas toleradas por el gobierno**

- A. Ayudas gubernamentales, incluyendo subsidios y beneficios de impuestos
- B. Deberes compensatorios
- C. Consecución del Gobierno
- D. Prácticas restrictivas toleradas por los gobiernos
- E. Intercambio gubernamental, prácticas monopólicas gubernamentales

II. Procedimientos/Trámites de entrada administrativos y de aduana

- A. Derechos *antidumping*
- B. Valor de aduana
- C. Clasificación de aduana
- D. Formalidades y documentación consular
- E. Muestras
- F. Reglas de origen
- G. Formalidades de aduana
- H. Licencias de importación
- I. Inspección previa al envío (*Preshipment*)

III. Barreras técnicas al comercio

- A. General
- B. Regulaciones técnicas y estándares
- C. Arreglos de certificación y prueba

IV. Medidas sanitarias y fitosanitarias

- A. General
- B. Medidas SFS incluyendo límites de residuos químicos, libertad de enfermedad, tratamiento específico de productos
- C. Prueba, certificación y otros gravámenes de la conformidad

V. Limitaciones específicas

- A. Restricciones cuantitativas
- B. Embargos y otras restricciones con efectos similares
- C. Cuotas de filtro temporal/los contingentes del pantalla-tiempo y otras regulaciones mixtas
- D. Controles de intercambio
- E. Discriminación producto de acuerdos bilaterales
- F. Fuentes discriminatorias
- G. Restricciones de exportación
- H. Medidas para regular los precios domésticos
- I. Contingentes arancelarios
- J. Impuestos de exportación
- K. Requerimientos relacionados al mercado, etiquetado y empaque
- L. Otros

VI. Cargos a las importaciones

- A. Depósitos previos a la importación
- B. Sobrecargos, impuestos portuarios, impuestos estadísticos, etc.
- C. Impuestos discriminatorios de películas, impuestos de uso, etc
- D. Restricciones discriminatorias de créditos
- E. Ajustes de impuestos fronterizos

VII. Otros

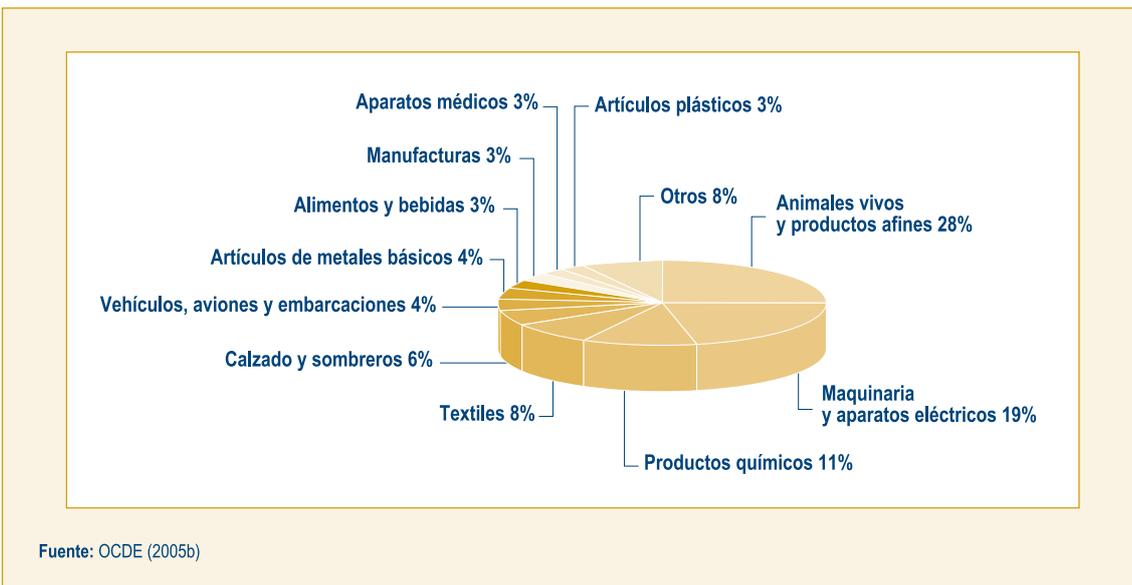
- A. Asuntos de propiedad intelectual
- B. Medidas de seguridad y acciones de emergencias
- C. Restricciones de distribución
- D. Prácticas de negocio o restricciones en el mercado
- E. Otros

* Grupo de negociación de acceso a mercados para productos no agrícolas.

Fuente: OCDE (2005b)



Gráfico 3.6
Frecuencia de notificación de BNA por grupo de producto (2004)



que hay una relación causal entre el *dumping* y este daño. Es interesante destacar que aunque las medidas *antidumping* están muy arraigadas como práctica proteccionista en los países industrializados, las mismas han sido escasamente utilizadas por estos países en contra de las exportaciones de América Latina, como se releva en el Cuadro 3.5 (ver pág. siguiente). China sigue siendo el principal acusado en el tema de *antidumping*.

Según varios investigadores, el uso creciente de medidas *antidumping*⁶ se debe en parte a (1) la propia liberalización comercial que, al implicar un mayor volumen de comercio, genera también mayores tensiones comerciales; (2) criterios de *antidumping* más débiles, lo cual aumenta la probabilidad de lograr medidas definitivas y (3) ineficacia de otras medidas de salvaguardia para proteger las industrias afectadas por incrementos de importa-

⁶ Al mismo tiempo que se ha reducido el uso de aranceles y barreras no arancelarias tradicionales, la utilización de medidas *antidumping* ha crecido de manera exponencial. Actualmente, por ejemplo, se recaudan más impuestos *antidumping* en un año que lo recaudado en todo el periodo 1947-1970 (Blonigen y Prusa, 2001).

ciones (Blonigen y Prusa, 2001)⁷. Hasta los años noventa, las prácticas *antidumping* eran de dominio casi exclusivo de los países industrializados; así, entre 1980 y 1988, Australia, Canadá, la Unión Europea y Estados Unidos representaban la casi totalidad de las acciones *antidumping* iniciadas en el mundo. Durante los últimos 15 años, sin embargo el uso de estos instrumentos se ha extendido ampliamente y está siendo utilizada no sólo por los países tradicionales, sino por un grupo creciente de nuevos países, entre los que se incluye Argentina, Brasil, India, Corea del Sur, México y Sur África.

Las medidas compensatorias, por su parte, son reguladas por la OMC a través del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Según este Acuerdo, un país puede aplicar derechos especiales, esto es medidas compensatorias, a importaciones subvencionadas por sus socios comerciales cuando se determine que causan un perjuicio a los

productores de aquél. A diferencia de las medidas *antidumping*, las medidas compensatorias sí han sido utilizadas en contra de los países de la región en varias ocasiones por los países industrializados, en particular por EEUU en contra de Argentina, Brasil y Venezuela. Para Brasil y Venezuela la mayoría de las medidas involucran el sector de los metales y la manufactura de metales, mientras que en el caso de Argentina también afectan al sector agrícola.

Finalmente, la OMC permite también que sus miembros adopten medidas de “salvaguardia”, es decir, de restricción temporal de las importaciones, para proteger una rama específica de la producción nacional de un aumento de las importaciones de un producto que le cause, o amenace causarle, un daño severo. Las salvaguardias, al igual que las medidas *antidumping* adoptadas por los países industrializados generalmente no involucran importaciones

Cuadro 3.5 *Antidumping: iniciativas y medidas. Principales países afectados (1995-2004)*

	Iniciación de investigaciones				Medidas			
	Total	Países industrializados	Países de América Latina	Otros países	Total	Países industrializados	Países de América Latina	Otros países
China	412	173	100	139	298	104	86	108
Corea del Sur	207	100	29	78	117	48	11	58
EEUU	151	41	61	49	82	23	31	28
Japón	118	65	8	45	82	43	10	29
India	108	70	10	28	59	35	8	16
Indonesia	107	66	10	31	54	30	5	19
Rusia	94	37	23	34	76	29	19	28
Brasil	80	18	49	13	57	12	35	10
Alemania	74	32	8	34	35	9	5	21
UE	55	5	5	45	37	4	3	30
México	35	17	14	4	21	12	7	2
Chile	23	5	18	0	15	3	12	0
Argentina	19	6	13	0	9	6	3	0
Resto del mundo	1.164	578	197	389	708	314	127	267
Total	2.647	1.213	545	889	1.650	672	362	616

Fuente: OMC (2004c)

⁷ Muchos autores relacionan el uso creciente del *antidumping* por parte de los países en vías de desarrollo, especialmente en América Latina, con el hecho de que estas economías liberalizaron sus regímenes comerciales de una manera significativa en un periodo relativamente corto de tiempo (últimas dos décadas). En este sentido, Miranda *et al* (1998), por ejemplo, sugieren que las economías que evolucionan desde un régimen controlado hacia un régimen comercial más liberal, y particularmente aquellas que se abren unilateralmente, muestran una clara tendencia a utilizar el *antidumping* más intensivamente.

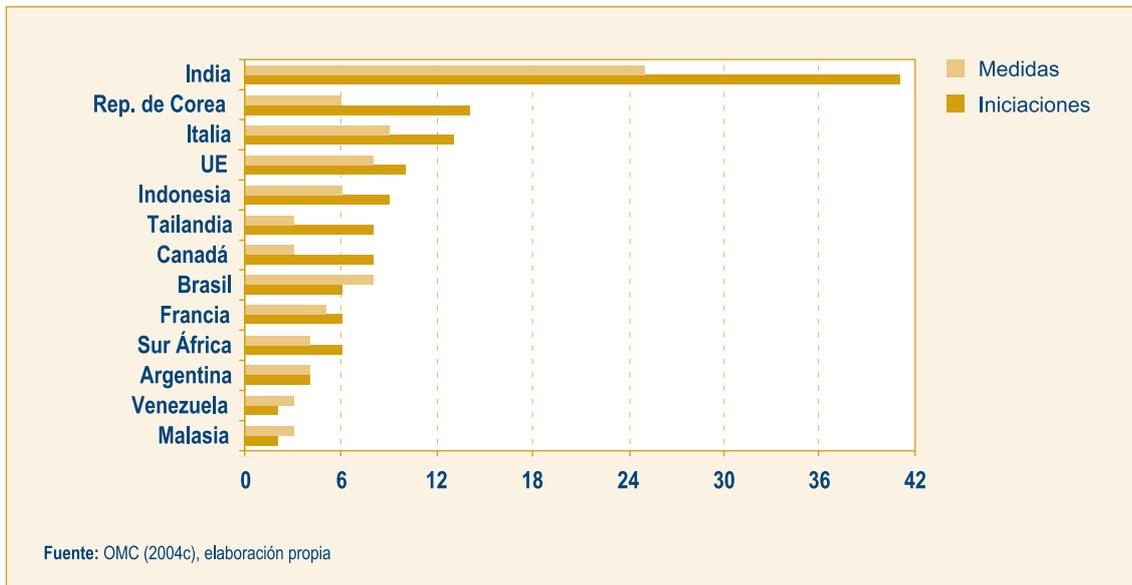


Gráfico 3.7
Medidas y derechos compensatorios. Iniciaciones por país exportador (1995-2004)

desde América Latina. Una excepción importante fue el caso de las salvaguardias de EEUU en materia de acero establecidas contra las exportaciones brasileñas y venezolanas⁸.

En resumen, América Latina continúa enfrentando barreras comerciales importantes en sus principales socios industrializados –EEUU y la UE– a pesar de la significativa desgravación arancelaria adelantada en el proceso de liberalización comercial. Persisten en esos mercados crestas y escalonamientos arancelarios que inciden particularmente sobre algunos productos importantes para la región, como las exportaciones agrícolas y de textiles, a lo que se añaden también contingentes arancelarios sobre éstos (y otros) productos que pueden ser bastante elevados en ocasiones. Adicionalmente, países como Estados Unidos aplican restricciones importantes a las exportaciones agrícolas a través del uso de normas y estándares estrictos fitosanitarios.

Trato preferencial

Una visión integral de las barreras comerciales que enfrentan los países de la región en los mercados de los países industrializados implica tomar en cuenta también el trato preferencial ofrecido por EEUU y, en menor medida, por la UE a los países de la región. Estados Unidos ofrece preferencias comerciales a los países de la Comunidad Andina (con excepción de Venezuela) y a los países del Caribe, mientras que México, Chile y los países de América Central gozan de acceso preferencial a dicho mercado a través de acuerdos de libre comercio. El resto de los países latinoamericanos se benefician del Sistema General de Preferencias (SGP), que ofrece reducciones arancelarias para los países en desarrollo en general. Como ejemplo, en el año 2000, cerca del 75% de las exportaciones latinoamericanas ingresó al mercado estadounidense libre de aranceles (60% de las exportaciones suramericanas, 65% de las caribeñas y 39% de las venezolanas)⁹. Por su parte, en el caso de la

⁸ En marzo de 2002, EEUU aplicó medidas de salvaguardia, imponiendo aranceles (entre un 8% y 30%) a las importaciones de ciertos productos de acero por un periodo de tres años y un día, efectiva desde el 20 de marzo de 2002. Dicha medida excluyó a las importaciones provenientes de Canadá, Israel, Jordán y México, países con los cuales EEUU tiene acuerdos de libre comercio. Además, se excluyeron las importaciones desde muchos países en desarrollo. Los efectos para América Latina fueron asimétricos: se exceptuaron las exportaciones de Argentina, la mayoría de las venezolanas, y una parte de las brasileñas. El 11 de noviembre de 2003, la OMC dictaminó que las medidas impuestas por EEUU en el caso de las importaciones de acero estaban en contra de los acuerdos en materia de salvaguardias, resaltando que en el grupo de los países demandantes en contra de aquellas medidas de EEUU se encontraban no solamente países desarrollados como Japón y la UE, entre otros, sino países en desarrollo como China y Brasil, entre otros. El 4 de diciembre de 2003, frente a la amenaza de represalias arancelarias por parte de sus socios comerciales (en especial de la UE) EEUU anunció la supresión de los aranceles-salvaguardia, impuestos para defender la industria de acero norteamericana y otorgarle un margen de tiempo para su consolidación.

⁹ CEPAL (2001).

UE, las únicas preferencias de las que se benefician los países de la región son las del propio SGP. El Cuadro 3.6 ilustra los aranceles efectivos resultantes de algunos acuerdos preferenciales de EEUU¹⁰.

Es importante destacar sin embargo, que también en los sistemas preferenciales las exportaciones de productos agrícolas siguen enfrentando aranceles superiores al promedio preferencial aunque por debajo de los niveles sin preferencia, observándose una situación similar en el caso de los textiles y de las prendas de vestir. Es decir, que los acuerdos preferenciales de EEUU y América Latina finalmente no moderan las severas limitaciones de acceso al mercado –en este caso estadounidense– que confronta la región en estas dos áreas particularmente sensibles; constituyen excepción en este sentido casos puntuales como el de las flores en Colombia o el del espárrago en Perú. En general, por el contrario, son las industrias manufactureras –con la excepción del sector de los textiles y de las prendas de vestir– las más beneficiadas de tales acuerdos comerciales.

Resulta interesante resaltar también que generalmente estas preferencias tienen una estructura “a cascada”, es decir, que los países que han suscrito tratados de libre comercio gozan del mejor trato, seguidos de los países menos desarrollados y de los que tienen acuerdos especiales. La distribución de las preferencias entre productos es igualmente importante; en este sentido, Hoekman *et al* (2001a) hacen notar que, en general, las preferencias se concentran en productos que ya gozan de aranceles bajos (entre 0% y 10%), mientras que las preferencias sobre productos con crestas arancelarias son muy reducidas.

Finalmente, debe decirse que en el caso particular de los países de la Comunidad Andina, el sistema arancelario estadounidense junto con el ATPDEA y el sistema de preferencias andino, hace que las exportaciones tradicionales de la subregión ingresen sin importantes obstáculos en el mercado de EEUU, contrario a lo que ocurre con las exportaciones de mayor valor agregado para las que el acceso es bastante más restringido. Este hecho es consistente con la tendencia al escalonamiento arancelario en el sistema proteccionista de los EEUU.

Cuadro 3.6 Aranceles resultantes de los acuerdos preferenciales de EEUU (2002)

	Promedio de los tipos arancelarios (%)							
	NMF	Israel ^a	México ^b	ATPDEA ^b ATPA	AGOA ^c	PMA ^a	CBTPA ^b	SGP ^a
Total	5,1	0,7	0,6	2,6	2,4	2,7	2,3	3,7
Por categorías de la OMC								
Productos agropecuarios	9,8	4,4	2,7	6,0	6,0	6,2	5,9	8,4
Productos no agropecuarios (excluido petróleo)	4,2	0,0	0,2	1,9	1,8	2,1	1,6	2,8
Por sectores de la CIU								
Agricultura y pesca	5,6	0,4	0,4	3,3	3,4	3,6	3,3	4,8
Minería	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Industrias manufactureras	5,1	0,8	0,6	2,5	2,4	2,7	2,2	3,6
Textiles (321)	9,3	0,1	0,3	8,6	9,0	9,0	8,1	9,0
Prendas de vestir (322)	10,8	0,0	0,7	–	–	–	7,5	–
^a Si una línea arancelaria no reúne las condiciones requeridas para beneficiarse de ese programa preferencial, el arancel utilizado para el cálculo de los promedios es el correspondiente a NMF. ^b Si una línea arancelaria no reúne las condiciones requeridas para beneficiarse de ese programa preferencial, el arancel utilizado para el cálculo de los promedios es el más bajo entre el SGP y o el NMF, según sea aplicable en general a ese producto. ^c Los cálculos se realizaron para los PMA beneficiarios de la AGOA, ya que constituyen la mayoría de beneficiarios. Si una línea arancelaria no reúne las condiciones requeridas para beneficiarse de ese programa preferencial, el arancel utilizado para el cálculo de los promedios es el más bajo entre el aplicado a los PMA, el SGP o el NMF, según sea aplicable en general a ese producto.								
Fuente: OMC (2004d)								

¹⁰ No se incluye allí el Tratado de Libre Comercio con Chile ni el Acuerdo de Libre Comercio con Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés).

Proteccionismo en América Latina

En el capítulo 1 se destacó que el proceso de desgravación y liberalización comercial no ha sido exclusivo de los países industrializados, sino que América Latina también ha estado comprometida con reformas importantes de sus políticas comerciales. El arancel promedio de la región, por ejemplo, bajó de 40% a mediados de los ochenta a 10% en el 2000, al tiempo que los aranceles máximos cayeron en promedio desde más de 80% a 40% en dicho periodo. La dispersión arancelaria también se redujo, descendiendo desde 30% en promedio a mediados de los ochenta a un promedio de 9% en la actualidad¹¹. Adicionalmente, los países de la región se han embarcado en varios procesos de integración regional que han dado lugar a importantes reducciones de las barreras comerciales entre los países socios. El resultado ha sido un crecimiento importante en el comercio intra-regional en América Latina, tal como se destacó en el capítulo 2.

Dado el gran número de acuerdos comerciales en la región, analizar exclusivamente los aranceles de Nación Más Favorecida (NMF) puede conducir a sobrestimar el nivel de proteccionismo de los países de América Latina hacia sus vecinos. En este

sentido, el Gráfico 3.8 muestra que los aranceles preferenciales promedio que aplica cada país a los socios de la región con los cuales ha suscrito un acuerdo comercial son significativamente menores al arancel promedio NMF.

Sin embargo, es importante destacar que el nivel de protección varía mucho de país a país y que, en particular, el nivel de proteccionismo entre la CAN y Mercosur se mantiene elevado. Como se destaca en el Cuadro 3.7 (ver pág. siguiente), los países de la CAN han liberalizado casi completamente el comercio entre ellos, pero siguen imponiendo aranceles relativamente altos a los países de Mercosur. En 2004, por ejemplo, Perú imponía aranceles superiores al 9% a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y Colombia, por su parte, aranceles superiores al 10%. Se espera que el acuerdo CAN-Mercosur, suscrito en 2003, sirva para reducir de manera importante este proteccionismo restante.

Otro aspecto de la liberalización comercial de la región ha sido la reducción significativa en su uso de barreras no arancelarias. Los países andinos, por ejemplo, recurrían intensivamente al uso de restricciones cuantitativas, prohibiciones a la importación, y requerimientos de licencias para importar. En Colom-

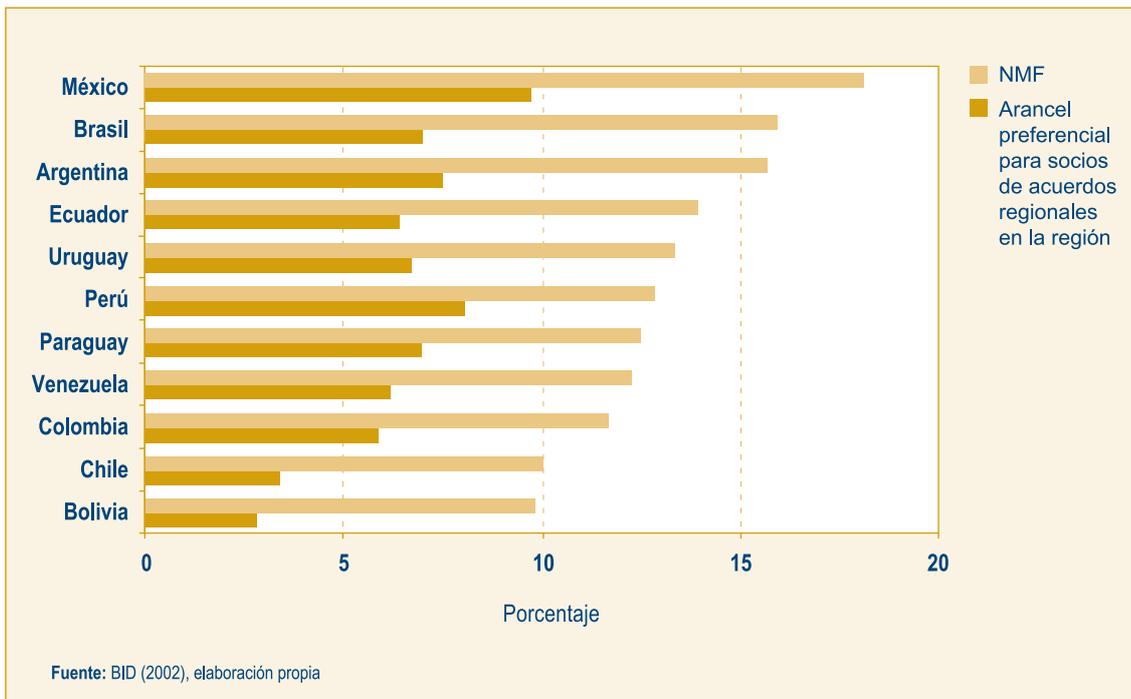


Gráfico 3.8
NMF y aranceles preferenciales promedio para todos los productos (1999)

¹¹ Estevadeordal (2003).

Cuadro 3.7 Aranceles promedio aplicados por país (2004)

	Perú	Colombia	Ecuador	Bolivia	Venezuela	Chile	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay	CAN	México
Perú	x	0,14	0,14	0,14	0,14	2,88	9,26	9,01	9,94	9,92	10,24	9,95
Colombia	0,11	x	0,00	0,00	0,00	0,88	10,75	10,49	11,76	11,70	11,81	2,09
Ecuador	0,10	0,00	x	0,00	0,00	0,42	10,4	10,3	7,18	7,26	11,16	10,97
Bolivia	0,07	0,00	0,00	x	0,00	8,63	3,46	3,46	3,46	3,46	9,16	1,23
Venezuela	0,10	0,00	0,00	0,00	x	0,44	11,16	10,56	11,91	11,60	12,20	0,40
Chile	0,71	0,16	0,18	5,52	0,01	x	0,26	0,26	0,26	0,26	6,00	0,07
Argentina	9,78	9,35	9,44	2,12	9,73	2,44	x	0,34	0,34	0,34	11,32	8,42
Brasil	12,67	12,15	11,76	3,93	12,51	2,57	0,02	x	0,02	0,02	15,37	13,91
Uruguay	12,20	12,06	7,46	2,70	11,31	1,84	0,08	0,08	x	0,08	12,30	12,30
Paraguay	10,79	10,87	6,84	2,47	10,51	1,76	0,01	0,01	0,01	x	11,00	10,37
CAN	6,24	6,24	6,24	6,24	6,24	6,07	6,24	6,24	6,24	6,24	x	3,81
México	16,70	3,02	16,44	2,17	5,63	0,91	15,28	16,79	17,46	13,85	1,33	x

Fuente: Cuadra y Florián (2005)

bia, por ejemplo, estas restricciones cubrirían, antes de la liberalización, el 99% de las líneas arancelarias.

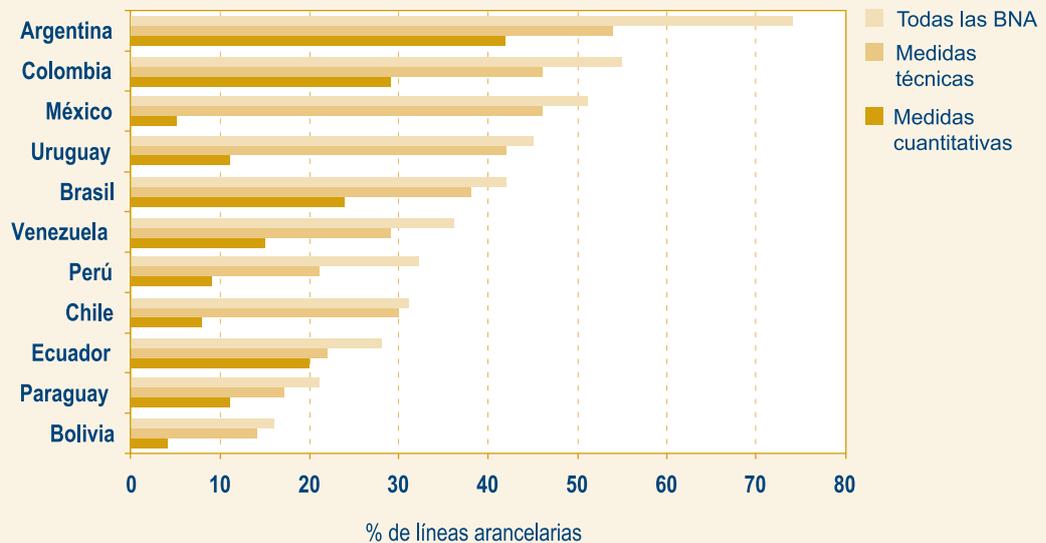
Sin embargo, y a pesar de la menor utilización de estas restricciones luego de las reformas comerciales, el uso de normas técnicas, restricciones cuantitativas y otras formas de proteccionismo contingente sigue siendo alto. Según se puede observar en el Gráfico 3.9, las medidas técnicas continúan siendo un obstáculo relevante en el comercio de la

región, generando efectos de costos y retraso sobre el comercio, e incrementando la incertidumbre acerca de los trámites vinculados al comercio internacional.

Estas medidas y barreras no arancelarias inciden también de manera importante sobre los flujos de comercio subregionales, tal como lo ilustran los Recuadros 3.2 y 3.3 (ver pág. 82) para los casos de la CAN y el Mercosur, respectivamente.

Gráfico 3.9

Indicador de incidencia de las BNA*



* Datos del BID y de la UNCTAD, no especifica año.

Fuente: Estevadeordal (2003)

Recuadro 3.2 Las barreras no arancelarias en la Comunidad Andina

A pesar de la casi eliminación de los aranceles entre los miembros de la CAN en 1993, las exportaciones intra-subregionales han crecido sólo moderadamente. Esto alerta sobre la incidencia de barreras no arancelarias y otros factores de freno del comercio entre estos países en un ambiente libre de aranceles. En este sentido, y a fin de ilustrar la naturaleza e impacto de estas barreras sobre los flujos comerciales intra-CAN, se presentan a continuación los casos legales introducidos en la Corte de Justicia de la Comunidad Andina en esta materia.

En el periodo 1997-2004, un total de 104 casos sobre barreras no arancelarias fueron iniciados por los miembros de la CAN. En el Gráfico 1 se presentan varios tipos de barreras que han sido

objeto de estas demandas, observándose que los procedimientos aduaneros y administrativos constituyen el principal motivo de disputas legales entre los cinco miembros de la CAN. De los casos denunciados por esta razón, un 48% se deben a problemas con licencias de importación y un 27% a problemas con la certificación correcta y la determinación de origen de una gran variedad de productos, seguido de problemas de valoración en aduana (17%) y de disputas por problemas de clasificación (4%).

En segundo lugar de importancia se encuentran las demandas introducidas en relación a medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), lo cual contrasta con la casi ausencia de disputas en esta área entre países en desarrollo a nivel multilateral.

Gráfico 1

Casos de BNA en la CAN (1997-2004)



Fuente: OECD (2005b)

Las disputas de la Comunidad Andina en esta materia se vinculan con problemas de procedimiento, tales como la arbitrariedad en el otorgamiento de certificados y permisos. Los inconvenientes de procedimientos usualmente reportados incluyen: retrasos de más de cinco meses en el otorgamiento de permisos sanitarios; la validación de éstos por sólo 60 días a pesar de que el periodo mínimo establecido por la CAN es de 90 días; requisitos adicionales para la entrega de estos permisos, entre otros. En algunas instancias, los demandantes perciben estos problemas de procedimiento como intencionales o restricciones veladas.

La tercera causa de demandas entre los países de la CAN son las medidas correctivas comerciales, consistente con las

tendencias mundiales de incremento de estos tipos de instrumentos. Similarmente, un número importante de casos está relacionado con restricciones cuantitativas, principalmente cuotas, sobre productos agrícolas. Existen también problemas asociados al uso de sobrecargos por parte de los gobiernos en el comercio intra-CAN.

Finalmente, otras barreras importantes a nivel de la CAN pero limitadas a nivel internacional se relacionan con problemas de derechos de propiedad intelectual, fijación administrativa de precios y barreras al transporte.

Fuente: OCDE (2005b)

Recuadro 3.3 Las barreras no arancelarias en Mercosur

Con el acuerdo aduanero de 1995, se eliminó gran parte de los aranceles que incidían sobre el comercio entre los países miembros de Mercosur, pero el proceso de liberalización de las barreras no arancelarias, ha sido bastante más complejo. El primer paso en este proceso fue identificar la

existencia de estas barreras a través del Comité Técnico N° 8 sobre “Restricciones y Medidas no Arancelarias”. El Cuadro 1 muestra una aproximación al resultado de este examen, ilustrando el tipo de BNA empleado por cada país del acuerdo.

Cuadro 1 Barreras no arancelarias por tipo de medida y por países del Mercosur (1998)*

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Autorización previa a la importación	237	393	511	1.968
Prohibición a la importación	2.399	175	3.209	147
Registro de importación	3.401	2.866	2.381	2.992
Requisitos relativos a la inspección, ensayos y cuarentena	180	441	–	351
Requisitos relativos a las características de los productos	207	1.294	47	3.152
Requisitos relativos al tránsito como operación aduanera	125	128	–	–
Otros	–	1.994	587	1.068
Total	6.549	7.291	6.735	9.678

* Cantidad de posiciones/items arancelarios a 8 dígitos.

Fuente: Sallustro y Sanguinetti (2000)

Para Argentina se observa que entre las medidas más utilizadas para frenar las importaciones se encuentran las prohibiciones de importación de bienes usados, el registro de importación y, en menor medida, las autorizaciones previas a la importación, las cuotas de importación de vehículos terminados, permisos especiales para la importación de fertilizantes, entre otros. En el caso de Brasil, resaltan las regulaciones sanitarias para la importación de comestibles, los requerimientos técnicos para las importaciones de frutas y vegetales, y las autorizaciones previas para la importación de armas y explosivos. En Paraguay, por su parte, predominan las prohibiciones a la importación de residuos industriales y los registros para la importación de productos farmacéuticos. Finalmente, en Uruguay también se utilizan medidas de registro de importación, además de las normas de importación, las autorizaciones previas para las importaciones de una variedad amplia de productos, y los reglamentos para la

importación de productos agrícolas. En general, el cuadro muestra que las barreras no arancelarias más intensivamente utilizadas por los países de Mercosur son medidas orientadas, bien a prohibir directamente la importación de ciertos productos, o a retrasarlas a través de la imposición de requisitos previos y registro.

Otra manera de evaluar la magnitud y el alcance de las BNA dentro de Mercosur es analizar la frecuencia de las líneas arancelarias sujetas a estas barreras y la cobertura comercial de las mismas. En el caso argentino, por ejemplo, 3.583 líneas arancelarias están afectadas por algún tipo de BNA, representando un 39,21% del total; en el caso de Brasil, las líneas arancelarias afectadas alcanzan un total de 4.045 (44,37% del total).

Fuente: OCDE (2005b)

La protección contingente, que incluye las medidas *antidumping*, los derechos compensatorios y las salvaguardias, a la cual se hizo referencia en el caso de los países industrializados, es también de particular relevancia en la región. Tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, la liberalización comercial fue acompañada por un incremento en la utilización de formas de “nuevo proteccionismo”. Éstas, según se indicó, permitían cumplir con los compromisos formales de mayor apertura internacional, pero al mismo tiempo aseguraban alivio a los grupos domésticos más afectados por el proceso de liberalización. Dentro del grupo de estos “nuevos” instrumentos de proteccionismo, las medidas de protección contingente, y en particular el *antidumping* cobran importancia especial, tal como se verá enseguida.

Argentina, Brasil, Chile y México son los países de la región más afectados por las medidas *antidumping*, y figuran entre los trece países más afectados por este mecanismo a nivel internacional, tal como se destaca en el Cuadro 3.5 presentado anteriormente. Es interesante notar que la mayoría de los casos *antidumping* en contra de países latinoamericanos se originan en la propia región; en el caso de Argentina, el 63% de los casos fueron iniciados por países vecinos (principalmente por Brasil, pero también Perú, Uruguay y Venezuela), en el caso de Brasil ese porcentaje es de 61% (principalmente por iniciativa de Argentina) y en el caso de Chile de 78% (por Perú, Argentina y Brasil). El caso de México es distinto; dada la importancia de su comercio con EEUU, un número importante de acciones *antidumping* en su contra se originan en este país (37%), aunque también una proporción elevada se origina en países de la misma región (40%).

Al tiempo que son parte de los países más afectados por medidas *antidumping*, Argentina, Brasil y México son también los países de la región que más utilizan este mecanismo contra otros países. En el caso de Argentina, las iniciaciones *antidumping* se dirigen principalmente contra Brasil (22% del total), China (17% del total), Corea del Sur (6%) y EEUU (6%); en Brasil, las medidas afectan principalmente a EEUU (18% del total) y China (12%); y

en el caso de México, los países más afectados son EEUU (29%), China (14%), y Brasil (9%).

Lo anterior revela que Argentina y México tienen un patrón de iniciaciones *antidumping* bastante más concentrado geográficamente —en ambos casos cerca del 40% de las iniciativas se dirigen a sólo dos países—, mientras que el de Brasil es más disperso. También en esta misma línea, se destaca que Argentina utiliza más intensivamente medidas *antidumping* en contra de sus vecinos latinoamericanos (30% de los casos totales), que México. Una posible interpretación de este patrón es que Argentina y México han utilizado este mecanismo proteccionista como manera de moderar los efectos negativos potenciales de los acuerdos Mercosur y TLCAN, mientras que Brasil, al contrario, no parece tener un sesgo hacia sus socios comerciales regionales¹².

El Recuadro 3.4 (ver pág. siguiente) analiza los determinantes macroeconómicos del uso de medidas *antidumping* en estos tres países.

En lo que respecta a los sectores más afectados, es interesante destacar que en los cuatro países referidos —Argentina, Brasil, Chile y México— el sector más afectado es el de metales y productos de metales. A este se añade el sector de las maquinarias en el caso de Brasil, agricultura en el caso de Argentina y Chile, y minería en el caso de México¹³.

La relevancia de las medidas *antidumping* como barrera al comercio se hace evidente al examinar los niveles que pueden alcanzar los aranceles *antidumping*, según muestra el Cuadro 3.8 (ver pág. siguiente), en el que se observan claramente valores muy superiores a los aranceles promedio. Además, es importante notar que los aranceles *antidumping*, tanto provisionales como definitivos, impuestos por países de América Latina a menudo superan los de muchos países industrializados.

Finalmente, en relación a las otras medidas contingentes —derechos compensatorios y medidas de salvaguardia—, destaca el hecho de que mientras las medidas compensatorias generalmente no han sido importantes en el proteccionismo regional, las

¹² Bianchi y Sanguinetti (2005b).

¹³ A nivel mundial, los sectores más afectados por medidas *antidumping* son los metales, las manufacturas de metales, los productos químicos y plásticos.

Recuadro 3.4 Los determinantes macroeconómicos de las medidas *antidumping* en América Latina

La mayoría de los estudios que tratan de identificar los determinantes de las acciones *antidumping* se enfocan en el caso de EEUU. En general, estos estudios (véase Blonigen y Prusa (2001) para una reseña de esta literatura) coinciden en que los determinantes principales para las iniciaciones de *antidumping* (al menos en EEUU), son el nivel de penetración de las importaciones, el nivel de empleo en la industria doméstica, y la intensidad y el *stock* de capital de esa industria. Otros estudios han examinado el efecto de variables macroeconómicas sobre las acciones *antidumping*: Feinberg (1989), por ejemplo, concluye que la depreciación del dólar viene seguida de un incremento significativo de las iniciaciones *antidumping* en EEUU, en particular en contra de Japón. Sin embargo, Knetter y Prusa (2000), examinando iniciativas *antidumping* en EEUU, Canadá, la UE y Australia encuentran evidencia opuesta, es decir, parece que son las apreciaciones de dólar, como también caídas en el PIB del país importador, los factores que determinan un aumento en la actividad *antidumping*.

Bianchi y Sanguinetti (2005b), en un estudio comisionado por CAF para este libro, utilizan el análisis econométrico para identificar los determinantes macroeconómicos de las iniciaciones *antidumping* en América Latina, en particular en los tres países que más utilizan esta medida: Argentina, Brasil y México. Una primera hipótesis es la existencia de una relación inversa entre crecimiento real y acciones *antidumping*. Es posible imaginar, en efecto, que una caída en la actividad económica del país importador aumente la probabilidad de un desempeño negativo de las empresas domésticas y de un consecuente “daño material”, causa de acciones *antidumping*. Además, una economía doméstica débil podría representar un incentivo para que las empresas exportadoras extranjeras reduzcan sus precios, aumentando la probabilidad de un *dumping*.

Otra hipótesis a verificar es la relación entre fluctuaciones de la tasa de cambio real y acciones *antidumping*; sin embargo la dirección de esta relación no es clara. De un lado, una apreciación de la tasa de cambio permite a las empresas extranjeras reducir sus precios, reduciendo las ganancias de las empresas domésticas y aumentando la probabilidad de daño material. De otro lado, si las empresas extranjeras siguen una estrategia “*pricing to market*”, los precios de los bienes exportados caerán, pero menos que la apreciación real (los precios reales finales podrían no cambiar). Ésto reduciría la probabilidad de un *dumping*.

En el caso particular de Argentina y México, Bianchi y Sanguinetti (2005b) encuentran que uno de los determinantes macroeconómicos más importantes son las fluctuaciones de la tasa de cambio real: un incremento de una desviación estándar (es decir, una apreciación real) da lugar a un incremento en las peticiones *antidumping* de 43% en Argentina y de 56% en México. Además, los autores encuentran una relación inversa entre crecimiento del PIB y acciones *antidumping* en estos países (la evidencia es mucho más débil para Brasil), aunque el impacto cuantitativo es menor que en el caso de las fluctuaciones de la tasa de cambio real. En Argentina, por ejemplo, un incremento de una desviación estándar de la tasa de crecimiento del PIB reduce las acciones *antidumping* aproximadamente el 20%. En síntesis, la evidencia indica que los factores macroeconómicos son determinantes de las acciones *antidumping*, las cuales constituyen un mecanismo de alivio para la industria doméstica, especialmente en tiempos de fluctuaciones económicas.

Cuadro 3.8 Impuestos *antidumping*. Aranceles promedio por medida y por país (2002)

	Medidas provisionales (%)		Impuestos definitivos (%)	
	Mínimos	Máximos	Mínimos	Máximos
Argentina	163	328	62	63
Brasil	54	64	38	47
Colombia	34	40	53	67
UE	33	45	32	46
México	269	345	51	65
Perú	75	330	73	246
EEUU	30	49	29	50
Venezuela	116	119	123	123

Fuente: Banco Mundial (2004)

salvaguardias sí han cobrado relevancia especial. Tradicionalmente utilizadas por países industrializados, estas medidas son, sin embargo, aplicadas muy intensivamente por países en desarrollo como Argentina, Brasil, Corea del Sur, Egipto e India para proteger una amplia variedad de sectores y productos. Por su parte, las acciones de los países industrializados en este campo se concentran básicamente en el sector agrícola.

Los mercados de otros países en desarrollo permanecen muy cerrados

Aunque la mayoría de las exportaciones latinoamericanas se dirigen fundamentalmente hacia Estados Unidos, la Unión Europea y el mercado regional, los países de la región deben vigilar de cerca también las posibilidades de acceso a los mercados de otros países en desarrollo, como pieza importante en el diseño de una estrategia orientada a la mayor diversificación de mercados finales. Los países en desarrollo en general, según hemos reiterado, han hecho importantes avances en el proceso de liberalización; entre 1980 y 2001, su arancel promedio (totalidad de los países en desarrollo) descendió de 30% a 12,7 (el arancel promedio en los países industrializados disminuyó de 9,8 a 2,7% en el mismo periodo)¹⁴.

El Cuadro 3.9 muestra los aranceles promedio –tomando en cuenta las preferencias y un estimado de los equivalentes arancelarios de las barreras no arancelarias–, aplicados por región en los diferentes sectores. Destaca allí que la protección más alta corresponde a los países asiáticos (excluyendo China) y de África, siendo los sectores más protegidos en estas regiones los productos agrícolas, tanto primarios como procesados. Resalta, asimismo, que la protección es significativamente menor en el caso de los recursos naturales y manufacturas.

Además, resulta importante destacar el peso de la protección, tomando en cuenta los volúmenes de comercio. El Cuadro 3.10 (ver pág. siguiente) muestra los costos de protección ponderados por el volumen de las exportaciones a cada mercado de destino, es decir, el costo de la protección que enfrentan las exportaciones de las diversas regiones en otras regiones del mundo, en relación al costo total de la protección (ponderado por el volumen de las exportaciones a cada uno de esos destinos). Según se observa, las exportaciones de bienes agrícolas de América Latina enfrentan barreras importantes en los mercados de otros países en desarrollo. Así, de los costos totales de protección enfrentados por América Latina en sus exportaciones de bienes agrícolas en el mundo, un 33,4% corresponde a la protección impuesta por

Cuadro 3.9 Protección promedio aplicada en algunas regiones (1997)

Sector	(%)											
	Asia NICs*	China	Sur Asia	Europa del Oeste	América del Norte	Economías en transición	África Sub-Sahara	Oceanía	África del Norte y Medio Oriente	América Latina	Japón	Resto del mundo
Recursos naturales	2,3	1,9	14,1	0,0	0,2	1,3	4,9	0,0	4,0	4,9	0,0	4,5
Agricultura primaria	37,7	15,5	20,6	12,1	8,5	12,6	16,3	1,7	48,7	12,4	30,0	6,3
Agricultura procesada	20,2	15,4	29,4	20,9	10,0	19,7	26,9	4,6	57,8	16,5	46,0	12,5
Textiles y prendas de vestir	8,0	12,9	27,5	5,1	10,3	13,5	20,5	15,5	13,4	14,7	6,0	14,2
Manufacturas	4,8	6,1	23,8	1,9	1,3	8,8	10,9	3,2	8,0	10,7	0,3	9,2
Servicios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,8	0,0	0,2	0,7	0,0	0,0

* Países recientemente industrializados de Asia.

Fuente: Cernat *et al* (2003)

¹⁴ Banco Mundial (2003a).

otros países (regiones) en desarrollo, especialmente del sureste asiático y del Medio Oriente. Por su parte, la protección sobre exportaciones de otros productos es comparativamente menor, al representar sólo un 8,4% del peso de la protección total enfrentada para esos productos¹⁵.

En cuanto a las barreras no arancelarias, el obstáculo más severo en el comercio entre países en desarrollo lo constituyen los procedimientos administrativos y aduaneros. Este tipo de obstáculos son comparablemente menos relevantes en los países industrializados. Los obstáculos administrativos consisten a menudo en dificultades y retrasos en la gestión de las licencias para importar.

La segunda barrera no arancelaria en orden de importancia son los cargos a la importación. Con la reducción de los aranceles en la mayoría de los países en desarrollo, muchos de estos países han recurrido a una diversidad de cargos a la importa-

ción para compensar en parte la pérdida de ingresos arancelarios. De hecho, un número importante de las disputas entre países en desarrollo en el seno de la OMC se halla asociado a este tipo de medidas (OCDE, 2005b).

En los mercados de Asia, las barreras no arancelarias más comunes incluyen sobrecargas aduaneras, medidas y regulaciones técnicas, requerimientos de características de producto, la existencia de un canal único de importación, una administración estatal del comercio y requerimientos de *marketing*, entre otros. Los productos más afectados por estas barreras son los minerales, los equipos electrónicos y las maquinarias.

En cuanto a las medidas de protección contingente, ya se ha destacado la importancia de las acciones *antidumping* en el comercio intra-regional de América Latina¹⁶. En el caso de Asia, donde algunos países (China, Corea del Sur, India e Indonesia)

Cuadro 3.10 Fracción de los costos totales de protección enfrentada en cada región-destino de las exportaciones (%)

Región exportadora	Región importadora							Total
	Asia del Este	Europa y Asia Central	América Latina	Medio Oriente	Sur Asia	África del Sub Sahara	Industrializados	
Agricultura								
Asia del Este	32,8	0,7	0,6	5,6	4,7	2,1	53,6	100
Europa y Asia Central	1,7	19,8	0,6	13,9	0,4	1,4	62,3	100
América Latina y el Caribe	13,7	1,6	10,8	14,8	1,4	1,9	55,6	100
Medio Oriente y África del Norte	2,1	3,0	0,6	44,4	1,6	1,0	47,3	100
Sur Asia	12,6	2,0	0,7	28,2	7,5	1,8	47,4	100
África del Sub Sahara	7,1	2,3	0,4	4,8	4,0	10,0	71,4	100
Industrializados	16,1	3,2	5,0	19,1	0,6	2,7	53,3	100
No agricultura								
Asia del Este	37,4	1,5	6,3	4,8	5,9	4,2	39,9	100
Europa y Asia Central	2,8	13,5	2,1	5,8	2	2,9	71	100
América Latina y el Caribe	3,7	0,3	63,8	1,7	1,2	1,5	27,7	100
Medio Oriente y África del Norte	8,2	1,8	2,4	12,4	28,6	3,1	43,4	100
Sur Asia	8,8	0,6	3,1	9,7	6,8	7,9	63	100
África del Sub Sahara	9,0	0,7	4,2	1,7	7,7	40,4	36,3	100
Industrializados	31,1	6,8	15,3	14,3	6,5	6,1	19,9	100

Fuente: Banco Mundial (2003a)

¹⁵ Sin embargo, es importante destacar que este análisis sobrestima el costo de la protección para América Latina en la región misma, por no considerar los acuerdos preferenciales.

¹⁶ Es interesante destacar la tendencia reciente según la cual la mayoría de las acciones *antidumping* a nivel internacional son iniciadas por países industrializados en contra de otros países industrializados.

hacen un uso intensivo de acciones *antidumping*, casi ninguna de ellas ha estado dirigida contra exportaciones latinoamericanas, con la excepción de algunos casos aislados de exportaciones brasileñas y mexicanas hacia India¹⁷.

Proteccionismo en el comercio de servicios

Paralelo al incremento de la importancia de los servicios en la producción doméstica, ha crecido también la cuota de comercio de servicios en el comercio mundial. La naturaleza particular de los servicios, sin embargo, hace que las barreras a su comercio difieran de modo importante de las que inciden sobre el comercio de bienes. Por otra parte, debido a que las importaciones de servicios a menudo no suponen el cruce de fronteras, se hace más difícil la aplicación de aranceles o tarifas fronterizas; es más común, en este caso, la utilización de cuotas y otras restricciones cuantitativas en el control de los flujos de importación. Además, hay que considerar que sobre el comercio en servicios, mucho más que en el comercio en bienes, inciden políticas locales que discriminan a favor de los productores domésticos. Estas políticas incluyen, por ejemplo, medidas que ofrecen una ventaja directa a los productores domésticos, como en el caso de los subsidios, o que crean una desventaja competitiva en los productores extranjeros a través de impuestos directos o indirectos sobre esos productores. Asimismo, las medidas internas que afectan el movimiento de los factores productivos (trabajo y capital) también pueden constituir barreras al comercio de servicios.

En líneas generales, las barreras al comercio de servicios se pueden clasificar en cinco grupos:

- (1) Barreras basadas en el precio, similares a las existentes en el comercio de bienes. Éstas incluyen comisiones, impuestos y controles de precios.
- (2) Regulación relativa a la entrada y salida de proveedores de servicios, tales como visas, impuestos de entrada y salida del país, y las establecidas en

los acuerdos de prestación de servicios de carga por vía aérea y marítima.

- (3) Regulaciones relativas al reconocimiento de títulos académicos, experiencia laboral y entrenamiento.
- (4) Trato diferencial a prestadores de servicios domésticos y extranjeros, tales como acceso discriminatorio a los sistemas de distribución y comunicación, prohibiciones al acceso de extranjeros a algunos servicios, y las políticas selectivas de contratación de algunos gobiernos.
- (5) Regulaciones relacionadas con la presencia comercial, como por ejemplo, la restricción que obliga a las juntas directivas a incluir miembros locales.

Aunque es posible identificar esta diversidad de barreras, la naturaleza del comercio de servicios dificulta la obtención de información sobre las barreras efectivas que en la práctica frenan este comercio. Su medición es, además, compleja, pudiendo clasificarse la misma en dos tipos de cómputos: estadísticas o mediciones descriptivas, por un lado, e “índices” de restricción al comercio de servicios, por el otro. Por lo general, ambas mediciones indican que existe una correlación positiva importante entre el nivel de ingreso de un país y el grado de apertura al comercio de servicios. Además hay una gran variedad entre sectores y modalidades de oferta.

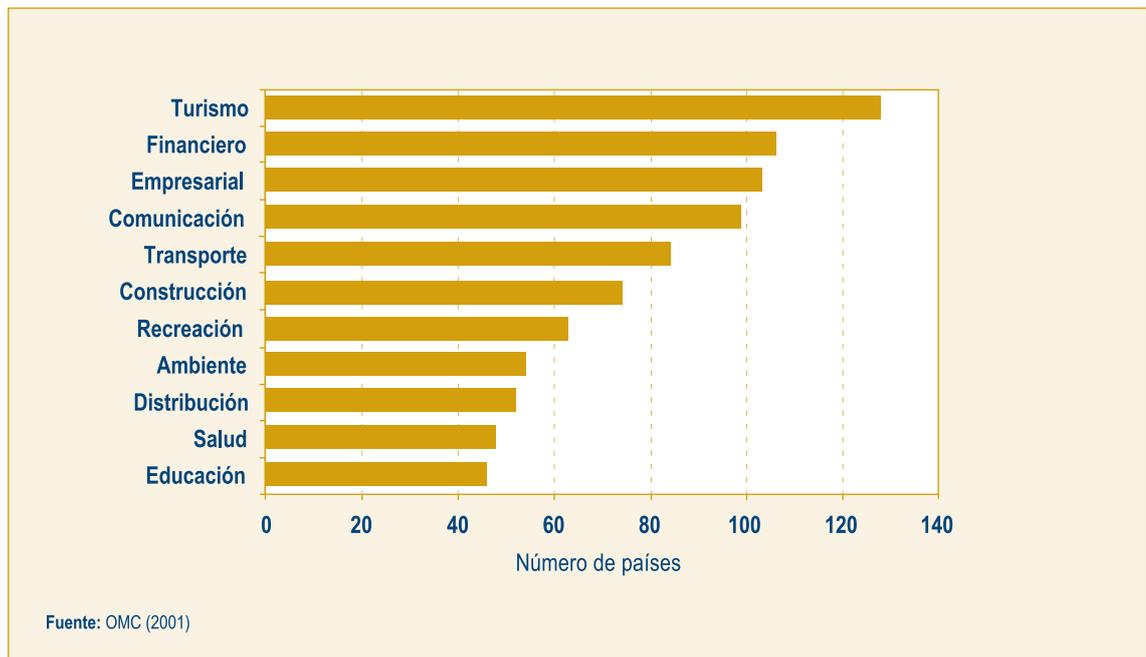
La información básica para medir las barreras al comercio en el sector de los servicios son las listas de compromisos de los diferentes países bajo el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC¹⁸. En tal sentido, las mediciones descriptivas más comunes son las “medidas de frecuencia”, en las que se relaciona el número de compromisos existentes en un país con los de los demás países¹⁹. El Gráfico 3.10 (ver pág. siguiente) muestra una de estas medidas de frecuencia de los compromisos para diferentes sectores de los países miembros de la OMC. Se observa que el sector turismo es el más abierto, con más de 90% de los

¹⁷ De hecho la mayor parte de las acciones *antidumping* de China, Corea del Sur, India e Indonesia se dirigen hacia otros países asiáticos.

¹⁸ Las reglas AGCS (GATS por sus siglas en inglés) operan a dos niveles: 1) un conjunto de reglas generales sobre todas las medidas que afectan el comercio de servicios, y 2) los compromisos sectoriales de los países individuales. La clasificación utilizada por las listas de compromisos divide los servicios en 11 sectores amplios, y éstos son subdivididos ulteriormente en 160 subsectores.

¹⁹ Otra posible medida de frecuencia relaciona el número de compromisos existentes en un país con el máximo número de compromisos posibles de este país.

Gráfico 3.10
Compromisos
de los miembros
de la OMC por
sector (2000)



miembros de la OMC con al menos un subsector del turismo en su lista de compromisos. En segundo lugar figuran los servicios financieros y empresariales. Los sectores más protegidos, de acuerdo a esta medición, son los servicios de educación y salud.

Por otra parte, si se analizan los modos de suministro de los servicios puede decirse que los servicios consumidos en el extranjero –caso, por ejemplo, de turistas, estudiantes o pacientes– son los más liberalizados, mientras que los más regulados son los relativos al movimiento de personas físicas –por ejemplo consultores y profesionales sanitarios.

El Cuadro 3.11 muestra índices de restricciones en el comercio que miden el Acceso a Mercados (AM) y el Trato Nacional (TN)²⁰. Menores índices representan mayor grado de liberalización. Asimismo, la diferencia entre acceso a mercados y trato nacional es una medida de la discriminación existente entre firmas extranjeras y nacionales. Se observa en el cuadro que, en promedio, los países de la región imponen mayores restricciones al comercio de servicios. Destaca, sin embargo, el caso de Chile, cuya protección al sector servicios es, en general y para todos los sectores considerados, bastante baja. No se observan allí, tampoco, discriminaciones

evidentes hacia las firmas extranjeras; tampoco en Argentina, aunque en este país el índice de protección parece ser más elevado que en Chile.

Otro modo de medir las barreras al comercio de servicios es a través de la construcción de medidas de apertura “revelada”, comparando el patrón existente de comercio con el que se registraría en ausencia de barreras. El Cuadro 3.12 muestra los resultados del estudio de François y Hoekman (1999), en el que se estiman los equivalentes arancelarios para los servicios financieros, empresariales y los de construcción. Estas estimaciones sugieren que en el caso de los servicios financieros y empresariales, a pesar de que las barreras promedio son mayores que los aranceles promedio aplicados en manufacturas, estas barreras no son particularmente importantes en los países. Las barreras más altas se encuentran en Brasil (36%), seguido por Japón, China, Turquía y Sur de Asia, todos con tasas cercanas al 20%.

En contraste, el comercio de servicios de construcción parece mucho más restringido. Esto se debe, en parte, a barreras impuestas a las compañías extranjeras de este sector, al exigirles concurso por licitaciones, y en parte también a barreras sobre el

²⁰ El cálculo de estas restricciones se basan en los trabajos de McGuire y Schuele (2000), Kalijaran (2000), McGuire *et al* (2000) y Warren (2000).

Cuadro 3.11 Índice de restricciones en el comercio^a

País	Bancarios		Distribución		Marítimos		Telecomunicaciones	
	AM ^b	TN ^c	AM ^b	TN ^c	AM ^b	TN ^c	AM ^b	TN ^c
Colombia	0,05	0,23	0,12	0,19	0,18	0,47	0,20	0,46
Argentina	0,00	0,07	0,05	0,09	0,01	0,33	0,29	0,29
Brasil	0,01	0,51	0,01	0,23	0,23	0,52	0,21	0,31
Chile	0,29	0,40	0,13	0,06	0,12	0,50	0,09	0,09
Ecuador	–	–	–	–	–	–	0,40	0,80
México	0,00	0,17	0,00	0,11	0,17	0,48	0,23	0,53
Perú	–	–	–	–	–	–	0,31	0,51
Venezuela	0,00	0,17	0,11	0,26	–	–	0,36	0,56
EEUU	0,00	0,06	0,00	0,16	0,17	0,60	0,03	0,03
Canadá	0,00	0,07	0,05	0,19	0,09	0,32	0,14	0,44

^a Menores índices implican mayor liberalización.

^b Acceso a mercados.

^c Trato nacional.

Fuente: Jaramillo (2004)

Cuadro 3.12 Aranceles equivalentes en servicios comercializados^a (1999)

País/Región	Arancel promedio sobre mercancías	Negocios / Servicios financieros	Construcción
América del Norte	6,0	8,2	9,8
Europa Occidental	6,0	8,5	18,3
Australia y Nueva Zelanda	5,0	6,9	24,4
Japón	6,0	19,7	29,7
China	18,0	18,8	40,9
Taiwan	n.d.	2,6	5,3
Otros países recientemente industrializados	n.d.	2,1	10,3
Indonesia	13,0	6,8	9,6
Otros países Sur Este Asia	10,0	5,0	17,7
India	30,0	13,1	61,6
Otros países Sur Asia	25,0	20,4	46,3
Brasil	15,0	35,7	57,2
Otros países América Latina	12,0	4,7	26,0
Turquía	13,0	20,4	46,3
Medio Oriente y África del Norte	20,0	4,0	9,5
CEEC ^b + Rusia	10,0	18,4	51,9
Sur África	6,0	15,7	42,1
Otros países África del Sub-Sahara	n.d.	0,3	11,1
Resto del mundo	n.d.	20,4	46,3

^a Estimaciones hechas con método de regresión basado en el Modelo Gravitacional (%).

^b Países centro-orientales de Europa.

Fuente: Hoekman (1999)

movimiento internacional de trabajadores semicalificados. En Brasil e India, según se observa en el Cuadro 3.12, el arancel equivalente es alrededor del 60%, con un promedio de 26% en el resto de América Latina.

Otra manera adicional de medir las barreras al comercio de servicios en el caso de servicios financieros y de mercados de valores es a través de un índice de liberación de servicios, según la metodología de Harms *et al* (2003)²¹. Siguiendo la metodología de estos autores, Fernández y Pérez (2005) extienden el análisis a una muestra más amplia de países de América Latina. En el Cuadro 3.13 destaca el relativamente alto grado de liberalización de los mercados financieros industrializados. Asimismo, se observa un grado elevado de dispersión en los niveles de protección de los países latinoamericanos.

Para extender el cálculo del índice a otros sectores, Fernández y Pérez (2005) siguen las modificaciones a la metodología de Harms *et al* (2003), sugeridas por Niño (2004), en donde se tienen en cuenta los cuatro modos de comercialización de servicios²² y los criterios de acceso a mercados y trato nacional. Los resultados se presentan en el Cuadro 3.14, donde destaca que los países con los mercados de servicios más liberalizados en América Latina son Argentina y Ecuador. Además es interesante resaltar que en EEUU, donde el nivel de protección es menor que en América Latina, el nivel de protección a nivel estatal es mayor que a nivel nacional²³.

Según se desprende de todo lo anterior, la identificación y medición de las barreras existentes en el sector servicios es, como ya se mencionó, bastante difícil. Las estimaciones que se realizan a través de la construcción de índices y metodologías propues-

Cuadro 3.13 Barreras al comercio de servicios. Metodología de Harms *et al* (2003)*

	Índice de depósitos bancarios	Índice de préstamos bancarios	Índice de transacciones con valores	Índice de emisión de valores
Argentina	0,88	0,80	0,60	0,80
Bolivia	0,64	0,56	0,00	0,00
Brasil	0,21	0,19	0,13	0,19
Chile	0,21	0,19	0,13	0,19
Colombia	0,21	0,19	0,13	0,19
Ecuador	0,24	0,33	0,63	0,44
México	0,43	0,38	0,25	0,38
Perú	0,21	0,19	0,13	0,19
Venezuela	0,21	0,19	0,13	0,19
EEUU	0,67	0,61	0,60	0,80
UE	0,67	0,61	0,60	0,80
Canadá	0,67	0,61	0,48	0,61
Japón	0,88	0,80	0,60	0,80

* Índice más cercano a 1 implica mayor liberalización.

Fuente: Fernández y Pérez (2005)

²¹ Según la metodología descrita, se toman las restricciones de los países presentadas ante el AGCS, dentro de los tres primeros modos de prestación de los servicios (suministro fronterizo, consumo en el extranjero y presencia comercial). A cada restricción se le da un peso de cero si no se han realizado compromisos, y de uno si el país se compromete a liberalizar o si no existen restricciones. Sin embargo, es importante anotar que esta metodología no está exenta de limitaciones. En especial, por tratarse de listas positivas, el país, para no hacer compromisos en un sector, puede anotar que no realiza compromisos, o no listar los compromisos con lo cual obtiene la calificación de uno.

²² Los cuatro modos son: modo 1: suministro transfronterizo; modo 2: consumo en el extranjero; modo 3: presencia comercial; y modo 4: movimiento de personas físicas.

²³ En teoría las medidas relativas a la protección a nivel estatal en los EEUU están incluidas en los acuerdos comerciales, en la práctica a menudo se encuentran exceptuadas. Ver el capítulo 8 para una discusión de este tema.

Cuadro 3.14 Índices de apertura según metodología de Niño^a (2004)

	Jurídicos	Contables	Arquitectura	Ingeniería	Telecomunicaciones	Construcción	Finanzas 1 ^b	Finanzas 2 ^c	Promedio
Argentina	6,5	7,0	7,0	7,0	6,0	6,0	4,0	4,0	5,94
Bolivia	–	–	–	–	5,0	–	1,5	2,0	2,83
Brasil	–	1,2	2,0	2,0	–	2,5	0,1	0,1	1,32
Chile	3,0	3,0	3,0	3,0	5,1	–	0,0	0,0	2,44
Colombia	4,0	3,0	–	–	5,0	4,0	2,0	2,0	3,33
Ecuador	7,0	5,0	7,0	7,0	–	–	6,0	6,0	6,33
México	–	6,0	6,5	6,5	4,6	1,5	1,1	1,1	3,90
Perú	–	2,0	2,5	2,0	5,0	–	1,5	2,0	2,50
Venezuela	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	4,0	1,0	1,0	2,63
Promedio AL-9	4,7	3,8	4,4	4,4	4,8	3,6	1,91	2,02	3,70
EEUU estatal	4,0	4,0	5,0	5,0	4,0	–	–	–	4,40
EEUU	5,0	6,0	7,0	6,0	5,0	–	–	–	5,80

^a Mayor índice implica mayor liberalización

^b Depósitos

^c Préstamos

* No hay información para estimar un índice de liberalización sectorial

Fuente: Fernández y Pérez (2005)

tas en la literatura, conducen a resultados no siempre homogéneos. Sin embargo, se destaca –a pesar de los avances importantes en el tema de liberalización– la permanencia de barreras significativas al comercio de servicios, tanto en términos de trato nacional como de acceso de mercado. De allí la importancia de reducir estas barreras a fin de aprovechar las oportunidades en este sector.

Consideraciones finales

En este capítulo se ha efectuado una revisión de las barreras proteccionistas que enfrenta la región en otras partes del mundo, incluida la propia América Latina. Esta revisión pone de manifiesto que a pesar de los notables avances en el proceso de liberalización comercial en el orden mundial, la región continúa enfrentando obstáculos importantes en sus mercados de exportación. En los países desarrollados, por una parte, y a pesar de los bajos aranceles promedio vigentes y varios sistemas de trato preferencial, se erigen todavía barreras considerables en términos de crestas y escalonamientos arancelarios. Éstos inciden especialmente sobre algunos productos de interés para la región como productos agrícolas y manufacturas como textiles y prendas de vestir.

Adicionalmente, los escalonamientos arancelarios frenan en cierta medida una mayor agregación de valor sobre este tipo de productos. Por otra parte, persiste en los países industrializados la utilización de barreras no arancelarias con efectos significativos sobre las exportaciones de la región. Las barreras, a menudo, son elevadas en el caso específico de los sectores de mayor importancia en las exportaciones de la región, como sucede, nuevamente, con las exportaciones agrícolas y de textiles. En el caso de los productos agrícolas la región se ve afectada especialmente por la aplicación de contingentes arancelarios que, en ocasiones, pueden resultar bastante elevados, así como por la ayuda doméstica que reciben los productores agrícolas de los países de la OCDE.

Destaca que en el mercado estadounidense, las exportaciones latinoamericanas gozan de un acceso preferencial derivado de distintos acuerdos. En el caso particular de la Comunidad Andina, estos acuerdos significan que las barreras mencionadas anteriormente pierden peso en el caso de las exportaciones tradicionales de la subregión. No es este el caso, sin embargo, de las exportaciones de mayor valor agregado, cuyo acceso a ese mercado es bastante más restringido.

En el caso del comercio intra-regional, las barreras han disminuido notablemente gracias especialmente al gran número de acuerdos comerciales en la región y a la sintonía de la región con el proceso de apertura mundial. Las relaciones comerciales entre la Comunidad Andina y Mercosur, no obstante, siguen caracterizadas por un proteccionismo elevado, particularmente en materia arancelaria. En general, llama a la reflexión la permanencia de barreras no arancelarias significativas –especialmente el uso de normas técnicas– y el incremento en la utilización de medidas de protección contingente como el *anti-dumping* y las salvaguardias. En esta línea, los aranceles *antidumping* aplicados entre países de la región pueden llegar a ser mayores incluso que los aplicados por países como EEUU.

En cuanto a los otros países en desarrollo, a pesar de los avances en la liberalización comercial, éstos constituyen mercados de difícil penetración, al presentar las barreras más altas a las exportaciones de América Latina, lo que se asocia especialmente a la escasez de acuerdos comerciales entre la región y

aquellos otros países en desarrollo. A pesar de que la proporción de exportaciones de América Latina hacia esos otros mercados es comparablemente menor a la que se dirige a Estados Unidos y la Unión Europea, un mayor acercamiento a ellos a fin de reducir barreras podría ser una pieza importante de la estrategia regional para ganar mercados.

Con base en estas consideraciones parece claro que desde el punto de vista de las barreras al comercio, la estrategia de los países de la región para lograr un mayor acceso a los mercados globales debe fundarse y centrarse en el reconocimiento explícito de las mismas, y de su discusión –para su eventual eliminación– en las mesas de negociación. Los acuerdos que se adelanten sin tomar en cuenta explícitamente los obstáculos que suponen las barreras no arancelarias no sólo no se traducen en los beneficios que en teoría reportan a las economías, sino que se desnaturalizan los propios acuerdos, toda vez que ellos surgen en respuesta, precisamente, a los problemas de barreras que enfrentan las aperturas unilaterales.

Impactos agregados y sectoriales de los acuerdos comerciales

*Impactos agregados y sectoriales de los acuerdos comerciales*¹

Introducción

Un aspecto fundamental del debate sobre la política más adecuada para una inserción exitosa de los países de la región en el comercio mundial es, obviamente, el impacto relativo de tal política sobre el crecimiento, el empleo y el bienestar de los países. En tales discusiones, los formuladores de política se interesan muy particularmente por los efectos concretos de los diversos acuerdos de integración que tienen los países en sus agendas comerciales; el interés además se centra, ya no sólo sobre los impactos puramente macroeconómicos de los acuerdos, sino que alcanzan también otros ámbitos, como el social y el geográfico. Adicionalmente, el interés crece al tomar en cuenta que los países tienen ante sí una agenda compuesta por múltiples negociaciones en marcha que le imponen un manejo preciso y coherente de los diversos acuerdos.

En efecto, este interés creciente por los impactos concretos de los acuerdos obedece en buena medida al complejo entramado de negociaciones que encaran hoy los países de América Latina. Dicho entramado, tal como quedó expuesto en los capítulos anteriores —especialmente en el capítulo 2—, es el resultado del camino de apertura comercial tomado por la región desde hace ya muchos años siguiendo la tendencia mundial. En la última década, por ejemplo, el incremento del número de acuerdos regionales y bilaterales ha sido notable. Según la OMC, durante los noventa, surgieron alrededor de 30 nuevas iniciativas de integración regional y se prevé que para 2005 el número de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales esté alrededor de los 300.

Dentro del hemisferio occidental, en particular, se han firmado acuerdos subregionales como el de Mercosur, la Comunidad Andina (CAN), el TLCAN, el Perú-Mercosur y acuerdos bilaterales como el Acuerdo de Complementación Económica

(ACE) entre Perú y Chile, el tratado de libre comercio (TLC) entre EEUU y Chile, el CAFTA, entre otros. Además, en la actualidad se está negociando un TLC entre EEUU y algunos países andinos como Colombia, Perú y Ecuador. Asimismo, continúan las negociaciones para el establecimiento del ALCA, aunque éstas parecen estar cada vez más estancadas.

Este capítulo y el siguiente ofrecen un aporte en la línea de la evidencia empírica de los impactos de varios escenarios de apertura que tienen ante sí los países de la región. En particular, en el presente capítulo se examinan los efectos sobre los principales agregados macroeconómicos y sectoriales de doce acuerdos comerciales concretos que negocian actualmente, negociaron recientemente o están por negociar, los países de la región. Además, se evalúa la compatibilidad que exhiben los escenarios entre sí, lo cual es otro insumo valioso en la determinación de la estrategia comercial óptima para la región.

Las principales conclusiones del capítulo se resumen de la siguiente manera. El libre comercio mundial es el escenario más beneficioso en términos de producción, tanto en el corto como en el largo plazo. Como la segunda mejor opción, para todos los países bajo estudio, se presentan los acuerdos de libre comercio con países desarrollados; en tal sentido, los resultados apuntan a favorecer las negociaciones en bloque con los países desarrollados y no de una manera aislada o parcial.

Desde el punto de vista sectorial, destaca el hecho de que el sector agrícola y la industria alimentaria son los principales beneficiados para la mayoría de los países de la región, mientras que en Venezuela se favorecería la minería y en Uruguay el sector servicios. En cuanto a la compatibilidad de los

¹ El análisis que se expone en este capítulo se fundamenta en investigaciones más completas, comisionadas para este libro: Cuadra y Florián (2005) y Pineda (2005).

acuerdos, destaca que, desde el punto de vista de sus impactos sectoriales, los acuerdos de integración regional no son incompatibles con esferas de integración como la multilateral o la bilateral. Esto es especialmente cierto, e importante, para los países andinos, algunos de los cuales se encuentran negociando actualmente acuerdos bilaterales con Estados Unidos.

Con respecto a los efectos de una liberalización del sector servicios, destaca su impacto positivo sobre el resto de la economía, al ser un insumo transversal para el resto de los sectores productivos. Asimismo, se presenta evidencia sobre el efecto positivo que tiene en este sector, la liberalización comercial del resto de los sectores de la economía.

Finalmente, se discuten de manera detallada los impactos de la liberalización agrícola en los diversos subsectores. Los países cuyo aumento de producción es más significativo son Brasil y Argentina, en particular en la rama de la producción de cereales —excepto arroz y trigo— y de semillas oleaginosas. Por otro lado, se observa una amplia compatibilidad entre la opción multilateral y los tratados de libre comercio con Estados Unidos y Europa para los países andinos y de Mercosur, respectivamente. Esto refuerza la idea de que los países deben profundizar tanto las negociaciones multilaterales como las bilaterales que sostienen con los países desarrollados; ello en virtud de que los efectos sectoriales de ambas negociaciones enviarían señales compatibles a los sectores productivos en la búsqueda de mayores ganancias del comercio.

El capítulo tiene 6 secciones. En la sección 2 se discuten los efectos agregados de las distintas rutas de inserción internacional. En la sección siguiente se presentan los diversos impactos sectoriales de las distintas rutas de liberalización comercial tanto a corto como a largo plazo; asimismo se evalúa la compatibilidad entre acuerdos desde el punto de vista de esos impactos sectoriales. En las secciones 4 y 5 se presentan, respectivamente, estudios específicos sobre dos de los sectores más importantes en las negociaciones actuales en las que participan los países de la región: agricultura y servicios. Finalmente, en la sección 6 se presentan las conclusiones y consideraciones finales del análisis.

Rutas de apertura comercial y sus efectos agregados²

En esta sección se presentan los resultados estimados de 12 escenarios de acuerdos comerciales incluidos en las agendas comerciales de los países latinoamericanos, a fin de capturar el impacto aislado de cada uno de ellos tanto en los países partícipes, como en los no partícipes.

A continuación se presenta en el Recuadro 4.1, los principales aspectos metodológicos asociados a los diversos estudios de impactos, como referencia para aquellos lectores particularmente interesados en este aspecto de la investigación. Se incorpora allí también la información relativa a los países y grupos de países considerados en el análisis, así como los escenarios de apertura analizados.

En términos generales, los resultados de las simulaciones muestran que tanto en el corto como en el largo plazo, todos los acuerdos comerciales otorgan beneficios a nivel de producto y bienestar a cada uno de los países involucrados en dichos acuerdos. Tales beneficios se hacen más evidentes en el largo plazo, cuando entran en juego tanto los efectos que la liberalización comercial tiene sobre la productividad total en cada país, como la posibilidad de acumular capital. En este sentido, un punto importante a destacar es que los resultados indican que los países en vías de desarrollo obtienen mayores ganancias que los países desarrollados ante procesos de apertura comercial en los que son partícipes.

Por otro lado, con respecto a los países no involucrados en distintos acuerdos, los resultados indican la existencia de un efecto negativo, o en algunos casos nulo, sobre la producción y el bienestar. Esto se explica, principalmente, por las posibles distorsiones en materia comercial que generan los acuerdos al desviar comercio desde los países excluidos hacia los países firmantes. Sin embargo, al tomar en cuenta el efecto global de los acuerdos comerciales analizados, se observa que la creación de comercio generada entre los países involucrados supera a la desviación de comercio de los no incluidos. Por consiguiente, en términos globales se observa que, tanto en el corto como en el largo plazo, los acuerdos comerciales simulados son creadores netos de comercio.

² Esta sección se basa en los resultados del trabajo de Cuadra y Florián (2005), comisionado para este libro.

Recuadro 4.1 Aspectos metodológicos del análisis de los impactos agregados

Los resultados presentados en esta sección se basan en un modelo multiregional y multisectorial estático de equilibrio general computable. En su forma más simple, el modelo permite captar las ganancias del comercio que surgen de una asignación más eficiente de los recursos y de un aumento de las posibilidades de consumo. A fin de precisar mejor los canales a través de los cuales los distintos acuerdos pueden impactar a la economía tanto a corto como a largo plazo, se incorporan una serie de supuestos que permiten concentrar la atención sobre un grupo de impactos de interés particular.

En primer lugar se permite que, para los países latinoamericanos, en el corto plazo exista desempleo en el mercado de mano de obra no calificada, la cual comprende a los trabajadores que poseen un exiguo nivel de educación y/o ningún grado de especialización. El mercado de mano de obra no calificada, así, es tratado como un mercado que funciona con exceso de oferta (desempleo), lo cual permite que ante un *shock* se ajuste el nivel de empleo sin cambios importantes en el salario real. Por ejemplo, si sube el precio de un determinado bien, esto estimulará su producción y, por ende, los incentivos de los empresarios de contratar una mayor cantidad de mano de obra (incluida la no calificada). Ahora bien, dado que se asume desempleo, este incremento en la demanda de trabajo se podrá satisfacer sin que varíen los salarios.

A fines, además, de capturar los efectos dinámicos que tienen los acuerdos de integración comercial sobre las economías que participan en los mismos, se introduce la acumulación de capital. Ello permite tener una aproximación de los impactos de largo plazo de la apertura. Un acuerdo de liberalización comercial afectará la productividad del capital y de la mano de obra, lo cual estimulará (en un entorno de libre movilidad de capitales) una reasignación de los recursos hacia las actividades más rentables. Es decir, ante un *shock* de política –como una liberalización comercial– el capital se va a desplazar de las regiones con escaso dinamismo en sus tasas de retorno hacia las regiones con mayor dinamismo en ellas. Estos desplazamientos se producirán hasta que las tasas de retorno se igualen y permanezcan estables.

Adicionalmente se incorpora la presencia de tres tipos externalidades relacionadas con el comercio, que también afectan a la productividad total de factores a largo plazo. Primero, se introducen externalidades asociadas a las exportaciones sectoriales, según las cuales los incrementos de las exportaciones en cada sector aumentan la productividad total de factores domésticos en ese sector. Segundo, se incorporan externalidades asociadas a las exportaciones agregadas, donde los incrementos en el total de exportaciones aumentan

la productividad del capital físico. Estos factores recogen las ganancias de productividad que se generan al aumentar la experiencia de los sectores productivos exportadores tanto a nivel agregado como sectorial (“learning by doing”). Tercero, se incluyen externalidades asociadas a las importaciones sectoriales, donde la productividad total de factores de cada sector se relaciona de forma directa con las importaciones sectoriales de bienes intermedios y bienes de capital, a través de la transferencia de tecnología implícita en estos bienes y su efecto en la producción de los bienes finales.

La incorporación de estas externalidades hace que el efecto sobre el PIB de una liberalización comercial tome en consideración otros impactos distintos a la pura reasignación de recursos, y se haga más endógena la determinación de la productividad total de factores en cada región.

Los países y grupos de países utilizados en el análisis y los escenarios considerados son los siguientes:

- Entre los países y/o regiones que se considerarán en la agregación del modelo y para los cuales se presentarán resultados de las distintas simulaciones se encuentran: Perú, Colombia, Venezuela, resto de la Comunidad Andina, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Sin embargo la agregación del modelo considerará la presencia de otros países y/o regiones como México, Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Chile, Centro América y el Caribe, Asia y el resto del mundo. Los datos provienen de la versión 6.0 de la base de datos del Global Trade Analysis Project (GTAP), que tiene como año base el 2001. GTAP, auspiciado por el Departamento de Agricultura de la Universidad de Purdue, es un proyecto de base de datos que describe los patrones de comercio bilateral, producción, consumo de bienes y servicios finales e intermedios de una forma global.

- Los escenarios estudiados son: 1) Zona de Libre Comercio de Suramérica (ZLCSUR); 2) Tratado de Libre Comercio Andinos-EEUU (TLC EEUU-Andinos); 3) Tratado de Libre Comercio CAN-UE (TLC UE-CAN); 4) Eliminación del ATPDEA (sin ATPDEA); 5) Tratado de Libre Comercio Mercosur-EEUU (TLC EEUU-Mercosur); 6) Tratado de Libre Comercio Mercosur-UE (TLC UE-Mercosur); 7) Tratado de Libre Comercio Chile-EEUU (TLC EEUU-Chile); 8) Tratado de Libre Comercio Chile-UE (TLC UE-Chile); 9) Tratado de Libre Comercio Centroamérica-EEUU (TLC EEUU-CA); 10) Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); 11) Área de Libre Comercio de las Américas sin negociaciones en agricultura (*ALCA light*) y 12) Libre Comercio Mundial (Libre Comercio).

En las páginas siguientes se presentan en los Cuadros 4.1 y 4.2 de forma más detallada los impactos de los diversos acuerdos de integración comercial tanto para los países de la Comunidad Andina como para los países de Mercosur.

Como se observa en estos cuadros, para todos los países, tanto en el corto como en el largo plazo, el libre comercio mundial es el escenario más beneficioso en términos de producción.

En el corto plazo, el impacto de este acuerdo genera un crecimiento del PIB (relativo al año base) en todos los países, aunque el mismo es, en general, relativamente modesto. Paraguay, es el país que más se beneficiaría de un acuerdo multilateral a corto plazo, con un incremento de su PIB de 2,2%. Visto por sub-bloques, para los países de la CAN los resultados son 0,62% del PIB para el caso de Perú; para Colombia 0,68% del PIB, para Ecuador y Bolivia³ 1,2%, mientras que para Venezuela este acuerdo produce aumentos en el PIB de 0,69%. Para los países de Mercosur, por otro lado, en el corto plazo este acuerdo genera un crecimiento del PIB de 0,30%, 1,04%, 0,64% y 2,20% para Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, respectivamente.

Por otra parte, puesto que los salarios reales permanecen fijos y no hay posibilidad de aumentar el *stock* de capital en el corto plazo, el mayor producto se traduce necesariamente en una mayor demanda de mano de obra no calificada. En este sentido, en el corto plazo, el libre comercio mundial se traduciría en aumentos en los niveles de empleo cercanos, en promedio, al 2%. Un aspecto interesante a resaltar en los resultados es el poco impacto que un acuerdo multilateral tendría en el empleo de mano de obra no calificada en Argentina (solamente un 0,66%) frente a los mayores impactos en dicho empleo para países como Paraguay (4,66%), Ecuador y Bolivia (2,67%), lo cual estaría reflejando la relativa abundancia de este tipo de mano de obra en estos últimos países y su relativa escasez en el primero.

Ahora bien, en el largo plazo, como se mencionó anteriormente, el libre comercio mundial produce los mayores niveles de crecimiento para todos los

países. En el caso de la Comunidad Andina las tasas de crecimiento del PIB real ascienden a 1,87% para Perú, 1,50% para Colombia, 1,92% para Ecuador y Bolivia, y 2,88% para Venezuela. Para el caso de los países de Mercosur la opción multilateral representa los mayores beneficios en crecimiento del PIB para Paraguay (3,14%), seguido de Uruguay (2,77%), Brasil (2,48%) y Argentina (1,40%). Estas ganancias en la producción se explican, fundamentalmente, por el cambio en la dotación de factores que se produce a través de la mayor acumulación de capital, la cual se ubica en un 4% en promedio, luego de firmado el acuerdo multilateral⁴.

En los Cuadros 4.1 y 4.2 destacan también otras alternativas de inserción por sus efectos en el PIB, empleo y acumulación de capital. En este sentido, a continuación se presta especial atención a las alternativas “segundo mejor” y “primer peor”, es decir, al acuerdo que genere los segundos mayores impactos positivos y los mayores impactos negativos en los países, respectivamente.

A corto plazo, los resultados sugieren que la segunda mejor opción para la mayoría de los países es la estrategia hemisférica (ALCA), aunque para Argentina y Uruguay es el TLC Mercosur-UE. Estos resultados destacan la importancia que tiene para los países de América del Sur buscar, por una parte, acuerdos que involucren a países desarrollados, pero que por la otra, cumplan con el objetivo de una mayor integración entre los países de la región como lo permitiría un acuerdo como el ALCA. Por su parte, el escenario de largo plazo es menos homogéneo. Para Perú, Ecuador y Bolivia, Argentina, Uruguay y Paraguay el TLC con la Unión Europea se presenta como la segunda mejor alternativa, mientras que para Colombia lo representa el TLC con EEUU. Por otro lado, en el caso de Venezuela y Brasil se observa que el ALCA es la segunda mejor opción, tanto en el corto como en el largo plazo.

Estos resultados se pueden comprender, en parte, por la estructura del comercio de los países con Estados Unidos. En el equilibrio inicial, Colombia y Venezuela mantienen un intercambio comercial con Estados Unidos del 48,2% y 40,2%, respectiva-

³ Los resultados para Ecuador y Bolivia se presentan de manera conjunta, ya que los datos de GTAP los presenta integrados, tal como se indicó en el Recuadro 4.1.

⁴ Es importante mencionar que en todos los casos, con excepción de Argentina, el acuerdo multilateral produce mayor acumulación de capital para los países del Mercosur en comparación con los andinos.

Cuadro 4.1 Impactos agregados en el corto plazo*

	ZLCSUR	TLC EEUU-Andinos	TLC UE-CAN	Sin ATPDEA	TLC EEUU-Mercosur	TLC UE-Mercosur	TLC EEUU-Chile	TLC UE-Chile	TLC EEUU-CA	ALCA light	Libre comercio	
Colombia												
PIB real	0,07	0,47	0,16	-0,08	-0,02	-0,02	-0,01	-0,01	-0,02	0,62	0,46	0,68
Producción total	0,10	0,54	0,07	-0,03	-0,01	-0,02	0,00	-0,01	-0,01	0,62	0,51	0,63
Producción destinada al mercado doméstico	-0,06	-0,16	-0,38	0,00	-0,01	-0,02	0,00	-0,01	-0,01	-0,15	-0,20	0,08
Producción destinada al mercado externo	1,37	5,03	2,45	-0,34	-0,02	-0,05	-0,03	-0,04	-0,04	6,99	6,35	9,57
Importaciones	1,27	5,82	2,09	-1,17	-0,20	-0,18	-0,05	-0,06	-0,13	7,75	6,75	7,66
Empleo	0,23	1,19	0,14	-0,17	-0,04	-0,05	-0,01	-0,02	-0,04	1,60	1,25	1,17
Ecuador-Bolivia												
PIB real	0,30	0,40	0,44	-0,33	-0,04	-0,06	-0,02	-0,02	-0,02	0,89	0,73	1,20
Producción total	0,33	0,39	0,15	-0,27	-0,04	-0,06	-0,02	-0,02	-0,01	0,74	0,63	0,43
Producción destinada al mercado doméstico	-0,02	0,07	-0,10	-0,30	-0,04	-0,06	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,02	-0,62
Producción destinada al mercado externo	2,00	1,92	1,97	-0,13	-0,01	-0,08	-0,04	-0,06	0,01	4,28	3,68	5,41
Importaciones	2,56	3,33	2,46	-1,53	-0,25	-0,33	-0,09	-0,09	-0,09	6,08	5,48	7,04
Empleo	0,83	1,26	0,91	-0,69	-0,08	-0,12	-0,04	-0,04	-0,03	2,17	1,84	2,67
Perú												
PIB real	0,11	0,15	0,19	-0,04	-0,01	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,35	0,31	0,62
Producción total	0,13	0,14	0,16	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,34	0,31	0,67
Producción destinada al mercado doméstico	-0,12	-0,19	-0,09	0,02	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,37	-0,33	-0,70
Producción destinada al mercado externo	2,41	3,25	2,50	-0,30	0,04	0,01	-0,04	-0,04	0,03	6,98	6,27	13,40
Importaciones	2,55	3,87	2,27	-0,72	-0,14	-0,20	-0,08	-0,09	-0,09	7,87	7,12	9,52
Empleo	0,42	0,56	0,46	-0,10	-0,02	-0,02	-0,01	-0,01	0,00	1,17	1,03	1,81
Venezuela												
PIB real	0,07	-0,05	0,17	0,00	-0,02	-0,02	0,00	0,00	-0,01	0,42	0,39	0,69
Producción total	0,07	-0,04	0,08	0,00	-0,01	-0,02	0,00	0,00	0,00	0,20	0,17	0,00
Producción destinada al mercado doméstico	-0,02	-0,03	-0,16	0,00	-0,02	-0,02	0,00	0,00	-0,01	-0,17	-0,20	-0,62
Producción destinada al mercado externo	0,78	-0,09	2,49	-0,01	0,04	0,02	0,00	0,00	0,04	3,25	3,22	5,05
Importaciones	1,57	-0,22	2,65	0,05	-0,16	-0,16	-0,02	-0,02	-0,11	7,93	7,67	12,35
Empleo	0,31	-0,08	0,42	0,01	-0,04	-0,05	-0,01	-0,01	-0,02	1,39	1,29	1,80

Continúa

	ZLCSUR	TLC EEUU-Andinos	TLC UE-CAN	Sin ATPDEA	TLC EEUU-Mercosur	TLC UE-Mercosur	TLC EEUU-Chile	TLC UE-Chile	TLC EEUU-CA	ALCA light	ALCA	Libre comercio
Argentina												
PIB real	0,06	-0,01	-0,01	0,00	0,05	0,19	-0,01	-0,01	0,00	0,16	0,16	0,30
Producción total	0,05	0,00	-0,01	0,00	0,01	0,14	-0,01	-0,01	0,00	0,12	0,12	0,03
Producción destinada al mercado doméstico	0,03	0,00	-0,01	0,00	-0,11	-0,01	0,00	0,00	0,00	-0,06	-0,06	-0,55
Producción destinada al mercado externo	0,27	0,01	-0,02	0,00	1,41	1,91	-0,03	-0,04	0,04	2,32	2,27	6,82
Importaciones	0,95	-0,15	-0,16	0,00	2,14	4,58	-0,12	-0,15	-0,04	3,96	3,82	7,70
Empleo	0,12	-0,02	-0,02	0,00	0,14	0,45	-0,02	-0,02	0,00	0,38	0,38	0,66
Brasil												
PIB real	0,14	-0,01	-0,02	0,00	0,34	0,38	-0,01	-0,01	0,00	0,63	0,64	1,04
Producción total	0,09	0,00	-0,01	0,00	0,12	0,09	0,00	-0,01	0,00	0,32	0,35	0,24
Producción destinada al mercado doméstico	0,03	0,00	-0,01	0,00	-0,29	-0,34	0,00	0,00	0,00	-0,24	-0,20	-1,03
Producción destinada al mercado externo	0,70	-0,01	-0,04	0,00	4,92	5,20	-0,02	-0,03	0,04	6,82	6,84	15,17
Importaciones	1,59	-0,16	-0,21	0,01	7,53	8,65	-0,09	-0,11	-0,04	11,26	11,08	20,56
Empleo	0,30	-0,03	-0,04	0,00	0,87	0,95	-0,02	-0,02	-0,01	1,51	1,52	2,22
Paraguay												
PIB real	0,14	-0,01	-0,01	0,00	0,66	0,97	0,00	0,00	-0,01	1,03	0,27	2,20
Producción total	0,17	-0,01	-0,02	0,00	0,70	1,02	0,00	0,00	-0,01	1,02	0,99	1,58
Producción destinada al mercado doméstico	0,16	-0,02	-0,02	0,00	0,39	0,69	0,00	0,00	-0,01	0,52	0,52	0,53
Producción destinada al mercado externo	0,17	0,00	-0,01	0,00	1,42	1,83	0,00	-0,01	0,01	2,21	2,10	4,14
Importaciones	0,62	-0,05	-0,04	0,00	3,20	5,05	-0,01	-0,01	-0,04	4,48	4,28	8,58
Empleo	0,28	-0,02	-0,01	0,00	1,61	2,10	-0,01	0,00	-0,02	2,35	2,28	4,66
Uruguay												
PIB real	0,16	-0,01	-0,02	0,00	0,05	0,30	0,00	0,00	0,00	0,28	0,16	0,64
Producción total	0,13	-0,01	-0,02	0,00	0,09	0,26	0,00	0,00	0,00	0,34	0,30	0,34
Producción destinada al mercado doméstico	0,08	-0,01	-0,02	0,00	-0,10	-0,12	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03	-0,60
Producción destinada al mercado externo	0,54	0,00	-0,01	0,00	1,48	3,19	-0,02	-0,02	0,01	3,58	2,29	7,66
Importaciones	1,04	-0,05	-0,13	0,00	1,48	3,69	-0,03	-0,05	-0,02	2,57	3,29	7,71
Empleo	0,33	-0,01	-0,03	0,00	0,22	0,81	-0,01	-0,01	0,00	0,87	0,84	1,43

* Variaciones %. Ver recuadro 4.1 para información sobre los escenarios de apertura comercial.

Fuente: Cuadra y Florián (2005)

Cuadro 4.2 Impactos agregados en el largo plazo*

	ZLC-SUR	TLC EEUU-Andinos	TLC UE-CAN	Sin ATPDEA	TLC Mercosur	TLC EEUU- Mercosur	TLC UE- Mercosur	TLC EEUU-Chile UE-Chile	TLC EEUU-CA	ALCA light	ALCA /ight	Libre comercio
Colombia												
PIB real	0,24	1,12	0,80	-0,16	-0,02	-0,05	-0,02	-0,01	0,00	-0,04	0,90	1,50
Producción total	0,27	1,12	0,75	-0,12	-0,02	-0,04	-0,02	0,00	0,00	-0,04	0,95	1,24
Producción destinada al mercado doméstico	0,10	0,49	0,43	-0,07	-0,02	-0,03	-0,02	0,00	0,00	-0,03	0,07	0,08
Producción destinada al mercado externo	1,67	6,37	3,42	-0,53	-0,08	-0,07	-0,08	-0,03	-0,03	-0,08	8,19	10,87
Importaciones	1,38	6,11	2,64	-1,18	-0,14	-0,20	-0,14	-0,05	-0,05	-0,16	7,70	8,57
Capital	0,52	2,61	1,47	-0,40	-0,05	-0,12	-0,05	-0,01	-0,01	-0,10	2,55	2,65
Ecuador-Bolivia												
PIB real	0,41	0,81	1,39	-0,28	-0,03	-0,05	-0,03	0,00	0,00	-0,03	1,11	1,92
Producción total	0,49	0,83	1,20	-0,24	-0,05	-0,05	-0,05	0,00	0,00	-0,03	1,10	1,26
Producción destinada al mercado doméstico	0,02	0,29	0,01	-0,18	-0,03	-0,04	-0,03	0,00	0,01	-0,03	0,01	-0,14
Producción destinada al mercado externo	2,72	3,39	2,61	-0,52	-0,13	-0,08	-0,13	-0,04	-0,05	-0,04	6,20	7,87
Importaciones	2,35	2,94	2,81	-1,27	-0,17	-0,17	-0,20	-0,07	-0,07	-0,08	5,26	6,86
Capital	1,14	2,32	2,50	-0,66	-0,08	-0,12	-0,08	-0,01	0,00	-0,08	3,20	4,41
Perú												
PIB real	0,40	1,03	1,40	-0,15	-0,06	-0,11	-0,06	-0,01	-0,01	-0,11	0,97	1,87
Producción total	0,42	1,03	1,44	-0,13	-0,05	-0,11	-0,05	-0,01	-0,01	-0,11	0,97	1,87
Producción destinada al mercado doméstico	0,16	0,68	1,22	-0,09	-0,05	-0,11	-0,05	-0,01	-0,01	-0,11	0,19	0,66
Producción destinada al mercado externo	2,76	4,33	3,56	-0,45	-0,08	-0,08	-0,08	-0,04	-0,04	-0,09	8,13	13,07
Importaciones	2,65	4,14	2,95	-0,75	-0,15	-0,13	-0,15	-0,06	-0,07	-0,15	8,03	10,82
Capital	0,47	1,39	1,52	-0,19	-0,09	-0,17	-0,09	-0,02	-0,02	-0,18	1,24	0,90
Venezuela												
PIB real	0,55	-0,04	0,97	0,01	-0,02	-0,07	-0,02	-0,01	0,00	-0,07	2,03	2,88
Producción total	0,56	-0,04	0,92	0,01	-0,03	-0,07	-0,03	-0,01	-0,01	-0,06	1,85	2,21
Producción destinada al mercado doméstico	0,42	-0,03	0,18	0,01	-0,03	-0,07	-0,03	-0,01	-0,01	-0,06	1,22	1,33
Producción destinada al mercado externo	1,70	-0,13	3,15	0,03	-0,06	-0,08	-0,06	-0,01	-0,01	-0,05	7,00	9,41
Importaciones	1,74	-0,19	2,91	0,05	-0,09	-0,13	-0,09	-0,03	-0,02	-0,11	8,13	13,12
Capital	0,93	-0,05	1,69	0,03	-0,04	-0,13	-0,04	-0,02	-0,01	-0,12	3,66	4,87

Continúa

Continuación

	ZLC-SUR	TLC EEUU-Andinos	TLC UE-CAN	Sin ATPDEA	TLC EEUU-Mercosur	TLC UE-Mercosur	TLC EEUU-Chile	TLC UE-Chile	TLC EEUU-CA	ALCA	ALCA	Libre
										<i>right</i>	<i>right</i>	comercio
Argentina												
PIB real	0,24	-0,02	-0,01	0,00	0,43	0,67	-0,01	-0,01	-0,04	0,44	0,50	1,40
Producción total	0,25	-0,02	-0,01	0,00	0,42	0,70	-0,01	-0,01	-0,04	0,53	0,52	1,07
Producción destinada al mercado doméstico	0,22	-0,02	-0,01	0,00	0,26	0,45	-0,01	0,00	-0,04	0,27	0,26	0,53
Producción destinada al mercado externo	0,64	-0,05	-0,07	0,00	2,37	3,64	-0,05	-0,06	-0,02	3,55	3,51	7,38
Importaciones	0,97	-0,14	-0,13	0,00	2,16	4,32	-0,08	-0,09	-0,06	3,25	3,70	8,95
Capital	0,35	-0,05	-0,03	0,00	0,81	1,40	-0,02	-0,02	-0,09	0,81	0,97	1,67
Brasil												
PIB real	0,31	-0,03	-0,02	0,00	1,12	1,30	-0,01	-0,01	-0,03	1,80	1,41	2,48
Producción total	0,30	-0,02	-0,02	0,00	1,12	1,27	-0,01	-0,01	-0,03	1,42	1,42	2,02
Producción destinada al mercado doméstico	0,22	-0,02	-0,01	0,00	0,51	0,60	-0,01	0,00	-0,03	0,59	0,59	0,37
Producción destinada al mercado externo	1,32	-0,08	-0,12	0,00	8,30	9,09	-0,04	-0,06	-0,02	11,03	11,15	21,21
Importaciones	1,55	-0,14	-0,18	0,01	7,06	8,14	-0,07	-0,08	-0,06	12,95	10,31	20,27
Capital	0,49	-0,06	-0,05	0,00	2,50	2,93	-0,02	-0,02	-0,08	4,10	3,08	5,05
Paraguay												
PIB real	0,52	-0,03	-0,01	0,00	1,36	1,85	0,00	0,00	-0,04	1,63	1,60	3,14
Producción total	0,36	-0,03	-0,03	0,00	1,53	2,10	0,00	0,01	-0,03	1,65	1,73	2,69
Producción destinada al mercado doméstico	0,31	-0,03	-0,03	0,00	0,91	1,35	0,00	0,01	-0,03	0,80	0,88	1,01
Producción destinada al mercado externo	0,46	-0,03	-0,02	0,00	3,00	3,88	-0,01	0,00	-0,03	3,68	3,76	6,73
Importaciones	0,70	-0,06	-0,04	0,00	3,26	5,15	-0,01	0,00	-0,06	4,31	4,17	8,33
Capital	0,52	-0,06	-0,03	0,00	3,34	4,37	-0,01	0,01	-0,08	3,83	3,82	7,10
Uruguay												
PIB real	0,54	-0,04	-0,05	0,00	1,26	2,25	-0,01	-0,01	-0,08	1,88	1,86	2,77
Producción total	0,56	-0,04	-0,05	0,00	1,34	2,28	-0,01	-0,01	-0,08	1,98	1,96	2,47
Producción destinada al mercado doméstico	0,49	-0,04	-0,04	0,00	1,08	1,78	-0,01	0,00	-0,08	1,56	1,57	1,43
Producción destinada al mercado externo	1,13	-0,05	-0,08	0,00	3,19	6,10	-0,03	-0,03	-0,07	5,02	4,74	10,53
Importaciones	1,31	-0,08	-0,13	0,00	2,27	4,90	-0,03	-0,04	-0,09	4,62	4,27	7,79
Capital	0,74	-0,07	-0,07	0,00	2,08	3,70	-0,02	-0,01	-0,13	3,08	3,08	4,19

* Variaciones %. Ver recuadro 4.1 para información sobre los escenarios de apertura comercial.

Fuente: Cuadra y Florián (2005)

mente, lo cual es sustancialmente mayor a los casos de Perú (24,8%) y Ecuador y Bolivia (29,1%). Por su parte, en el caso de Brasil, el intercambio comercial con EEUU es 20,5%, mientras que para Argentina y Uruguay es de tan sólo 10,4% y 12,3%, respectivamente.

Sin embargo, más allá de los acuerdos multilaterales o con países desarrollados, se debe destacar que la integración suramericana (escenario ZLCSUR) ofrece resultados favorables tanto a corto como a largo plazo para todos los países, siendo Ecuador y Bolivia los países que más se benefician a corto plazo, y Venezuela y Uruguay los que más se benefician a largo plazo.

Por otro lado, el escenario que representa la peor opción en el corto y largo plazo para Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia sería la pérdida de las preferencias de ATPDEA, mientras que para Venezuela sería la firma de los países andinos de un TLC con EEUU, al quedar excluida del mismo⁵.

Por lo tanto, de estos resultados se desprende que los países de la región deben impulsar la agenda multilateral por ser éste el escenario comercial que, tanto a corto como a largo plazo les reporta los mayores beneficios. Sin embargo, también destacan los efectos negativos para los países de la región (excluidos de los acuerdos) que generarían las firmas separadas e individuales de acuerdos comerciales con economías desarrolladas (sea EEUU o la UE), tal como se hace en la actualidad. Lo deseable son, por el contrario, negociaciones en bloque o en sub-bloques regionales⁶.

Finalmente, es importante reconocer que desde el punto de vista de su magnitud, los impactos estimados con este tipo de modelos son relativamente modestos. Ello se debe, entre otros aspectos, a que los mismos toman como insumo principal el nivel actual de comercio, y no logran necesariamente internalizar el comercio potencial que pueden generar los nuevos acuerdos. Adicionalmente, este tipo

de modelos tampoco puede incorporar los factores de crecimiento endógeno ni los factores institucionales, que la literatura ha reconocido como factores fundamentales en la explicación de la dinámica de crecimiento de los países. Por lo tanto, los resultados que se desprenden de este capítulo en general, y de esta sección en particular, se deben considerar como límites inferiores (aunque indicativos de los efectos totales) de los verdaderos impactos de los diversos escenarios de liberalización comercial.

Impactos sectoriales de la liberalización

En esta sección se revisan los impactos sectoriales de los diversos escenarios de inserción comercial discutidos en la sección anterior. En especial, se presentan los resultados en torno a los sectores/productos que reciben el mayor impacto tanto a corto como a largo plazo. Ello permite profundizar en las implicaciones de las diversas rutas de inserción, incluyendo las implicaciones de economía política que, por lo general, se desprenden de estos acuerdos comerciales debido a sus impactos en determinados grupos de interés.

En las páginas siguientes, los Cuadros 4.3 y 4.4 muestran los efectos de los diversos acuerdos de integración en los distintos sectores productivos.

Como puede apreciarse en estos cuadros, para la mayoría de países (Brasil, Argentina, Colombia, Ecuador y Bolivia, Paraguay y Uruguay) los principales efectos sectoriales positivos de la apertura multilateral, tanto en el corto como en el largo plazo, se registran en el sector agrícola y la industria alimentaria, mientras que para Perú y Venezuela se favorecería principalmente la minería. Este efecto es especialmente importante para los países del cono sur, los cuales en su mayoría, podrían expandir tanto su sector agrícola como su agroindustria⁷.

Por otro lado, los sectores que más pierden con la apertura multilateral son las manufacturas pesadas y los textiles. Con respecto a este último sector, es

⁵ Este resultado para Venezuela se ve matizado en el largo plazo por los efectos favorables que podrían generar otros escenarios en los cuales bloques como Mercosur o Centro América firman un TLC con EEUU. Esto indica la importancia para Venezuela de no quedar excluida de un acuerdo comercial que suponga un acceso preferencial a Estados Unidos cuando el resto de países de la región sí obtiene ese acceso.

⁶ Al comparar los resultados presentados aquí con los reportados en BID (2002), se observa una semejanza tanto cualitativa como cuantitativa. La diferencia básica es que aquí se ofrece una mayor riqueza de escenarios analizados (12 en total, según se ha visto).

⁷ Una discusión más detallada sobre los impactos de la liberalización del sector agrícola se presenta en la sección 5 de este capítulo.

Cuadro 4.3 Impacto de la liberalización comercial sobre producto sectorial. Corto plazo*

	ZLCSUR	TLC EEUU-Andinos	TLC UE-CAN	Sin ATPDEA	TLC Mercosur	TLC EEUU- Mercosur	TLC UE- Mercosur	TLC EEUU-Chile	TLC UE-Chile	TLC EEUU-CA	ALCA light	ALCA fight	Libre comercio
Colombia													
Agrícola	-0,09	1,41	2,30	0,34	-0,21	0,03	0,00	0,02	-0,06	1,18	1,12	4,76	
Industria alimentaria	-0,28	-0,16	-0,50	-0,21	0,00	-0,03	0,01	0,01	0,00	-0,17	-0,35	-1,15	
Textiles	-0,19	12,54	-1,32	0,77	0,15	-0,03	0,02	-0,01	-0,93	12,44	12,31	-0,86	
Minería	0,35	-0,06	0,90	-0,02	0,11	0,10	0,02	0,02	0,07	0,42	0,69	2,96	
Manufacturas livianas	0,67	-1,69	-1,10	0,19	0,00	-0,13	-0,02	-0,06	0,11	-0,25	-0,03	-1,78	
Manufacturas pesadas	0,01	-4,16	-2,52	1,02	-0,01	-0,19	-0,02	-0,05	0,15	-4,36	-4,08	-7,11	
Servicios	0,10	0,51	0,05	-0,06	-0,02	-0,02	-0,01	-0,01	-0,02	0,70	0,55	0,69	
Ecuador-Bolivia													
Agrícola	0,18	0,49	1,21	0,00	-0,15	0,26	-0,01	0,04	-0,02	0,50	1,20	4,04	
Industria alimentaria	0,01	0,34	-0,86	-1,41	0,02	-0,08	-0,02	0,01	0,01	0,35	-0,18	-2,22	
Textiles	0,31	5,07	-2,04	0,74	0,01	-0,27	-0,02	-0,07	-0,47	5,81	5,31	-6,89	
Minería	0,73	-0,16	-0,54	0,82	0,02	0,01	0,02	0,00	-0,01	1,00	0,99	0,78	
Manufacturas livianas	-0,77	-1,79	-2,14	0,00	0,13	0,07	-0,02	-0,06	0,07	-2,19	-2,38	-5,09	
Manufacturas pesadas	2,34	-2,84	-3,44	1,14	-0,69	-0,91	-0,08	-0,13	0,06	-2,52	-2,67	-7,47	
Servicios	0,46	0,77	0,58	-0,34	-0,05	-0,06	-0,03	-0,03	-0,02	1,29	1,15	2,11	
Perú													
Agrícola	-0,32	0,77	0,97	-0,13	-0,13	0,20	0,00	0,01	-0,08	-0,12	0,11	-2,11	
Industria alimentaria	-0,32	-0,04	0,48	0,08	0,02	-0,03	0,01	0,02	0,02	-0,07	-0,33	1,41	
Textiles	-0,28	5,32	-0,46	0,04	0,07	0,02	0,01	-0,01	-0,38	5,07	4,97	-1,76	
Minería	1,93	0,10	1,50	0,25	0,01	0,09	0,02	0,02	0,15	2,50	2,35	7,93	
Manufacturas livianas	-0,23	-1,03	-0,49	-0,25	0,00	-0,01	0,00	0,00	0,05	-1,04	-1,11	-1,43	
Manufacturas pesadas	0,06	-2,54	-1,29	0,24	-0,04	-0,07	-0,04	-0,05	0,06	-3,02	-3,09	-4,24	
Servicios	0,16	0,24	0,25	0,00	-0,01	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,45	0,41	0,87	
Venezuela													
Agrícola	-0,19	-0,21	0,87	-0,11	-0,07	0,16	0,00	0,02	-0,05	0,06	1,30	1,48	
Industria alimentaria	0,01	-0,06	-0,20	-0,02	-0,02	-0,02	0,00	0,00	-0,01	0,59	0,52	0,06	
Textiles	-0,15	-0,16	-0,73	-0,03	-0,01	-0,01	0,00	-0,01	-0,05	-1,05	-1,10	-3,36	
Minería	-0,01	0,22	0,59	0,02	0,09	0,10	0,01	0,01	0,02	0,63	0,67	3,39	
Manufacturas livianas	0,15	-0,30	-0,58	-0,04	-0,03	-0,06	-0,01	-0,02	0,05	-0,70	-0,76	-3,51	
Manufacturas pesadas	-0,17	-0,19	-1,20	0,00	-0,07	-0,13	-0,02	-0,03	0,04	-3,34	-3,53	-8,12	
Servicios	0,15	-0,03	0,23	0,01	-0,03	-0,03	0,00	0,00	-0,02	0,74	0,68	1,00	

Argentina												
Agrícola	0,08	-0,05	0,06	0,00	1,12	-0,41	0,02	0,03	-0,02	1,07	0,78	3,82
Industria alimentaria	0,16	0,03	0,00	-0,01	0,65	3,81	0,02	0,02	0,00	1,31	1,40	3,91
Textiles	0,06	0,00	-0,02	0,00	0,54	-1,23	0,02	0,01	-0,07	0,26	0,30	-5,58
Minería	-0,27	0,08	0,02	-0,01	0,73	-1,02	-0,06	-0,02	0,02	0,13	0,22	0,35
Manufacturas livianas	0,07	-0,01	-0,04	0,00	-0,06	-1,04	-0,01	-0,04	0,01	-0,01	0,04	-1,87
Manufacturas pesadas	0,00	0,04	-0,01	0,02	-3,99	-5,90	-0,03	-0,04	0,03	-3,66	-3,56	-9,43
Servicios	0,05	-0,01	-0,01	0,00	0,13	0,29	-0,01	-0,01	0,00	0,22	0,22	0,36
Brasil												
Agrícola	-0,32	0,00	0,03	0,01	0,77	1,60	0,01	0,02	0,02	0,25	0,01	3,91
Industria alimentaria	-0,06	0,02	0,02	0,00	0,33	3,77	0,01	0,01	0,00	0,04	0,14	2,06
Textiles	1,57	-0,14	-0,15	-0,02	1,42	-1,06	0,01	0,00	-0,14	2,16	2,28	-5,60
Minería	-0,71	0,10	0,09	-0,01	-0,20	-1,09	0,05	0,06	0,01	-1,06	-0,84	-1,57
Manufacturas livianas	-0,05	0,01	0,00	-0,01	-0,13	-0,98	0,01	0,00	0,02	-0,74	-0,57	-2,86
Manufacturas pesadas	0,41	-0,02	-0,08	0,00	-2,40	-3,87	-0,05	-0,06	0,02	-0,74	-0,50	-4,62
Servicios	0,13	-0,01	-0,02	0,00	0,55	0,62	-0,01	-0,01	-0,01	0,85	0,86	1,30
Paraguay												
Agrícola	0,38	-0,02	-0,10	-0,01	0,09	4,86	0,00	-0,01	-0,03	0,34	0,01	0,77
Industria alimentaria	1,85	-0,13	-0,22	-0,03	1,33	0,96	0,01	0,09	0,00	2,50	2,49	0,64
Textiles	0,45	-0,11	-0,10	0,00	2,75	-1,76	-0,01	-0,05	-0,33	1,55	1,61	-12,41
Minería	-1,30	0,16	0,11	0,05	3,13	-2,79	0,02	-0,01	0,03	3,29	3,51	1,07
Manufacturas livianas	-0,05	-0,04	-0,02	0,00	0,20	-0,09	-0,02	-0,05	-0,01	0,12	0,18	-2,59
Manufacturas pesadas	-0,41	-0,01	0,05	0,02	-2,28	-0,01	-0,01	-0,03	0,00	-1,89	-1,72	-2,00
Servicios	-0,02	0,01	0,02	0,00	0,63	0,40	0,00	-0,01	0,00	0,88	0,88	2,57
Uruguay												
Agrícola	0,24	-0,14	0,09	0,00	0,00	-5,38	0,00	0,01	-0,04	-0,25	0,45	-4,08
Industria alimentaria	0,60	-0,02	-0,11	-0,01	0,62	1,79	0,01	0,03	0,01	2,52	2,61	2,74
Textiles	-0,43	-0,05	0,07	0,01	3,03	-1,17	-0,01	-0,07	-0,29	3,88	4,07	-6,61
Minería	-0,33	0,05	0,13	-0,01	-0,53	-0,71	0,02	0,03	0,03	-2,15	-2,06	-0,72
Manufacturas livianas	0,19	-0,05	-0,05	0,00	0,08	0,08	-0,04	-0,06	0,02	-0,98	-0,79	-0,24
Manufacturas pesadas	-0,40	0,03	0,11	0,02	-4,87	-7,04	-0,04	-0,04	0,03	-6,51	-6,39	-11,78
Servicios	0,05	0,00	0,00	0,00	0,14	0,33	0,00	0,00	0,00	0,25	0,23	0,92

* Variaciones %. Ver recuadro 4.1 para información sobre los escenarios de apertura comercial.

Fuente: Cuadra y Florián (2005)

Cuadro 4.4 Impacto de la liberalización comercial sobre producto sectorial. Largo plazo*

	ZLCSUR	TLC EEUU-Andinos	TLC UE-CAN	Sin ATPDEA	TLC Mercosur	TLC EEUU- Mercosur	TLC UE- Mercosur	TLC EEUU-Chile	TLC UE-Chile	TLC EEUU-CA	ALCA light	ALCA tight	Libre comercio
Colombia													
Agrícola	-0,09	1,68	2,60	0,28	-0,28	-0,03	-0,03	0,00	0,02	-0,09	0,94	1,39	4,61
Industria alimentaria	-0,15	0,35	0,17	-0,27	-0,02	-0,03	-0,03	0,01	0,01	-0,02	-0,02	-0,07	-0,37
Textiles	-0,03	13,22	-0,48	0,68	0,15	-0,01	-0,01	0,03	0,00	-1,03	12,43	12,73	-0,51
Minería	0,69	1,53	1,97	-0,25	0,06	0,08	0,08	0,01	0,01	0,04	1,76	2,07	4,38
Manufacturas livianas	0,96	-0,39	0,07	0,00	-0,07	-0,16	-0,16	-0,03	-0,06	0,07	0,72	1,08	-0,42
Manufacturas pesadas	0,22	-3,25	-1,46	0,90	-0,09	-0,22	-0,22	-0,02	-0,04	0,12	-3,79	-3,34	-5,84
Servicios	0,26	1,12	0,85	-0,13	-0,04	0,00	0,00	-0,01	0,00	-0,04	0,88	0,91	1,68
Ecuador-Bolivia													
Agrícola	0,36	0,68	1,87	-0,03	-0,22	0,18	0,18	0,00	0,05	-0,09	0,40	1,46	3,76
Industria alimentaria	0,14	0,75	0,16	-1,38	-0,01	-0,09	-0,09	-0,01	0,03	-0,01	0,60	0,31	-1,56
Textiles	0,42	5,65	-0,84	0,83	0,00	-0,25	-0,25	0,01	-0,04	-0,53	6,16	6,03	-6,56
Minería	1,56	1,50	1,66	0,36	-0,05	-0,04	-0,04	0,00	0,00	-0,04	3,25	3,34	3,48
Manufacturas livianas	-0,42	-0,84	-0,43	-0,06	0,05	0,02	0,02	-0,01	-0,05	0,02	-1,19	-1,14	-3,79
Manufacturas pesadas	2,58	-2,14	-1,91	1,18	-0,76	-0,94	-0,94	-0,05	-0,09	0,02	-1,81	-1,73	-6,30
Servicios	0,44	0,86	1,46	-0,19	-0,02	0,00	0,00	-0,01	0,00	-0,03	1,14	1,25	2,45
Perú													
Agrícola	-0,20	1,03	1,38	-0,20	-0,19	0,14	0,14	0,00	0,01	-0,18	-0,21	0,29	-2,64
Industria alimentaria	-0,06	0,73	1,61	-0,02	-0,08	-0,09	-0,09	0,01	0,01	-0,08	0,42	0,27	2,62
Textiles	0,22	7,00	1,28	-0,14	-0,08	-0,06	-0,06	0,00	-0,02	-0,58	6,52	6,51	-0,44
Minería	2,15	0,84	2,46	0,14	-0,06	0,04	0,04	0,01	0,01	0,08	3,11	2,90	7,30
Manufacturas livianas	0,20	0,20	1,16	-0,42	-0,16	-0,11	-0,11	-0,02	-0,03	-0,10	0,00	-0,05	-0,03
Manufacturas pesadas	0,54	-1,22	0,55	0,05	-0,22	-0,16	-0,16	-0,06	-0,06	-0,11	-1,90	-1,95	-2,32
Servicios	0,41	1,01	1,49	-0,10	-0,10	-0,04	-0,04	-0,01	-0,01	-0,11	0,93	0,98	2,27
Venezuela													
Agrícola	0,08	-0,21	1,20	-0,11	-0,08	0,15	0,15	0,00	0,02	-0,11	0,87	2,22	2,18
Industria alimentaria	0,33	-0,06	0,38	-0,01	-0,05	-0,03	-0,03	0,00	0,00	-0,05	1,58	1,50	1,41
Textiles	0,25	-0,16	0,01	-0,02	-0,06	-0,02	-0,02	-0,01	-0,01	-0,12	0,24	0,18	-1,69
Minería	0,79	0,17	2,01	0,04	-0,01	0,04	0,04	0,00	0,00	-0,06	3,71	3,65	7,09
Manufacturas livianas	0,71	-0,31	0,47	-0,02	-0,11	-0,10	-0,10	-0,02	-0,02	-0,03	1,34	1,21	-1,03
Manufacturas pesadas	0,35	-0,18	-0,19	0,02	-0,16	-0,17	-0,17	-0,02	-0,02	-0,04	-1,52	-1,76	-5,75
Servicios	0,60	-0,03	1,05	0,02	-0,07	-0,02	-0,02	-0,01	-0,01	-0,07	2,12	2,08	3,01

Argentina													
Agrícola	0,00	-0,06	0,05	0,00	1,48	0,39	0,01	0,03	-0,06	1,48	1,23	4,25	
Industria alimentaria	0,31	0,01	-0,01	-0,01	0,98	4,36	0,01	0,02	-0,02	2,02	1,74	4,68	
Textiles	0,33	-0,03	-0,04	0,00	1,16	-0,27	0,01	-0,01	-0,13	1,24	1,00	-4,63	
Minería	-0,03	0,04	-0,03	-0,01	1,35	-0,03	-0,02	0,03	-0,01	1,15	0,91	0,75	
Manufacturas livianas	0,34	-0,04	-0,05	0,00	0,55	-0,13	-0,03	-0,06	-0,03	0,92	0,70	-0,89	
Manufacturas pesadas	0,33	0,01	-0,03	0,01	-3,34	-4,82	-0,07	-0,08	-0,02	-2,31	-2,79	-8,51	
Servicios	0,24	-0,02	-0,01	0,00	0,50	0,73	-0,01	-0,01	-0,04	0,46	0,53	1,56	
Brasil													
Agrícola	-0,07	-0,03	0,02	0,01	1,97	3,19	0,01	0,01	-0,07	1,42	1,36	6,05	
Industria alimentaria	0,14	0,00	0,00	0,00	1,26	4,98	0,01	0,01	-0,03	0,31	1,14	3,77	
Textiles	1,76	-0,16	-0,16	-0,02	2,44	0,07	0,01	0,00	-0,18	1,94	3,34	-4,27	
Minería	-0,30	0,04	0,02	0,00	1,94	1,35	0,02	0,03	-0,02	-0,84	1,64	1,64	
Manufacturas livianas	0,26	-0,03	-0,02	-0,01	1,50	0,88	0,00	-0,01	-0,02	0,25	1,26	-0,28	
Manufacturas pesadas	0,80	-0,06	-0,10	0,00	-0,45	-1,65	-0,06	-0,07	-0,02	-0,86	1,92	-0,96	
Servicios	0,28	-0,02	-0,02	0,00	1,13	1,30	-0,01	-0,01	-0,03	1,70	1,35	2,37	
Paraguay													
Agrícola	0,56	-0,03	-0,10	-0,01	0,79	5,97	0,00	-0,01	-0,07	0,47	0,67	2,24	
Industria alimentaria	1,99	-0,15	-0,22	-0,02	1,89	1,63	0,03	0,12	-0,03	2,69	2,95	1,35	
Textiles	0,67	-0,13	-0,11	0,00	3,91	-0,48	-0,01	-0,05	-0,40	2,07	2,59	-11,38	
Minería	-1,09	0,11	0,00	0,05	4,31	-1,40	-0,01	-0,04	0,01	3,10	4,29	0,40	
Manufacturas livianas	0,22	-0,07	-0,03	0,00	1,55	1,65	-0,03	-0,06	-0,04	1,10	1,50	-0,82	
Manufacturas pesadas	-0,15	-0,04	0,04	0,02	-1,06	1,59	-0,02	-0,03	-0,04	-1,22	-0,52	-0,35	
Servicios	0,17	-0,01	0,02	0,00	1,41	1,37	-0,01	0,00	-0,03	1,55	1,59	3,72	
Uruguay													
Agrícola	1,03	-0,15	0,11	0,00	0,39	-3,07	0,00	0,02	-0,11	0,96	1,80	-1,09	
Industria alimentaria	0,87	-0,04	-0,13	-0,01	1,44	3,13	0,00	0,02	-0,04	3,49	3,68	4,08	
Textiles	0,18	-0,10	0,00	0,01	4,89	1,83	-0,02	-0,07	-0,40	6,14	6,76	-3,97	
Minería	0,29	-0,01	0,09	-0,01	1,24	2,21	0,00	0,00	-0,06	0,07	0,36	1,88	
Manufacturas livianas	0,72	-0,10	-0,10	0,00	1,69	2,71	-0,05	-0,07	-0,06	1,07	1,38	2,24	
Manufacturas Pesadas	0,15	-0,02	0,08	0,01	-3,30	-4,52	-0,05	-0,05	-0,06	-4,54	-4,29	-9,44	
Servicios	0,51	-0,04	-0,03	0,00	1,45	2,44	-0,01	0,00	-0,08	1,95	1,97	3,27	
* Variaciones %. Ver recuadro 4.1 para información sobre los escenarios de apertura comercial.													
Fuente: Cuadra y Florián (2005)													

importante indicar que el mismo no tendría que contraerse necesariamente en un escenario de integración como el ALCA, ya que desde el punto de vista hemisférico los países de la región tendrían una ventaja comparativa en este sector; a nivel global, por el contrario, esto no sería necesariamente cierto dada la presencia de productores como China.

En relación a los otros acuerdos de integración, destaca para los países andinos el TLC con EEUU. Este acuerdo, si bien reportaría pérdidas importantes para el sector de manufacturas, representa al mismo tiempo mayores ganancias para los sectores textil y agrícola en comparación con el escenario de libre comercio.

Compatibilidad entre acuerdos

Adicional al análisis de los impactos sectoriales en cada uno de los escenarios, es de interés analizar la compatibilidad estructural de los diversos acuerdos comerciales entre sí. Por compatibilidad se entiende la semejanza que pueda existir en la composición de la producción sectorial de un país bajo dos opciones comerciales diferentes. En este sentido, en el caso de los países andinos, y como se observa en los Cuadros 4.3 y 4.4, existe una mayor compatibilidad entre los patrones de producción implicados en el escenario de libre comercio con aquellos implicados en algún tipo de acuerdo que involucre relaciones con países desarrollados (bien sea con Estados Unidos o Europa). Sin embargo, también es importante decir que en el caso de los andinos, estos países se beneficiarían particularmente de un acuerdo con EEUU (para el caso de Venezuela la compatibilidad es mayor con el ALCA), mientras que existe un sesgo a favor de los tratados con Europa en el caso de los países de Mercosur.

Finalmente, es importante mencionar que se evidencia alguna compatibilidad (aunque limitada y principalmente para los países andinos) entre el libre comercio mundial –o un acuerdo con países desarrollados– y un acuerdo entre los países de América del Sur. Sin embargo, dicha compatibilidad no es tan significativa para Brasil y Argentina, debido a que muy pocos sectores se mueven en direcciones similares en ambos escenarios comerciales. Ahora bien, esto no implica necesariamente que Brasil o Argentina no impulsen este acuerdo en América del Sur; de hecho ambos países tienen una

mayoría de sus sectores expandiéndose en dicho escenario. Lo que ello indica, más bien, es que pudiera haber una ganancia de mercado de estos países no tanto en ser eficientes globalmente en estos sectores, sino por tener una mayor competitividad dentro del bloque.

En síntesis, esta sección muestra que los principales efectos de una apertura multilateral se centrarán favorablemente en los sectores agrícola y agroindustrial para la mayoría de los países de la región (con minería para Perú y Venezuela), mientras que se perderá terreno en las manufacturas, especialmente en las pesadas. Ahora bien, con respecto a la compatibilidad estructural, se observa que los acuerdos con los países desarrollados son relativamente compatibles con los efectos sectoriales de un acuerdo multilateral. Sin embargo, los acuerdos más dirigidos a integrar países en desarrollo, si bien generarían efectos positivos en la mayoría de sectores para la mayoría de los países, ellos no son necesariamente compatibles con las señales sectoriales del libre comercio mundial. Por lo tanto, el impacto sectorial final dependerá del balance entre estas distintas rutas de inserción. Lo fundamental, en cualquier caso, es procurar que las señales que se envíen a los agentes económicos en cuanto a la asignación de recursos sea lo más compatible posible, a fin de garantizar mayores y mejores efectos de la liberalización comercial, así como su viabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

Impactos de la liberalización en el sector servicios

En esta sección se presenta evidencia sobre el impacto que tiene la apertura del sector servicios en la producción, empleo, e incluso en el crecimiento económico de largo plazo. Adicionalmente, se destaca el efecto que tiene la liberalización de bienes en la actividad del sector de servicios, enfatizando de esta forma la retroalimentación que existe en la liberalización de ambos tipos de comercio.

La apertura de los servicios y sus efectos en el resto de la economía

La evidencia reciente sugiere que la liberalización de servicios tiene un impacto positivo en el crecimiento económico sostenido, al igual que en el

empleo y en la producción⁸. Adicionalmente, con la liberalización del sector se espera que la inversión extranjera directa (IED) asociada genere un aumento en el flujo de capitales y en la tecnología transferida. Según Dee y Hanslow (2000), como se muestra en el Cuadro 4.5, el mundo ganaría alrededor de US\$ 130 billones al liberalizar el comercio en el sector servicios. En este sentido, hay dos puntos de interés en cuanto a la IED en los servicios. Se concluye que el efecto en el bienestar global de la liberalización de los servicios está en el mismo orden de magnitudes que aquella asociada a la completa liberalización de los bienes (agricultura y manufactura)⁹. Adicionalmente, se pueden observar las ganancias considerables que derivarían los países en desarrollo de la liberalización del comercio de servicios; en tal sentido destaca especialmente China, quien concentraría más del 68% de las ganancias globales.

Igualmente, Whalley (2003) afirma que existe una relación estrecha entre la liberalización del sector financiero y el crecimiento, e incluso establece que aquellos países que hoy presentan más restricciones

(como es el caso de China), son los que potencialmente tendrían mayores ganancias de bienestar. Adicionalmente, Martin *et al* (1999) concluyen que la liberalización del comercio fronterizo de servicios puede tener un efecto positivo y significativo; ello sería especialmente cierto si se toman en cuenta los efectos dinámicos (el incremento en la productividad total de los factores (PTF)) que se generan por la transferencia tecnológica vía expansión del comercio en bienes de capital e insumos intermedios. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, se producen dos efectos con la apertura del comercio en servicios. Por una parte, el efecto directo que implica la mejora en la productividad del propio sector y, por la otra, el efecto indirecto que genera la apertura de los servicios en otros sectores.

Por otro lado, como destaca Braga (1996), los avances en tecnología de la información han hecho más atractivo para las empresas de servicios operar en el exterior. El autor estima que entre 1% y 5% del empleo en el sector servicios en los países industrializados podría ser transferido a los países en

Cuadro 4.5 Impactos de la liberalización del comercio en servicios

País	Cambio absoluto (millones de US\$)			% del total mundial		
	Agricultura y manufactura	Servicios	Total	Agricultura y manufactura	Servicios	Total
Chile	45	330	375	0,0	0,2	0,1
China	14.088	90.869	104.957	10,6	68,1	39,3
Indonesia	1.451	2.470	3.921	1,1	1,9	1,5
Malasia	3.532	1.015	4.547	2,6	0,8	1,7
México	-83	357	274	-0,1	0,3	0,1
Filipinas	1.601	1.236	2.837	1,2	0,9	1,1
República de Corea	8.784	1.886	10.670	6,6	1,4	4,0
Taiwán	11.659	-142	11.517	8,7	-0,1	4,3
Tailandia	4.063	1.698	5.762	3,0	1,3	2,2
Economías en desarrollo	69.230	129.728	198.959	51,9	97,3	74,5
Economías desarrolladas	64.284	3.657	67.941	48,1	2,7	25,5
Mundo	133.514	133.385	266.900	100,0	100,0	100,0

Fuente: Dee y Hanslow (2000)

⁸ DNP (2004).

⁹ Los autores utilizan el índice de apertura en telecomunicaciones y servicios financieros para estimar el impacto de las barreras en el comercio de servicios, mediante un modelo de Equilibrio General Computacional (EGC). De acuerdo a sus estimaciones, las barreras de entrada a la IED son, en general, mucho más elevadas que las restricciones hacia la puesta en marcha de las operaciones de afiliadas foráneas.

desarrollo a través de un proceso de apertura multi-lateral del sector. El efecto en términos de pérdida de empleo para los países industrializados no sería, sin embargo, significativo. Por el contrario, sí sería destacable el impacto positivo para los países en desarrollo, no sólo en términos de empleo sino también de potenciales exportaciones. De hecho, algunos países en vías de desarrollo han desplegado ventajas comparativas en los sectores de tecnología de información, como se refleja en el caso de India¹⁰.

La liberalización del sector servicios puede incluso afectar positivamente el propio comercio de bienes. Fink *et al* (2002), encuentran que las variaciones internacionales en costos de comunicación¹¹ tienen una influencia significativa en los flujos de comercio bilateral, tanto a nivel agregado como por sectores individuales. Así mismo, Deardoff (2001) argumenta que pueden existir amplias ganancias derivadas de la eliminación de las barreras al comercio en servicios, tal como sucede en el caso del transporte como instrumento de facilitación del comercio¹².

Por otra parte, estudios como el de Mattoo *et al* (2001), establecen por un lado que la liberalización de los servicios es distinta a la liberalización de los bienes, dado que, a diferencia de ésta última, en aquella hay movilidad de factores y se generan diversos efectos de economías de escala. Adicionalmente, muestran evidencia¹³, tanto para el sector financiero como para el sector telecomunicaciones (aunque menos fuerte), que la apertura en los servicios tiene una influencia positiva sobre el crecimiento de largo plazo. De hecho, las estimaciones realizadas por estos autores sugieren que aquellos países con una apertura total de los servicios financieros y de telecomunicaciones crecerían 1,5% más rápido que aquellos que no la tengan.

Impactos de la liberalización de bienes en el sector servicios

También se reconoce la existencia de una retroalimentación de los impactos positivos que tendrían mercados de servicios y de bienes. Esto es, no solamente una mayor apertura de los servicios puede aumentar la eficiencia en la producción de los bienes sino que, a su vez, una mayor apertura del comercio de bienes también requerirá de una mayor y más eficiente actividad del sector de servicios¹⁴. En este sentido, a continuación se destacan resultados del análisis sectorial presentado en la sección 3, en los que se evidencia el efecto que tiene la liberalización del comercio de los bienes en la actividad del sector servicios.

En el Cuadro 4.6 se presentan los efectos de corto y largo plazo de la liberalización de los bienes sobre la actividad del sector servicios. Lo más importante a destacar, es la existencia de tres escenarios en los que el sector servicios de los nueve países de la muestra percibiría un efecto positivo. Estos escenarios son: el libre comercio mundial, el ALCA (y *ALCA light*) y el acuerdo suramericano (ZLCSUR)¹⁵. Otro aspecto importante a tomar en cuenta es que los demás acuerdos no logran generar estos impactos positivos a todos los países, debido a que los mismos se hacen de forma excluyente, es decir, en algunos acuerdos están un grupo de países, pero en otros permanecen excluidos y viceversa. Este tipo de impactos, aunque ya discutidos en la sección 3, revelan con mayor fuerza en este análisis sectorial, la necesidad de que los acuerdos comerciales vinculen el mayor número posible de países de la región, a fin de que los beneficios se difundan de un modo más generalizado.

En síntesis, en esta sección se han presentado los impactos que tendría la liberalización del comercio de servicios. En los resultados destaca el hecho de que los beneficios de la liberalización del comercio

¹⁰ También existen historias exitosas en ramos como las telecomunicaciones donde, luego de la liberalización, el país exporta dichos servicios. América Móvil de México, posee más de 30,7 millones de clientes en Argentina Colombia, Brasil, Ecuador, Guatemala y México. En África están las experiencias de MTN de Suráfrica, y Orascom Telecom de Egipto, ambas con operaciones en varios países de la región (OCDE, 2003c).

¹¹ Utilizan el precio de las llamadas por minuto en países importadores y exportadores como aproximación del costo de comunicación.

¹² El autor plantea que en adición a las ganancias en bienestar producto de la liberalización directa del sector servicios, se generan ganancias de eficiencia generados por los más bajos costos del comercio en el sector usuario de los mismos.

¹³ Mediante la construcción de medidas de apertura del sector servicios basadas en el diseño de política (en lugar de medidas basadas en los resultados).

¹⁴ Véase Deardoff (1999), François y Wooton (1999) y Markusen *et al* (1999).

¹⁵ Para Paraguay este último escenario genera una pequeña pérdida a corto plazo, pero en el largo plazo le genera ganancias.

Cuadro 4.6 Impactos de la liberalización comercial en la producción del sector servicios*

Impacto de los escenarios de liberalización comercial en la producción del sector servicios en el corto plazo								
Sector servicios	Colombia	Ecuador-Bolivia	Perú	Venezuela	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Escenario ZLCSUR	0,10	0,46	0,16	0,15	0,05	0,13	-0,02	0,05
Escenario TLC EEUU-Andinos	0,51	0,77	0,24	-0,03	-0,01	-0,01	0,01	0,00
Escenario TLC UE-Andinos	0,05	0,58	0,25	0,23	-0,01	-0,02	0,02	0,00
Sin ATPDEA	-0,06	-0,34	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Escenario TLC EEUU-Mercosur	-0,02	-0,05	-0,01	-0,03	0,13	0,55	0,63	0,14
Escenario TLC UE-Mercosur	-0,02	-0,06	-0,01	-0,03	0,29	0,62	0,40	0,33
Escenario TLC EEUU-Chile	-0,01	-0,03	0,00	0,00	-0,01	-0,01	0,00	0,00
Escenario TLC UE-Chile	-0,01	-0,03	0,00	0,00	-0,01	-0,01	-0,01	0,00
Escenario TLC EEUU-CA	-0,02	-0,02	0,00	-0,02	0,00	-0,01	0,00	0,00
Escenario ALCA	0,70	1,29	0,45	0,74	0,22	0,85	0,88	0,25
Escenario ALCA <i>light</i>	0,55	1,15	0,41	0,68	0,22	0,86	0,88	0,23
Escenario libre comercio mundial	0,69	2,11	0,87	1,00	0,36	1,30	2,57	0,92
Impacto de los escenarios de liberalización comercial en la producción del sector servicios en el largo plazo								
Sector servicios	Colombia	Ecuador-Bolivia	Perú	Venezuela	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Escenario ZLCSUR	0,26	0,44	0,41	0,60	0,24	0,28	0,17	0,51
Escenario TLC EEUU-Andinos	1,12	0,86	1,01	-0,03	-0,02	-0,02	-0,01	-0,04
Escenario TLC UE-Andinos	0,85	1,46	1,49	1,05	-0,01	-0,02	0,02	-0,03
Sin ATPDEA	-0,13	-0,19	-0,10	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
Escenario TLC EEUU-Mercosur	-0,04	-0,02	-0,10	-0,07	0,50	1,13	1,41	1,45
Escenario TLC UE-Mercosur	0,00	0,00	-0,04	-0,02	0,73	1,30	1,37	2,44
Escenario TLC EEUU-Chile	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Escenario TLC UE-Chile	0,00	0,00	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	0,00	0,00
Escenario TLC EEUU-CA	-0,04	-0,03	-0,11	-0,07	-0,04	-0,03	-0,03	-0,08
Escenario ALCA	0,88	1,14	0,93	2,12	0,46	1,70	1,55	1,95
Escenario ALCA <i>light</i>	0,91	1,25	0,98	2,08	0,53	1,35	1,59	1,97
Escenario libre comercio mundial	1,68	2,45	2,27	3,01	1,56	2,37	3,72	3,27

* Variaciones %. Ver recuadro 4.1 para información sobre los escenarios de apertura comercial.

Fuente: Cuadra y Florián (2005)

de servicios son similares a los efectos de la liberalización de agricultura y manufacturas. Por otro lado, destaca que los mayores beneficios se darían para los países en desarrollo, en especial para el caso de China. Finalmente, se presentaron los efectos que tendría sobre el sector servicios la liberalización del comercio de bienes. Los resultados en este caso enfatizan el impacto favorable sobre la actividad del sector servicios del escenario multilateral, el ALCA, y la comunidad suramericana, mientras que el resto de los acuerdos sólo favorece a sus países miembros. Esto implica que los países deben hacer esfuerzos por adelantar negociaciones conjuntas tanto en la esfera regional y hemisférica, como en la multilateral.

Efectos de la apertura en el sector agrícola

Varios estudios recientes reseñados por Cline (2004) y Banco Mundial (2004b) analizan el impacto de la liberalización de la agricultura sobre el bienestar económico. El resultado general de estos estudios indica que la liberalización de este sector conduce a un incremento en los flujos de comercio, a mayores precios agrícolas y a un incremento en el bienestar económico general.

Este efecto favorable de la liberalización del comercio en el área de la agricultura se refleja tanto en los países desarrollados como en los países en desarro-

llo, esto es, puede incrementar el ingreso de todos los países del mundo. En un estudio realizado por Tokarick (2003), se muestra que los beneficios podrían ascender a US\$ 128 mil millones, o el equivalente a un incremento de 0,4% del PIB mundial. Los países que más ganarían de dicha liberalización serían aquellos que tienen las barreras más distorsionantes. Las economías desarrolladas, tomadas como una única región, capturarían el 75% de las ganancias, reflejando el hecho de que las medidas de apoyo a la agricultura son mayores en tales economías. Por otra parte, también habría ganancias para los países en desarrollo; en los casos de Argentina, Brasil e India, incluso, habría ganancias adicionales por su condición de exportadores netos de bienes agrícolas, y por las mejoras en sus términos de intercambio¹⁶.

Un último aspecto que cabe destacar en esta sección, es que los efectos de la eliminación de las barreras y distorsiones agrícolas no son uniformes. En este sentido, si bien la supresión de los subsidios generaría, en general, ganancias globales en términos de bienestar, estos beneficios serían inferiores a los reportados por la eliminación de los aranceles (Cernat *et al*, 2002). La eliminación de los aranceles a la agricultura en los países desarrollados generaría una ganancia de bienestar de alrededor de US\$ 91 mil millones, mientras que la eliminación de los subsidios aumentaría el bienestar en sólo US\$ 9,5 mil millones. Más aún, al tiempo que ninguna región pierde como resultado de la eliminación de los aranceles a la agricultura en los países desarrollados¹⁷, un número de países podría registrar pérdidas como resultado de la eliminación de los subsidios¹⁸. Esto se debe a que los productos que son subsidiados en los países desarrollados son, con algunas excepciones, importados por el resto del

mundo, en particular, por las economías en desarrollo. Como consecuencia, los países o regiones que importan estos productos subsidiados sufrirían pérdidas con la liberalización del comercio, por el deterioro de sus términos de intercambio.

Al respecto, Cline (2004) subraya que la crítica a la protección agrícola en los países desarrollados ha otorgado demasiado énfasis a los subsidios a los productores, y a su desmonte como prerrequisito para la liberalización de la agricultura, frente al tema del acceso al mercado, la reducción de aranceles y cuotas de importación y otras restricciones al comercio impuesta por aquellos. De allí que la estrategia de negociación de los países de la región debe tomar en cuenta estos elementos, en especial aquellos países importadores netos de alimentos.

Impactos sectoriales de la liberalización agrícola

Al igual que en el caso de los impactos agregados sobre producción y bienestar de los diferentes acuerdos comerciales, el escenario que genera los mayores beneficios en términos de producción total en el caso de una liberalización del sector agrícola es la opción del libre comercio mundial. En este sentido, se observa que tanto a corto como a largo plazo los países más favorecidos por la liberalización multilateral son los países que pertenecen al bloque Mercosur, en especial, Brasil y Argentina. Por su parte, Colombia, Ecuador y Bolivia son los países de la Comunidad Andina que derivan mayores beneficios del libre comercio. Los resultados precisos se presentan en los Cuadros 4.7 y 4.8.

Como se observa en los cuadros, los países cuyo aumento de producción es más significativo son

¹⁶ Estos resultados son similares a los obtenidos por Gurgel *et al* (1995), quienes emplearon un modelo de equilibrio general para medir el impacto de la liberalización de la agricultura bajo la Ronda Uruguay. Estos autores encontraron que, en general, los países desarrollados obtendrían las mayores ganancias a partir de una eliminación de las distorsiones en la agricultura (84%), con menores beneficios para otros países, y pérdidas para algunos pocos.

¹⁷ El Banco Mundial (2004b) destaca que una reducción de los aranceles y los obstáculos al comercio generará, no sólo una caída en la producción de los países industrializados protegidos, sino, además, un aumento en el consumo –en respuesta a la disminución en los precios a los consumidores–, lo cual redundará en un crecimiento de las exportaciones agrícolas de los países emergentes.

¹⁸ En un estudio reciente del BID (2004a), se analizan los posibles impactos de la liberalización del sector agrícola en el hemisferio occidental. Se destaca allí los escasos efectos que representaría para la región, si solamente se lograra la eliminación de la ayuda interna y de los subsidios a la exportación. Con respecto al primero, esto no causaría mayores alteraciones en la composición de las exportaciones. Por su parte, la eliminación de los subsidios a las exportaciones tendría un pequeño impacto –en algunos casos negativos– en las exportaciones de América Latina. Esto debido a que los países que no aplican tales subsidios no se verían afectados significativamente, mientras que las exportaciones de Centroamérica y la Comunidad Andina sí, ya que estos recurren a subsidios a las exportaciones.

Cuadro 4.7 Impactos de la liberalización comercial en la producción agrícola. Corto plazo*

Sectores	ZLC SUR		TLC EEUU-Andinos		TLC UE-CAN	Sin	TLC EEUU- Mercosur	TLC UE- Mercosur	TLC EEUU-Chile	TLC UE-Chile	TLC EEUU-CA	ALCA light	ALCA tight	Libre comercio
	ZLC SUR	TLC EEUU-Andinos	TLC UE-CAN	Sin	TLC EEUU- Mercosur	TLC UE- Mercosur	TLC EEUU-Chile	TLC UE-Chile	TLC EEUU-CA	ALCA light	ALCA tight	Libre comercio		
Colombia														
Arroz con cáscara	-0,19	-0,31	-0,30	-0,08	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	-0,08	0,68	-0,66		
Arroz procesado	-0,08	0,35	-0,09	-0,12	-0,02	-0,02	0,00	0,00	-0,01	0,37	0,15	-1,52		
Trigo	0,15	-11,31	-0,46	1,80	0,32	0,19	0,03	0,01	0,15	-16,59	2,14	-13,58		
Otros cereales	-0,06	-3,68	-0,85	0,35	0,09	0,06	0,01	0,00	0,03	-3,39	0,69	-3,41		
Vegetales, frutas y nueces	0,11	-0,54	5,53	-0,57	0,06	-0,07	-0,01	0,02	0,09	-0,61	0,39	4,52		
Semillas oleaginosas	-1,85	-2,48	-0,18	0,29	0,11	0,20	0,01	0,01	0,03	-3,66	0,87	-1,88		
Aceites vegetales	-1,22	-0,63	-0,61	0,21	0,02	0,20	0,00	0,00	0,03	0,58	0,19	0,01		
Caña de azúcar	-0,20	0,66	-0,29	-0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,03	0,77	0,66	-0,13		
Azúcar refinada	0,03	0,27	-0,42	-0,47	-0,03	0,02	0,00	0,00	0,14	0,37	0,75	3,09		
Lana y seda	-9,90	-2,71	-0,62	1,61	0,45	1,40	0,08	0,06	0,08	-10,18	2,00	-10,86		
Algodón	-1,12	-4,52	-0,40	0,82	0,22	0,18	0,02	0,00	0,06	-4,88	0,91	-6,34		
Otros cultivos	0,42	10,26	-0,33	-2,15	-0,73	0,01	-0,07	0,01	-0,33	8,43	1,17	5,24		
Industria alimentaria	-0,28	-0,16	-0,50	-0,21	0,00	-0,03	0,01	0,01	0,00	-0,17	-0,35	-1,15		
Ecuador-Bolivia														
Arroz con cáscara	-0,51	0,28	-0,92	-0,87	0,01	-0,01	0,02	0,04	0,00	-0,48	0,34	-3,29		
Arroz procesado	-0,77	0,19	-0,15	-0,35	-0,04	-0,03	-0,03	-0,03	-0,02	-0,48	0,42	-3,44		
Trigo	-4,20	-6,48	-4,01	2,02	0,31	0,78	0,03	-0,01	0,07	-12,10	1,88	-13,29		
Otros cereales	-0,64	-1,94	-1,24	-0,26	0,05	0,08	0,02	0,02	0,01	-2,53	0,48	-3,96		
Vegetales, frutas y nueces	0,49	-0,73	7,84	-0,37	0,13	0,00	-0,02	0,00	0,12	-0,02	0,64	7,30		
Semillas oleaginosas	-4,64	-2,04	-2,89	1,05	0,36	0,90	0,02	-0,01	0,03	-6,33	1,22	-5,42		
Aceites vegetales	-5,58	-1,71	-4,69	0,91	0,11	0,55	0,00	-0,17	0,02	-6,94	0,45	-9,91		
Caña de azúcar	-0,45	0,32	-0,76	-0,90	0,01	-0,02	0,02	0,04	0,00	-0,39	0,34	-2,53		
Azúcar refinada	0,75	-0,04	-0,60	-1,64	-0,12	-0,05	1,09	1,35	0,16	-7,48	1,97	-7,65		
Lana y seda	-2,74	-0,52	-3,43	1,09	0,25	0,45	0,12	0,13	-0,02	-2,61	0,84	-2,53		
Algodón	-1,01	-3,60	-2,93	1,26	0,29	0,27	0,03	0,00	0,06	-3,89	0,85	-6,09		
Otros cultivos	0,46	10,71	-3,52	-1,89	-0,73	0,08	-0,07	-0,02	-0,42	9,70	1,62	7,64		
Industria alimentaria	0,01	0,34	-0,86	-1,41	0,02	-0,08	-0,02	0,01	0,01	0,35	-0,18	-2,22		

Continúa

Continuación

Sectores	ZLCSUR	TLC EEUU-Andinos		TLC Sin ATPDEA	TLC Mercosur	TLC UE-Mercosur	TLC EEUU-Chile	TLC UE-Chile	TLC EEUU-CA	ALCA light	ALCA	Libre comercio
		TLC EEUU-Andinos	TLC UE-Andinos									
Perú												
Arroz con cáscara	-0,96	0,42	0,28	-0,04	0,02	0,02	0,01	0,01	-0,02	0,21	0,38	-0,08
Arroz procesado	-2,25	0,16	0,08	-0,05	-0,02	-0,03	-0,02	-0,01	0,00	0,17	0,21	-2,22
Trigo	0,13	-4,65	0,16	0,81	0,14	0,63	0,00	0,01	0,06	-6,50	0,65	-3,27
Otros cereales	-0,70	-0,40	0,00	0,16	0,03	0,22	0,00	0,01	0,00	-0,92	0,30	0,25
Vegetales, frutas y nueces	0,13	-0,12	1,48	-1,67	-0,02	-0,03	0,08	-0,05	0,07	-0,33	0,30	0,90
Semillas oleaginosas	-0,91	0,55	0,47	-0,17	0,03	0,19	0,01	0,01	-0,01	-0,41	0,35	1,35
Aceites vegetales	-2,43	-1,40	0,22	0,09	0,02	0,22	-0,01	-0,01	0,02	-3,46	0,19	-1,41
Caña de azúcar	-0,40	0,45	0,30	-0,06	0,01	0,00	0,01	0,01	-0,02	0,21	0,37	0,55
Azúcar refinada	-0,12	0,07	0,23	-0,69	-0,05	0,00	0,00	0,00	0,08	-0,50	0,15	0,04
Lana y seda	-0,51	0,42	0,31	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01	-0,02	0,05	0,32	0,14
Algodón	-1,93	-3,50	0,36	0,29	0,09	0,16	0,00	0,01	0,03	-4,89	0,39	-3,35
Otros cultivos	-0,05	1,71	0,17	-0,20	-0,08	-0,04	0,00	0,01	-0,03	1,39	0,21	0,63
Industria alimentaria	-0,32	-0,04	0,48	0,08	0,02	-0,03	0,01	0,01	0,02	-0,07	-0,33	1,41
Venezuela												
Arroz con cáscara	-0,01	-0,32	-0,12	-0,05	-0,02	-0,02	0,00	0,00	0,01	0,17	0,46	-0,42
Arroz procesado	-0,80	-1,09	0,94	-0,93	-0,06	0,04	-0,01	-0,01	-0,05	-1,39	1,35	-14,72
Trigo	-0,05	0,04	0,19	0,01	0,04	0,04	0,01	0,00	0,02	-5,64	0,64	-5,90
Otros cereales	0,00	-0,05	-0,14	-0,02	-0,01	-0,01	0,00	0,00	-0,01	0,11	0,49	-0,29
Vegetales, frutas y nueces	-0,06	-0,05	0,21	-0,02	-0,01	-0,01	0,02	0,01	-0,01	0,05	0,19	-0,04
Semillas oleaginosas	-0,49	-0,21	0,71	-0,08	-0,06	0,14	0,00	-0,02	-0,04	1,66	0,95	2,15
Aceites vegetales	-0,16	-0,11	0,29	-0,03	-0,04	-0,01	-0,01	-0,01	-0,03	1,01	1,59	1,87
Caña de azúcar	0,18	0,09	0,50	-0,12	-0,06	-0,04	0,00	-0,01	-0,04	1,10	1,10	0,73
Azúcar refinada	-0,06	-0,10	-0,36	-0,08	-0,02	-0,02	0,00	0,00	0,00	0,08	0,29	-0,84
Lana y seda	-0,19	0,01	-0,28	0,02	-0,01	0,02	0,00	0,00	-0,02	0,31	0,77	-2,96
Algodón	-1,43	0,00	0,25	0,01	0,08	0,20	0,00	-0,01	0,30	-4,10	0,85	-6,45
Otros cultivos	-0,06	0,09	0,11	-0,06	-0,03	0,00	0,01	0,01	-0,02	0,65	0,64	-0,61
Industria alimentaria	0,01	-0,06	-0,20	-0,02	-0,02	-0,02	0,00	0,00	-0,01	0,59	0,52	0,06

Continuación

Argentina												
Arroz con cáscara	0,67	0,11	0,01	-0,01	0,72	0,68	0,06	0,08	-0,12	4,08	1,18	-1,63
Arroz procesado	0,89	0,05	0,04	-0,03	0,42	0,45	0,09	0,11	0,01	4,93	0,49	-6,75
Trigo	-0,23	-0,71	0,12	-0,01	0,10	-0,32	0,04	0,06	0,03	-1,53	0,16	-4,31
Otros cereales	-0,06	-0,07	0,01	-0,01	0,37	0,92	0,09	0,13	-0,02	0,40	0,50	10,20
Vegetales, frutas y nueces	-0,08	0,09	-0,10	-0,01	0,58	5,77	0,05	0,03	0,04	0,65	0,32	2,27
Semillas oleaginosas	0,00	0,09	0,06	0,00	0,78	-1,46	0,04	0,06	0,00	0,60	-0,11	17,54
Aceites vegetales	0,74	-0,17	-0,02	-0,06	0,56	-1,45	0,06	0,07	-0,02	1,18	-0,59	-12,53
Caña de azúcar	0,43	0,04	0,00	0,04	1,72	1,25	0,10	0,12	0,09	2,26	0,96	1,05
Azúcar refinada	0,47	0,05	0,01	0,05	1,91	1,27	0,11	0,14	0,12	2,50	0,98	1,29
Lana y seda	-0,98	0,30	0,18	0,03	0,02	-3,81	0,10	0,12	-0,08	-0,68	-1,07	-12,17
Algodón	1,10	-0,70	0,04	-0,01	0,52	-1,48	0,04	0,02	-0,12	0,16	-0,08	-3,35
Otros cultivos	-0,25	-0,02	0,07	0,05	4,74	2,57	0,05	0,02	-0,08	3,97	0,56	3,45
Industria alimentaria	0,16	0,03	0,00	-0,01	0,65	3,81	0,02	0,02	0,00	1,31	1,40	3,91
Brasil												
Arroz con cáscara	0,01	0,01	0,01	-0,01	0,08	2,51	0,01	0,01	0,00	0,66	0,06	0,52
Arroz procesado	0,09	-0,01	-0,01	0,00	0,12	0,27	0,00	-0,01	0,00	0,49	0,34	-0,27
Trigo	-0,37	-0,35	0,11	-0,03	-0,82	3,08	0,04	0,05	0,00	-2,65	-1,56	-1,07
Otros cereales	-0,32	0,05	0,06	0,00	-0,10	1,71	0,02	0,03	0,00	-0,80	-0,57	32,93
Vegetales, frutas y nueces	-0,38	0,05	-0,04	0,05	1,27	4,94	0,03	0,09	0,06	0,39	-0,53	1,49
Semillas oleaginosas	-0,59	0,12	0,15	0,00	-0,53	-0,88	0,04	0,05	0,03	-1,62	-1,50	19,07
Aceites vegetales	-0,21	0,03	0,05	0,00	0,02	0,43	0,02	0,02	-0,01	-0,18	-0,50	-3,57
Caña de azúcar	-0,26	0,03	0,04	0,01	0,22	0,05	0,02	0,02	0,24	-0,39	-0,36	6,11
Azúcar refinada	-0,51	0,06	0,08	0,02	0,55	0,73	0,03	0,04	0,49	-0,12	-0,25	15,75
Lana y seda	-2,22	0,29	0,36	0,00	-3,62	-7,05	0,18	0,22	-0,17	-8,17	-6,19	-26,76
Algodón	0,85	-0,21	0,01	-0,03	0,07	-1,63	0,03	0,03	-0,14	-0,01	-0,15	-4,11
Otros cultivos	-0,67	-0,08	0,15	0,05	4,07	4,33	0,04	0,05	-0,06	1,77	-1,62	3,80
Industria alimentaria	-0,06	0,02	0,02	0,00	0,33	3,77	0,01	0,01	0,00	0,04	0,14	2,06

Continúa

Cuadro 4.8 Impactos de la liberalización comercial en la producción agrícola. Largo plazo*

Sectores	ZLC SUR		TLC EEUU- Andinos	TLC UE-CAN	Sin	TLC EEUU- Mercosur	TLC UE- Mercosur	TLC EEUU-Chile	TLC UE-Chile	TLC EEUU-CA	ALCA light	ALCA tight	Libre comercio
	ZLC SUR	TLC EEUU- Andinos	TLC UE-CAN	Sin	TLC EEUU- Mercosur	TLC UE- Mercosur	TLC EEUU-Chile	TLC UE-Chile	TLC EEUU-CA	ALCA light	ALCA tight	Libre comercio	
Colombia													
Arroz con cáscara	-0,05	0,24	0,39	-0,14	-0,02	0,00	0,00	0,01	0,01	-0,01	0,06	1,01	0,19
Arroz procesado	-0,01	0,66	0,36	-0,15	-0,02	-0,01	0,00	0,00	0,00	-0,02	0,37	0,26	-1,03
Trigo	0,31	-10,83	0,22	1,74	0,33	0,21	0,03	0,02	0,02	0,14	-16,92	2,29	-12,67
Otros cereales	0,07	-3,21	-0,22	0,30	0,08	0,06	0,01	0,01	0,01	0,02	-3,36	0,96	-2,64
Vegetales, frutas y nueces	0,20	-0,25	5,96	-0,60	0,05	-0,07	0,00	0,03	0,03	0,08	-0,58	0,56	5,19
Semillas oleaginosas	-1,73	-1,95	0,50	0,23	0,07	0,18	0,01	0,01	0,01	0,01	-3,95	1,16	-1,02
Aceites vegetales	-1,09	0,17	0,13	0,13	-0,04	0,14	0,00	0,00	0,00	0,01	0,36	0,68	1,00
Caña de azúcar	-0,06	1,22	0,40	-0,20	-0,03	-0,01	0,00	0,01	0,01	-0,05	0,93	0,99	0,68
Azúcar refinada	0,22	1,00	0,35	-0,56	-0,09	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,07	0,91	1,26	4,03
Lana y seda	-9,62	-2,20	0,07	1,54	0,80	2,11	0,09	0,07	0,07	0,04	-9,05	2,88	-9,18
Algodón	-0,99	-4,00	0,28	0,75	0,16	0,12	0,02	0,01	0,01	0,04	-4,47	1,15	-5,55
Otros cultivos	0,50	10,55	0,08	-2,17	-0,83	-0,06	-0,07	0,02	0,02	-0,32	8,54	1,19	6,63
Industria alimentaria	-0,15	0,35	0,17	-0,27	-0,02	-0,03	0,01	0,01	0,01	-0,02	-0,02	-0,07	-0,37
Ecuador-Bolivia													
Arroz con cáscara	-0,37	0,71	0,00	-0,85	-0,02	-0,03	0,04	0,06	0,06	-0,02	-0,33	0,88	-2,50
Arroz procesado	-0,80	0,27	0,37	-0,26	-0,03	0,00	-0,02	-0,02	-0,02	-0,03	-0,73	0,41	-3,33
Trigo	-4,04	-5,99	-2,77	2,01	0,29	0,76	0,04	0,01	0,01	0,05	-12,46	2,41	-12,48
Otros cereales	-0,52	-1,59	-0,30	-0,24	0,02	0,06	0,03	0,04	0,04	-0,01	-2,50	0,90	-3,33
Vegetales, frutas y nueces	0,58	-0,53	8,54	-0,37	0,13	0,01	0,00	0,03	0,03	0,12	0,10	0,95	7,98
Semillas oleaginosas	-4,49	-1,52	-1,75	1,02	0,13	0,68	0,03	0,00	0,00	0,00	-3,86	1,63	-4,71
Aceites vegetales	-5,09	-0,60	-2,94	0,67	-0,09	0,32	0,02	-0,14	-0,03	-0,03	-7,31	1,96	-7,96
Caña de azúcar	-0,31	0,75	0,29	-0,89	-0,03	-0,04	0,04	0,06	0,06	-0,02	-0,25	0,88	-1,78
Azúcar refinada	1,30	1,13	1,26	-1,86	-0,20	-0,09	1,23	1,54	0,05	0,05	-6,29	3,65	-5,41
Lana y seda	-2,49	0,11	-2,11	1,05	0,30	0,60	0,14	0,15	-0,08	-2,14	1,77	0,66	-0,66
Algodón	-0,84	-3,15	-1,84	1,24	0,21	0,20	0,03	0,01	0,02	0,02	-3,41	1,36	-5,32
Otros cultivos	0,52	10,94	-2,79	-1,86	-0,84	0,03	-0,06	-0,02	-0,43	9,89	1,70	8,76	8,76
Industria alimentaria	0,14	0,75	0,16	-1,38	-0,01	-0,09	-0,01	0,03	-0,01	0,60	0,31	-1,56	-1,56

Continúa

Continuación

Sectores	ZLCSUR	TLC EEUU-Andinos		TLC UE-CAN	Sin ATPDEA	TLC Mercosur	TLC EEUU-Mercosur	TLC UE-Mercosur	TLC EEUU-Chile	TLC UE-Chile	TLC EEUU-CA	ALCA light	ALCA	Libre comercio
		TLC EEUU-	TLC Andinos											
Perú														
Arroz con cáscara	-0,71	1,25	1,45	-0,14	-0,09	-0,04	0,00	0,00	0,00	-0,12	0,18	1,04	1,10	1,10
Arroz procesado	-2,08	0,71	0,92	-0,12	-0,10	-0,10	-0,02	-0,02	-0,02	-0,07	-1,46	0,59	-1,43	-1,43
Trigo	0,15	-4,46	0,66	0,79	0,10	0,59	0,00	0,00	0,00	0,04	-6,97	0,53	-2,55	-2,55
Otros cereales	-0,55	0,11	0,81	0,09	-0,05	0,16	0,00	0,00	0,00	-0,06	-0,78	0,63	1,15	1,15
Vegetales, frutas y nueces	0,20	0,13	1,97	-1,69	-0,06	-0,04	0,09	0,03	0,03	0,03	-0,24	0,45	1,68	1,68
Semillas oleaginosas	-0,71	1,20	1,44	-0,25	-0,08	0,10	0,00	0,00	0,00	-0,09	-0,31	0,78	2,41	2,41
Aceites vegetales	-2,19	-0,60	1,40	-0,01	-0,12	0,10	-0,01	-0,01	-0,01	-0,08	-3,58	0,77	-0,17	-0,17
Caña de azúcar	-0,13	1,31	1,48	-0,17	-0,09	-0,06	0,00	0,00	0,00	-0,13	0,72	1,04	1,76	1,76
Azúcar refinada	0,13	0,81	1,34	-0,79	-0,14	-0,05	0,00	0,00	0,00	-0,04	-0,07	0,68	1,18	1,18
Lana y seda	-0,26	1,21	1,43	-0,10	-0,08	-0,04	0,00	0,01	0,01	-0,12	0,48	0,94	1,37	1,37
Algodón	-1,78	-2,96	1,24	0,22	-0,01	0,08	0,00	0,00	0,00	-0,04	-4,76	0,72	-2,35	-2,35
Otros cultivos	0,02	1,95	0,74	-0,23	-0,14	-0,08	0,00	0,00	0,00	-0,07	1,49	0,32	1,47	1,47
Industria alimentaria	-0,06	0,73	1,61	-0,02	-0,08	-0,09	0,01	0,01	0,01	-0,08	0,42	0,27	2,62	2,62
Venezuela														
Arroz con cáscara	0,29	-0,32	0,42	-0,05	-0,05	-0,02	0,00	0,00	-0,01	-0,03	1,07	1,36	0,85	0,85
Arroz procesado	0,03	-1,04	2,52	-0,92	-0,19	-0,02	0,01	0,01	-0,02	-0,16	1,74	4,63	-10,88	-10,88
Trigo	0,24	0,06	0,73	0,02	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	-0,01	-5,01	1,46	-4,69	-4,69
Otros cereales	0,29	-0,05	0,40	-0,01	-0,05	-0,02	0,00	0,00	0,00	-0,04	1,02	1,40	0,98	0,98
Vegetales, frutas y nueces	0,17	-0,05	0,65	-0,01	-0,04	-0,01	0,00	0,00	0,00	-0,04	0,75	0,91	0,94	0,94
Semillas oleaginosas	-0,31	-0,18	1,07	-0,08	-0,14	0,09	0,00	0,00	-0,02	-0,07	1,98	1,38	3,10	3,10
Aceites vegetales	0,12	-0,13	0,81	-0,01	-0,07	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,05	1,81	2,46	3,10	3,10
Caña de azúcar	0,37	0,11	0,85	-0,11	-0,07	-0,02	0,00	0,00	0,00	-0,06	1,50	1,56	1,61	1,61
Azúcar refinada	0,25	-0,15	0,20	-0,07	-0,05	-0,02	0,00	0,00	-0,01	-0,04	1,02	1,23	0,43	0,43
Lana y seda	0,00	0,02	0,07	0,02	-0,03	0,03	0,00	0,00	0,00	-0,05	0,74	1,19	-2,11	-2,11
Algodón	-1,20	0,03	0,71	0,01	0,03	0,19	0,00	0,00	-0,01	0,34	-3,32	1,58	-5,24	-5,24
Otros cultivos	0,16	0,10	0,52	-0,05	-0,07	-0,01	0,01	0,01	0,01	-0,04	1,30	1,24	0,43	0,43
Industria alimentaria	0,33	-0,06	0,38	-0,01	-0,05	-0,03	0,00	0,00	0,00	-0,05	1,58	1,50	1,41	1,41

Continuación

Argentina												
Arroz con cáscara	0,75	0,10	0,01	-0,01	0,72	0,86	0,06	0,08	-0,15	9,42	1,08	-1,09
Arroz procesado	1,01	0,03	0,04	-0,03	0,65	0,80	0,11	0,14	-0,01	5,29	0,72	-6,41
Trigo	-0,02	-0,69	0,16	-0,02	0,61	0,40	0,02	0,04	0,01	1,44	0,73	-3,33
Otros cereales	0,07	-0,06	0,03	-0,01	0,61	1,33	0,11	0,15	-0,05	1,97	0,81	11,18
Vegetales, frutas y nueces	0,03	0,08	-0,11	-0,01	0,78	6,06	0,06	0,03	0,02	2,13	0,51	2,96
Semillas oleaginosas	0,15	0,06	0,04	0,00	1,03	-0,97	0,01	0,03	-0,04	-12,54	0,12	18,65
Aceites vegetales	0,96	-0,22	-0,07	-0,05	1,11	-0,58	0,02	0,03	-0,06	5,12	0,03	-13,62
Caña de azúcar	0,58	0,02	-0,01	0,04	2,05	1,70	0,11	0,14	0,03	3,22	1,21	1,77
Azúcar refinada	0,64	0,03	-0,01	0,05	2,30	1,83	0,13	0,16	0,05	3,64	1,29	1,92
Lana y seda	-0,71	0,27	0,14	0,03	0,62	-2,93	0,07	0,08	-0,13	2,67	-0,35	-10,72
Algodón	1,36	-0,70	0,07	-0,02	1,05	-0,64	0,03	0,01	-0,18	1,74	0,54	-1,94
Otros cultivos	-0,11	-0,03	0,06	0,05	4,95	2,94	0,04	0,02	-0,10	6,49	0,80	4,42
Industria alimentaria	0,31	0,01	-0,01	-0,01	0,98	4,36	0,01	0,02	-0,02	2,02	1,74	4,68
Brasil												
Arroz con cáscara	0,24	-0,01	-0,01	-0,01	1,09	3,78	0,01	0,01	-0,03	-0,85	1,19	2,46
Arroz procesado	0,20	-0,01	-0,01	0,00	0,57	0,78	0,00	0,00	-0,02	0,63	0,75	0,51
Trigo	0,09	-0,39	0,09	-0,03	1,45	5,76	0,04	0,06	-0,06	-11,59	1,21	3,08
Otros cereales	-0,09	0,03	0,05	0,00	0,95	2,99	0,02	0,02	-0,03	-2,80	0,63	36,53
Vegetales, frutas y nueces	-0,14	0,02	-0,07	0,05	2,37	6,30	0,04	0,11	0,04	-2,72	0,77	3,66
Semillas oleaginosas	-0,25	0,08	0,13	0,00	0,97	0,88	0,02	0,04	-0,02	86,45	0,33	23,44
Aceites vegetales	0,04	0,00	0,03	0,00	1,17	1,79	0,01	0,01	-0,04	-3,69	0,78	-2,03
Caña de azúcar	0,00	0,00	0,02	0,01	1,57	1,61	0,01	0,01	0,13	-1,00	1,04	8,23
Azúcar refinada	-0,28	0,03	0,06	0,02	1,69	2,05	0,02	0,03	0,29	-2,48	0,79	17,51
Lana y seda	-1,24	0,19	0,25	0,00	0,33	-2,57	0,14	0,17	-0,29	-28,10	-0,90	-19,61
Algodón	1,14	-0,24	0,00	-0,03	1,37	-0,17	0,02	0,02	-0,19	-4,27	1,35	-1,49
Otros cultivos	-0,30	-0,12	0,12	0,05	5,78	6,30	0,02	0,04	-0,10	-5,58	0,34	7,61
Industria alimentaria	0,14	0,00	0,00	0,00	1,26	4,98	0,01	0,01	-0,03	0,31	1,14	3,77

Sectores	ZLCSUR	TLC EEUU-Andinos	TLC UE-CAN	Sin ATPDEA	TLC Mercosur	TLC EEUU-Mercosur	TLC UE-Mercosur	TLC EEUU-Chile	TLC UE-Chile	TLC EEUU-CA	ALCA light	ALCA	Libre comercio
Paraguay													
Arroz con cáscara	-0,92	0,11	0,08	0,08	-0,12	-0,02	-0,03	-0,02	-0,03	-0,02	-0,64	-5,12	-0,43
Arroz procesado	1,32	-0,04	-0,01	-0,02	0,92	0,22	0,00	0,01	0,00	0,01	-0,17	3,53	0,97
Trigo	-0,21	-0,11	0,00	0,03	-2,18	2,02	-0,01	0,00	-0,01	0,00	0,06	-4,62	0,41
Otros cereales	0,13	-0,05	-0,03	0,01	0,44	4,11	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,31	0,66
Vegetales, frutas y nueces	0,08	0,00	-0,12	0,00	0,43	4,80	0,02	-0,01	0,02	0,02	-0,03	-0,03	0,55
Semillas oleaginosas	0,00	-0,06	0,10	-0,04	-0,22	-1,71	-0,02	-0,03	-0,02	0,07	0,07	4,52	-0,18
Aceites vegetales	3,53	-0,28	-1,38	-0,14	1,81	-2,26	-0,02	-0,03	-0,02	-0,04	-0,04	2,90	1,49
Caña de azúcar	0,68	-0,06	-0,11	0,01	2,39	19,19	0,00	0,03	0,00	0,03	0,03	2,15	2,21
Azúcar refinada	-0,77	0,03	0,15	0,07	3,62	47,29	-0,01	-0,01	-0,01	0,14	0,14	1,80	2,36
Lana y seda	-0,28	0,01	0,04	0,02	1,20	-0,95	-0,01	-0,02	-0,01	-0,11	-0,11	-0,29	0,61
Algodón	-0,11	0,04	0,03	0,05	-0,56	-2,25	-0,02	-0,03	-0,02	-0,18	-0,18	-1,42	0,84
Otros cultivos	3,22	0,01	0,04	-0,23	1,71	1,21	0,11	0,01	0,01	-0,04	-0,04	3,14	0,79
Industria alimentaria	1,99	-0,15	-0,22	-0,02	1,89	1,63	0,03	0,12	0,03	-0,03	-0,03	2,69	2,95
Uruguay													
Arroz con cáscara	0,90	-0,07	0,04	-0,01	0,91	2,14	-0,01	0,00	-0,01	0,00	-0,05	7,45	0,09
Arroz procesado	1,87	-0,12	-0,02	-0,01	1,31	2,28	0,02	0,03	0,02	0,03	-0,18	9,04	1,71
Trigo	0,51	-0,05	-0,06	-0,01	0,95	1,94	0,00	0,01	0,00	0,01	-0,03	1,85	2,05
Otros cereales	0,44	-0,04	-0,06	-0,01	0,88	1,88	0,04	0,07	0,04	0,07	-0,03	1,72	1,82
Vegetales, frutas y nueces	-0,02	0,01	-0,12	-0,03	0,71	6,86	0,02	-0,04	0,02	-0,04	0,00	0,34	0,68
Semillas oleaginosas	1,85	-0,01	-0,26	0,00	0,44	0,00	0,00	-0,01	0,00	-0,01	-0,03	-0,35	0,13
Aceites vegetales	4,95	-0,11	-0,67	-0,06	0,92	1,27	-0,01	0,00	-0,01	0,00	-0,05	4,19	0,71
Caña de azúcar	-0,26	-0,04	-0,06	0,01	1,31	1,58	-0,01	0,00	-0,01	0,00	-0,03	1,03	1,41
Azúcar refinada	-0,67	-0,05	-0,09	0,02	1,93	2,12	-0,01	0,00	-0,01	0,00	-0,03	1,21	1,88
Lana y seda	0,10	-0,03	0,04	0,00	1,40	1,20	0,01	0,01	0,01	-0,12	0,93	1,27	-0,09
Algodón	14,19	0,11	-0,68	0,11	2,12	3,90	-0,08	-0,08	-0,08	-0,24	-0,24	6,54	0,86
Otros cultivos	-0,40	-0,02	0,10	0,00	1,63	0,06	0,16	0,11	0,11	-0,02	-0,02	1,75	-0,01
Industria alimentaria	0,87	-0,04	-0,13	-0,01	1,44	3,13	0,00	0,02	0,00	-0,04	-0,04	3,49	3,68

* Variaciones %. Ver recuadro 4.1 para información sobre los escenarios de apertura comercial.

Fuente: Cuadra y Florián (2005)

Brasil y Argentina, en particular en la rama de la producción de cereales –excepto arroz y trigo– y de semillas oleaginosas. En la primera, el incremento de la producción para Brasil y Argentina estaría en alrededor del 34% y 11%, respectivamente; mientras que en la segunda, el incremento sería cercano al 22% y 18%, respectivamente. Dichos resultados son consistentes tanto a corto como a largo plazo. En el caso de Paraguay, los beneficios más evidentes se darían en la producción de azúcar refinada, con un aumento de 18,8% en el corto plazo y 24,6% en el largo plazo. Por su parte, Uruguay vería los mayores beneficios de la liberalización mundial en un incremento de su producción de algodón de 26% y 32% en el corto y largo plazo, respectivamente.

En relación a los países de la CAN, si bien los beneficios que se obtendrían no serían tan elevados como los registrados por los países de Mercosur, en ciertos sectores de la actividad agrícola los mismos podrían obtener ganancias importantes en términos de producción. Los casos más destacables son i) Ecuador-Bolivia, en los que, a corto y largo plazo, se generaría un incremento cercano al 8% en el nivel de producción de frutas, vegetales y nueces, y una subida algo superior a ésta en la producción de otros cultivos; y ii) Colombia, cuya producción de frutas, vegetales y nueces aumentaría en aproximadamente 5% (a corto y largo plazo), azúcar refinada en un 4% en el corto plazo, y finalmente otros cultivos, con 5,2% de incremento en el largo plazo.

En el análisis de los costos y beneficios para el sector agrícola derivados de la liberalización comercial, es importante identificar aquellos sectores que se perjudicarían con la reforma. En tal sentido, uno de los sectores más afectados es el de trigo en Colombia y Ecuador y Bolivia, cuya producción en el corto plazo caería en 13,5% y 13,3%, respectivamente, siendo apenas algo más moderada en el largo plazo (12,7% y 12,5%, respectivamente).

Otro de los sectores claramente afectado negativamente por el libre comercio mundial sería el de arroz procesado en Venezuela, donde podría esperarse una disminución de 14,7% en el corto plazo, y de 10,9% en el largo plazo. En el caso de Argentina, se verían considerablemente afectados dos sectores de la producción agrícola; en primer lugar la producción de aceites vegetales, cuya caída sería

del orden del 12,5% y 13,6% en el corto y largo plazo, respectivamente; en segundo lugar, la producción de lana y seda, la cual sufriría una disminución de aproximadamente 12% a corto plazo y 10,7% en el largo plazo. Este último sector se vería incluso más afectado en el caso de Brasil, al estimarse una caída de producción de 19,6% y 26,8%, a corto y largo plazo, respectivamente. Finalmente, en Paraguay la producción de arroz con cáscara decrecería en alrededor 14,3% (corto plazo) y 15,8% (largo plazo).

Por otro lado, si bien el resto de los escenarios mostrados no benefician a los países de la región en el mismo orden de magnitud que la liberalización multilateral, vale la pena comentar dos de ellos, cuyos efectos serían evidentemente positivos para algunos sectores de la agricultura en los países de la región. Estos son, por un lado, el escenario TLC EEUU-Andinos, y por otro, el TLC UE-Mercosur.

Con respecto al primero, cabe destacar que en el sector “otros cultivos” los beneficios serían en general positivos y significativos, en especial para Colombia y Ecuador y Bolivia. En estos países el incremento de la producción de dicho sector superaría el 10% tanto a corto como a largo plazo –crecimientos muy superiores a los resultantes del escenario libre comercio. Por otra parte, en el escenario TLC UE-Mercosur, los resultados indican que todos los países de ese bloque registrarían incrementos claramente positivos en la producción del sector “frutas, vegetales y nueces”. Tales beneficios oscilarían entre el 4% y el 7% para todos los países de Mercosur, a corto y largo plazo. Por último, se observa que a lo largo de este grupo de países del sur, el sector “industria alimentaria” sería ampliamente favorecido. Destacan Argentina y Brasil que, a corto plazo, experimentarían un aumento en la producción de esa industria de 3,8%, mientras que en el largo plazo, el aumento de la producción de alimentos sería de 4,4% y 5%, en ambos países, respectivamente.

Compatibilidad entre acuerdos

Una vez analizados los impactos en el sector agrícola de cada uno de los acuerdos, se pasa ahora a examinar su compatibilidad estructural. En otras palabras, se examinarán y compararán los diversos escenarios comerciales en cuanto a la dirección que muestran sus respectivos impactos. Este análisis resulta especialmente importante en la medida en que indica

aquellos acuerdos en los que es posible avanzar de manera paralela sin generar efectos contrarios sobre el sector agrícola; esto es, permite orientar con mayor precisión la estrategia de inserción más conveniente para beneficiar al sector agrícola.

En tal sentido, en el caso de los países andinos, se evidencia que la mayor compatibilidad la reporta el TLC con EEUU con el escenario de libre comercio mundial. Ello significa, de acuerdo con lo dicho, que para los países andinos que se encuentran negociando acuerdos bilaterales con EEUU, es posible, y hasta deseable, avanzar al mismo tiempo en negociaciones multilaterales. Específicamente, al observar los efectos en el crecimiento de la producción en los subsectores de la agricultura, se concluye que en casi todos los rubros, la dirección y magnitud de las variaciones son muy similares para ambos acuerdos¹⁹.

Para Mercosur, por su parte, se observa que la compatibilidad mayor se registra entre la opción multilateral y el TLC UE-Mercosur. Es interesante destacar, en este caso, que aquellos sectores que registran los mayores crecimientos de producción en estos escenarios son, precisamente, aquellos en los que existe mayor compatibilidad²⁰. En síntesis, hay una amplia compatibilidad entre la opción multilateral y los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y Europa de andinos y Mercosur, respectivamente. Ello pone de manifiesto la importancia de esas regiones desarrolladas para el logro de un mejor acceso de los bienes agrícolas de América Latina.

Conclusiones

En este capítulo se han explorado los posibles impactos de la liberalización comercial sobre las principales variables macroeconómicas y sectoriales de las economías de la región. Para ello se utilizaron doce escenarios concretos basados en acuerdos comerciales que se encuentran actualmente en las agendas comerciales de los países.

Los resultados generales que muestra la literatura en esta materia son bastante heterogéneos; no obstante, el análisis realizado aquí indica que, tanto en el corto como en el largo plazo, todos los acuerdos comerciales generan beneficios en producción y bienestar a cada uno de los países involucrados. Tales beneficios se hacen más evidentes en el largo plazo, cuando la liberalización comercial ha logrado desplegar sus efectos positivos sobre la productividad total de cada país y sobre la dotación de factores vía acumulación de capital. Entre los acuerdos, sin embargo, destaca la superioridad mostrada por la opción de liberalización multilateral, en la cual se magnifican las ganancias para los países en términos de producción y bienestar, tanto en el corto como en el largo plazo.

Adicionalmente, en este capítulo se ha presentado un análisis especial de dos sectores de especial relevancia para los países de la región en las negociaciones comerciales, como son el sector de servicios y el sector agrícola. Los resultados muestran que la liberalización del comercio de servicios generaría efectos similares a los registrados con la apertura de la agricultura y de manufacturas; esto es, dicha liberalización impacta positivamente el crecimiento y el bienestar. Asimismo, el análisis revela que los mayores beneficios se registrarían en los países en desarrollo, especialmente en China. Respecto a la región, los resultados muestran que la actividad del sector servicios de todos los países ganaría dinamismo con una liberalización general del comercio de bienes, especialmente en los escenarios de libre comercio mundial, ALCA, e integración suramericana (ZLCSUR); el resto de los acuerdos sólo favorece a los países miembros.

Con respecto a los impactos agregados sobre los niveles de producción de una apertura en el sector agrícola, el escenario que genera los mayores impactos positivos es, de nuevo, la opción del libre comercio mundial. En este sentido, tanto a corto como a largo plazo los países más favorecidos por la liberalización multilateral son los países del

¹⁹ Otra opción levemente compatible con el escenario de liberalización mundial para los países andinos es el tratado de libre comercio con Europa, cuyos resultados, si bien son modestos en términos de magnitud, se orientan en la mayoría de los sectores, en la misma dirección positiva.

²⁰ Adicionalmente, es importante notar que un eventual TLC con Estados Unidos para los países de Mercosur sería una opción que también coincide con la opción del libre comercio mundial. En particular parece haber especial compatibilidad en las direcciones positivas de crecimiento de producción de la mayoría de los subsectores de la agricultura.

bloque Mercosur, en especial, Brasil y Argentina. En la Comunidad Andina, por su parte, los países que derivan los mayores beneficios de la apertura comercial del sector agrícola en el escenario multilateral, son Colombia, Ecuador y Bolivia.

A nivel sectorial, los resultados muestran que los países cuyo aumento de la producción resultó más significativo fueron Brasil y Argentina, en particular en la rama de producción de cereales –excepto arroz y trigo– y de semillas oleaginosas. Finalmente, en relación a la congruencia de los escenarios comer-

ciales en la apertura del sector agrícola, se observa una amplia compatibilidad entre la opción multilateral, y los tratados de libre comercio con Estados Unidos, para los países andinos. Para Mercosur, la compatibilidad se evidencia entre la opción multilateral y el TLC con la Unión Europea. Los resultados anteriores ponen de manifiesto que EEUU y la UE son claves para América Latina en las negociaciones relativas a la materia agrícola, y que la esfera multilateral de negociación es el escenario más deseable para todos los países dados sus impactos positivos en los diversos subsectores agrícolas.

Impactos sociales y territoriales de la inserción internacional

Impactos sociales y territoriales de la inserción internacional

Introducción

El análisis del impacto de los procesos de apertura y liberalización comercial iniciado en el capítulo anterior se complementa aquí con la discusión de dos aspectos fundamentales que ocupan hoy un lugar importante en las discusiones entre formuladores de política. En aquel capítulo se analizaron los efectos de la liberalización comercial sobre variables macroeconómicas clave como producción total y sectorial y flujos comerciales. En el presente capítulo se exploran los impactos de los acuerdos de apertura comercial sobre variables sociales como empleo y distribución del ingreso, y sobre la dinámica geográfico-territorial de tales acuerdos. Estos efectos territoriales, a su vez, guardan relación importante con la propia evolución de las variables sociales de los países, en particular con la distribución del ingreso.

En este sentido, este capítulo aportará evidencia empírica concreta sobre materias que, hasta el momento, han sido objeto de argumentos no siempre bien fundamentados. Por una parte, existe la creencia bastante común de que los procesos de apertura y globalización generan siempre efectos indeseables sobre el comportamiento de las variables sociales de las economías más pequeñas y menos desarrolladas. Con base en estos argumentos se justifica en muchas oportunidades el retraso en la toma de decisiones relativas a acuerdos y negociaciones de liberalización comercial. Por otro lado, los aspectos geográficos y territoriales de la integración apenas están comenzando a ser objeto de investigación para el caso de los países de la región, y de allí la importancia de realizar un aporte en este sentido.

Específicamente, el capítulo se orienta, en una primera sección, al análisis concreto de los respectivos tratados de libre comercio que actualmente negocian Colombia y Perú con Estados Unidos, así como los impactos sociales de la liberalización multilateral del sector agrícola en la economía Argentina.

En el primer análisis se examinan los potenciales impactos de estos acuerdos sobre el empleo y su

distribución tanto por sectores productivos como por estrato de ingresos y grado de calificación de los trabajadores. Para ello se utiliza un modelo de equilibrio parcial que se combina con información procedente de encuestas de hogares, así como de datos de distribución del empleo por estratos de ingreso.

La evidencia para Colombia y Perú obtenida en el análisis refuta la creencia de que los tratados de liberalización entre economías pequeñas y grandes constituyen una amenaza para la estabilidad laboral y aumentan los índices de pobreza. El mensaje principal de este análisis es que este tipo de acuerdos si bien no representan la panacea en la creación de empleo, tampoco son una amenaza destructora del mismo. De hecho, aunque en magnitudes muy moderadas, los resultados que se presentan aquí indican que, tanto en Colombia como en Perú, un tratado de libre comercio con Estados Unidos generaría una expansión de la producción y el empleo en sectores intensivos en mano de obra poco calificada. En ambos países se beneficiarían, así, trabajadores pertenecientes a los estratos de ingreso más bajos, es decir, que el trabajo que se genera beneficia principalmente a los estratos de menores ingresos.

Por otro lado, dada la importancia del sector agrícola en la absorción de empleo en zonas rurales y pobres de buena parte de las economías regionales, en la segunda parte de esta sección se presentan los impactos sociales que tendría la liberalización multilateral de este sector tomando como referencia el caso de la economía Argentina. En este sentido, los resultados muestran que la liberalización agrícola reduce la pobreza a pesar del aumento de los precios de los alimentos, debido a que la respuesta favorable de los salarios en los sectores asociados al sector agrícola es relativamente mayor que aquel aumento de precios.

En una segunda sección, el capítulo aborda el tema de los impactos geográfico-territoriales del acuerdo concreto de integración de los países andinos (CAN). Se analiza allí la dinámica de convergencia del ingreso en estos países tanto a nivel

nacional como de estados y territorios al interior del bloque y de los propios países.

La evidencia hallada indica que, efectivamente, el proceso de integración de la CAN se ha visto acompañado por una convergencia global del ingreso entre los países que la conforman. A nivel de los estados y territorios de la CAN en su conjunto, sin embargo, los resultados indican la presencia de inequidades y disparidades importantes producto, a su vez, de las desigualdades territoriales al interior de los países. Ello significa que el proceso de integración puede haber dado lugar a desplazamientos de las actividades productivas (y del empleo) que han beneficiado más a ciertos estados y territorios dentro de cada país, profundizando inequidades entre sus niveles de ingresos.

De allí que los formuladores de políticas de los países andinos deberán concentrar y coordinar esfuerzos para adelantar políticas efectivas de crecimiento de las regiones más afectadas, así como para diseñar medidas compensatorias que reduzcan las desigualdades que se generan al interior de los países.

Impactos sociales de la apertura del comercio¹

Dado que buena parte de la discusión entre los formuladores de política en torno a la apertura comercial gira en torno a su impacto social, en esta sección se ofrecen algunos aportes en este tema. En tal sentido, se examinará aquí evidencia empírica del efecto de un escenario concreto de liberalización comercial sobre variables sociales relevantes como empleo, distribución del ingreso y pobreza.

Con algunas variantes, el análisis seguirá la línea de la literatura existente en esta materia, de acuerdo con la cual el primer impacto de la apertura comercial se observa, como es de esperarse, en los precios domésticos y los flujos comerciales². Esa variación

en los precios y en el comercio dará lugar a cambios en los patrones de producción y, por tanto, en el empleo y los salarios que, finalmente, generarán cambios en el nivel y patrón de consumo de las familias³. Un cambio, por ejemplo, en el patrón de producción que implique mayor demanda de trabajo poco calificado —o, más precisamente de trabajadores pertenecientes a familias pobres—, podría significar la salida de la pobreza de algún grupo de familias y su ingreso en el sector formal de la economía. Con ello aumentarán sus posibilidades de consumo y mejorarán su nivel de vida y bienestar. El análisis, por ende, permite una buena aproximación a los efectos de la apertura sobre el empleo, la pobreza y la distribución del ingreso.

Actualmente países como Colombia, Perú y Ecuador se hallan en el camino hacia acuerdos comerciales de amplio alcance con Estados Unidos, lo cual supone retos muy importantes para estas economías de la región, dadas sus diferencias de tamaño y desarrollo respecto a EEUU. Siendo así un escenario en el que las variables sociales cobran especial importancia, se decidió utilizarlo como marco del análisis de esta sección. En particular, el caso concreto de liberalización comercial a ser examinado es el de los tratados de libre comercio (TLC) que están negociando Colombia y Perú con Estados Unidos⁴. A continuación se presenta dicho análisis.

Efectos sociales de los TLC de Colombia y Perú con Estados Unidos

La metodología de este ejercicio supone dos variantes respecto a la línea de la literatura general reseñada en el capítulo anterior. Por una parte, sigue un “enfoque del desarrollo”, según el cual el impacto de la reforma comercial sobre el empleo no genera variaciones significativas en los salarios. Respecto a este supuesto, la metodología es similar a la utilizada en las simulaciones de corto plazo del capítulo anterior, y por ende la lógica de interpretación de los resultados en ambos casos es similar. En segundo

1 Esta sección se basa en los resultados del trabajo de Bianchi y Sanguinetti (2005a) comisionado para este libro.

2 La magnitud del impacto sobre el comercio dependerá, claro está, de las elasticidades de demanda de importaciones y de oferta de exportaciones.

3 En esta línea, por ejemplo, Ianchovichina *et al* (2001) presenta un estudio para México, Porto (2003) para el Mercosur, Galiani y Sanguinetti (2003) para la liberalización unilateral de Argentina, y Bianchi *et al* (2004) para el caso de un acuerdo de libre comercio Argentina-Unión Europea y de Argentina en el ALCA. Para una revisión general de esta literatura, véase Reimer (2002) y Bourguignon y Pereira Da Silva (2003).

4 No se examina el caso de Ecuador por no disponerse de información suficiente respecto a ese país.

lugar, el análisis es más directo en la estimación de los efectos de la reforma sobre el empleo, la distribución del ingreso y la pobreza. Efectivamente, en él se incorporan resultados de encuestas de hogares que permiten determinar con precisión la distribución del impacto en el empleo sectorial por sectores de ingresos y nivel educativo, entre otros. Por lo

tanto, el análisis hace posible mirar más cercanamente los impactos sobre aquellas variables sociales que más interesan a los formuladores de política.

Los aspectos metodológicos principales de la estimación se presentan más detalladamente en el Recuadro 5.1.

Recuadro 5.1 Aspectos metodológicos de la estimación de impactos de los TLC de Colombia y Perú con EEUU

En la estimación del impacto social del escenario comercial planteado se utilizará un modelo de equilibrio parcial que comprende tres etapas: i) la estimación del impacto del escenario sobre los flujos de comercio; ii) el efecto sobre la producción y empleo sectoriales de esa variación de los flujos comerciales; y iii) el impacto de tales modificaciones de la producción y el empleo sobre la pobreza y la distribución del ingreso.

Efecto sobre los flujos comerciales

El impacto sobre los flujos de comercio considera los dos principales efectos directos que teóricamente tienen los cambios en las preferencias arancelarias: creación y/o desviación de comercio.

El efecto de creación de comercio consiste en que como consecuencia de las reducciones arancelarias —y por tanto de la variación de precios relativos— resultantes del acuerdo comercial, uno de los países puede tener incentivos a importar más de un cierto bien desde el otro país socio. Hay allí, entonces, creación de comercio. Por otro lado, la desviación de comercio es la sustitución, por parte de uno de los países del acuerdo, de las importaciones provenientes de terceros países (fuera del acuerdo comercial) por importaciones del mismo bien desde el nuevo socio, como consecuencia, de nuevo, del cambio en los precios relativos. En este caso se dice que el comercio desvía su dirección previa. Ambos efectos (creación y desviación) son utilizados para estimar el cambio neto en los flujos comerciales generado por el nuevo escenario de comercio.

Impacto sobre el producto y el empleo

Una vez determinados los cambios en los flujos comerciales (exportaciones e importaciones), se estiman los efectos directos e indirectos de los mismos en los niveles de producción y empleo sectoriales, utilizándose para ello las matrices insumo-producto de los países involucrados en el acuerdo. En este proceso se distingue, en primer lugar entre importaciones que compiten e importaciones que no compiten con la producción nacional de Colombia o Perú, según sea el caso. Las importaciones que no compiten con la producción nacional de estos dos países se excluyen de los cálculos posteriores, dado que no tendrán ningún efecto directo en producción

y en empleo. Las importaciones que sí compiten con la producción nacional son deducidas de las mayores exportaciones que genera el acuerdo, de manera de calcular, para cada sector en que se dividirá la economía, el cambio de “exportaciones netas” inducido por el Tratado de Libre Comercio (TLC) analizado aquí.

Posteriormente, se combina el cambio de exportaciones netas para cada sector con la matriz insumo-producto, a fin de estimar los valores de producción que satisfacen el incremento en la demanda final, suponiendo fijos los valores del consumo interno y de la formación bruta del capital. Una vez calculada así la variación de la producción, se mide el impacto en el empleo de cada sector. Para ello se utilizan los multiplicadores de empleo, que reflejan la cantidad de puestos de trabajo que se crean o se destruyen, según el caso, por cada incremento o disminución de la producción resultante del cambio en la política comercial.

Impacto sobre la pobreza y la distribución del ingreso

En este punto la estimación se desarrollará en dos partes. En primer lugar se analizará en qué medida y dirección el *shock* en la demanda de trabajo previamente estimado incide sobre el empleo y salario de los trabajadores de baja calificación *vis-a-vis* aquellos más capacitados. Con ello se podrá así disponer de una primera aproximación del impacto del acuerdo comercial sobre la distribución del ingreso. Un segundo paso consistirá en combinar la estimación previa de los sectores cuyo empleo se expande/contrae (fase ii) con información correspondiente a las encuestas de hogares. Las encuestas se utilizan a fin de determinar las características de los hogares en términos de su tamaño y nivel educativo, el sector de ingreso al que pertenecen, y los sectores donde se emplean mayoritariamente. Esta información, combinada con la estimación del empleo sectorial, permitirá examinar más detalladamente, y concluir acerca del impacto del acuerdo comercial sobre la distribución del ingreso.

Finalmente, la información utilizada en la estimación del modelo se detalla en el Recuadro 5.2.

Fuente: Bianchi y Sanguinetti (2005a)

Escenarios e impactos sobre las exportaciones netas

El Cuadro 5.1 presenta un resumen de los valores que alcanzarían las exportaciones e importaciones de Colombia y Perú en el caso de un TLC con Estados Unidos. Dichos resultados constituyen la base para la estimación posterior de los impactos sobre empleo, pobreza y distribución del ingreso, y se obtuvieron a partir de dos escenarios. El primero de ellos se llama de “ganancia mínima”, en el que se asume que se mantienen el patrón actual de exportaciones y el arancel preferencial, así como que la

elasticidad de sustitución de importaciones de EEUU para todos los productos procedentes de Colombia y Perú es de 1,5. El otro escenario es de “ganancia máxima” y contempla las exportaciones potenciales de los dos países andinos, el arancel NMF, y una elasticidad de sustitución promedio de 4,5 para todos los productos.

En el Recuadro 5.2 se presenta una discusión completa de toda la información utilizada en la presente sección.

Recuadro 5.2 Información utilizada en las estimaciones del impacto de los TLC de Colombia y Perú con EEUU

Multiplicadores de empleo. Los multiplicadores de empleo utilizados para las simulaciones fueron los de Argentina para 1997, bajo el supuesto de que los requerimientos del factor trabajo en cada sector son idénticos en Colombia, Perú y Argentina, aunque distintos entre sectores.

Matrices de insumo-producto de Colombia y Perú. Estas fueron suministradas por el Centro de Economía Internacional (CEI) de Argentina, a partir de la base de datos del GTAP.

Importaciones. Los datos de importaciones de EEUU desde Colombia y Perú y desde el resto del mundo, y de importaciones de Colombia y Perú desde los Estados Unidos se obtuvieron del *Trade Analysis System on Personal Computer* 2001-2002 (PC/TAS) al nivel de subpartida (6 dígitos) del Sistema Armonizado.

Aranceles. En el caso de los aranceles que Estados Unidos aplica a las importaciones procedentes de Colombia y de Perú, se consideraron los niveles Nación Más Favorecida (NMF), posteriormente ajustados de acuerdo a las preferencias que ambos países reciben en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y del *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA, por sus siglas en inglés).

En el caso de los aranceles que Colombia y Perú aplican a los Estados Unidos, se consideraron los niveles NMF. Por su parte, los aranceles fueron obtenidos de la Base de Barreras

de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) de Argentina (con fuente primaria en la USITC y Aladi), a nivel de línea arancelaria del nomenclador de cada país. Por otra parte, se utilizó un indicador de la OCDE para determinar los equivalentes *ad-valorem* de las barreras no arancelarias (BNA) que impone Estados Unidos. Este indicador es el Coeficiente de Protección Nominal al Consumidor, el cual representa el cociente entre el precio medio pagado por los consumidores y el precio internacional, medidos ambos precios a puerta de producción.

Elasticidades. Las elasticidades de demanda de importaciones, de sustitución entre productos de diferente origen y de oferta de exportaciones fueron asignadas de acuerdo a una revisión de la literatura económica sobre el tema (Kee *et al* (2004a) y (2004b), y Broda y Weinstein (2003)).

Encuestas de hogares. Para el caso de Colombia se utilizó la Encuesta Continua de Hogares del año 2004. En el caso de Perú se empleó la Encuesta Nacional de Hogares del año 2003. La encuesta de Colombia tiene una cobertura de 50.844 hogares, de los cuales 8.412 declaran ingresos salariales, 11.958 individuos son empleados que no reportan ingresos, mientras que 30.474 jefes de hogar declaran no tener empleo.

Distribución del ingreso salarial. El Cuadro 1 muestra los parámetros de la distribución estimada del ingreso salarial para Colombia y Perú.

Continúa

Continuación

Cuadro 1 Distribución del ingreso salarial ^a		
	Colombia ^b	Perú ^c
Salario promedio	332.006	320
Máximo	86.000.184	35.000
Mínimo	3.000	5
p25	222.570	215
p50	330.380	305
p75	449.998	509
p75/p25	2,02	2,37
N° de observaciones	20.280	16.119

^a No incluye otros ingresos no salariales. Tampoco los ingresos totales del hogar, ni las familias cuyo jefe de hogar declara no tener empleo.

^b En pesos corrientes.

^c En nuevos soles corrientes.

Fuente: Bianchi y Sanguinetti (2005a)

Cuadro 5.1 Escenarios de cálculo de impactos de un TLC de Colombia y Perú con EEUU (millones de US\$)

Escenario	Colombia		Perú	
	Incremento exportaciones	Incremento importaciones	Incremento exportaciones	Incremento importaciones
Mínimo	65	770	30	380
Máximo	1.640	770	700	380

Fuente: Bianchi y Sanguinetti (2005a)

Los resultados obtenidos son cualitativamente consistentes con los presentados en el capítulo anterior, en el sentido de que indican que, en el escenario de ganancia máxima, un acuerdo de liberalización como el Tratado de Libre Comercio daría lugar a un aumento de las exportaciones netas de los países andinos. Las diferencias que puedan observarse en sus magnitudes obedecen a la naturaleza diferente de los modelos utilizados en esta sección y el capítulo anterior⁵.

Impactos sobre la producción y empleo

Los cambios así estimados de exportaciones netas de cada escenario se vincularon con los coeficientes de requerimientos derivados de las matrices

insumo-producto de Colombia y Perú a fin de determinar los efectos directos en la producción de cada sector⁶. Al total de estos efectos directos, se aplicó nuevamente y de manera consecutiva la matriz de coeficientes de requerimientos para estimar –de manera iterativa– los efectos indirectos⁷.

Los cambios en la producción de cada sector en cada escenario se presentan en el Cuadro 5.2 para Colombia y en el 5.3 para Perú (ver pág. siguiente). Para facilitar el análisis sólo se destacan allí los cinco sectores que más se contraen y/o expanden⁸.

Según puede observarse, en el caso de Colombia, en el escenario de mínimo, todos los sectores presentan

⁵ Los resultados presentados en el capítulo anterior son generados a partir de un modelo de equilibrio general (donde se incorporan todos los canales de transmisión, no solo entre países sino sectoriales), mientras que los presentados en esta sección son derivados de un modelo de equilibrio parcial.

⁶ Para el detalle de la información utilizada en las estimaciones véase el Recuadro 5.2.

⁷ Como es de esperarse, en cada ronda los efectos indirectos se hacen más pequeños. Los resultados presentados en esta sección incluyen el efecto directo y 10 rondas de efectos indirectos (ya que a partir de estas los efectos convergieron a cero).

⁸ Los efectos en la producción en cada sector, se presentan como desviaciones con respecto al año base por un lado, y en términos absolutos (dólares estadounidenses) por el otro.

disminuciones en la producción, destacándose las contracciones en el caso de lana (-11,9%), otra maquinaria y equipo (-11,8%), equipo electrónico (-11,5%), equipo de transporte (-11%) y trigo (-8,6%). Esto era de esperarse, ya que en este escenario, según refleja el Cuadro 5.1, el TLC Colombia-EEUU se traduce en un aumento bastante moderado de las exportaciones de Colombia, al tiempo que las importaciones se expanden más.

Por el contrario, y consistente con la tendencia en los flujos comerciales en este caso, en el escenario de máximo la mayoría de los sectores productivos de Colombia registran aumentos en la producción. Sobresalen los crecimientos en prendas de vestir (19,9%), textiles (15,01%), petróleo crudo (14,2%), vehículos y partes (9,4%) y trigo (6,7%).

En el caso de Perú, los resultados muestran una tendencia similar a Colombia, pero en magnitudes distintas. Así, en el escenario de mínimo, las contracciones en los sectores productivos peruanos son bastante más pronunciadas que en el caso de Colombia, al tiempo que las expansiones en el esce-

nario de máximo son más modestas. Nótese aquí que esto último es consistente con las estimaciones realizadas en el capítulo 4, donde los beneficios sectoriales de un TLC con Estados Unidos son mayores para Colombia que para Perú.

En particular, en el escenario de mínimo para Perú, destacan las reducciones de producción de carbón (-28,3%), petróleo crudo (-16,1%) y gas (-12,4%). Por su lado, en el escenario de máximo, todos los sectores muestran crecimiento –con la excepción de carbón, que registra una disminución importante. Los mayores aumentos en este caso se producen en textiles (8,8%), prendas de vestir (6%), vehículos y partes (5%), azúcar (2,5%) y otras manufacturas (2,4%).

Ahora bien, a fin de estimar el impacto de estos cambios en la producción sobre el nivel de empleo y su distribución sectorial, se recurrió a los multiplicadores de empleo, los cuales muestran el impacto que tiene un aumento de US\$ 1.000 en la producción de un sector sobre el empleo total, en términos de cantidad de puestos de trabajo⁹.

Cuadro 5.2 Impacto del TLC Colombia-EEUU sobre el valor bruto de producción de Colombia por sector y escenario*

Sector	Escenario mínimo	Sector	Escenario máximo
Lana	-11,87	Prendas de vestir	19,94
Otra maquinaria y equipo	-11,77	Textiles	15,01
Equipo electrónico	-11,53	Petróleo crudo	14,23
Equipo de transporte	-10,97	Vehículos y partes	9,40
Trigo	-8,61	Trigo	6,70

* Variación % con respecto al año base.

Fuente: Bianchi y Sanguinetti (2005a)

Cuadro 5.3 Impacto del TLC Perú-EEUU sobre el valor bruto de producción de Perú por sector y escenario*

Sector	Escenario mínimo	Sector	Escenario máximo
Carbón	-28,30	Textiles	8,79
Petróleo crudo	-16,15	Prendas de vestir	6,01
Gas	-12,40	Vehículos y partes	5,01
Fibras vegetales	-6,07	Azúcar	2,50
Equipos electrónicos	-5,71	Otras manufacturas	2,42

* Variación % con respecto al año base.

Fuente: Bianchi y Sanguinetti (2005a)

⁹ Los multiplicadores de empleo utilizados para las simulaciones fueron los de Argentina para 1997, bajo el supuesto de que los requerimientos del factor trabajo en cada sector son idénticos en Colombia, Perú y Argentina, aunque distintos entre sectores. Dado que esta matriz corresponde al año 1997, cuando en Argentina existía una paridad 1 a 1 entre el peso y el dólar estadounidense, los incrementos de producción por sector obtenidos anteriormente se expresaron en pesos utilizando este tipo de cambio.

Los resultados para Colombia (Cuadro 5.4¹⁰, que muestra los cinco sectores más afectados en empleo) indica que en el escenario de mínimo, el TLC con los Estados Unidos destruye en total 120.605 puestos de trabajo en Colombia, de los cuales 109.197 corresponden a trabajo no calificado y 11.409 a trabajo calificado. En este resultado incide especialmente la caída en el empleo de los sectores otra maquinaria y equipo, químicos, comercio, otros servicios y otros productos minerales, los cuales, en conjunto, representan el 41,9% del número total de puestos de trabajo perdidos en Colombia por efecto del TLC con Estados Unidos.

Por su parte, en el escenario de máximo se crearían 122.584 puestos de trabajo, 110.743 correspondientes a trabajo no calificado, y 11.841 a trabajo calificado. En este caso, los principales sectores que contribuyen a este resultado son prendas de vestir, textiles, petróleo crudo, otros cultivos y otros servicios empresariales, los que contribuyen con el 73,5% de los nuevos empleos.

Resulta interesante observar en este punto que tres de los sectores colombianos que más expanden su producción en el escenario de máximo, textiles, prendas de vestir y otros cultivos, son los que individualmente contribuyen más al aumento en el empleo total en dicho escenario –particularmente destaca el sector prendas de vestir. En un análisis más detallado, son también los que aportan más empleo a trabajadores no calificados. Los resultados generales para Colombia apuntan, entonces, a que la firma de un TLC con EEUU redundaría positivamente, en el escenario de máximo, en los niveles de empleo no calificado. Esto estaría ya indicando que dicho acuerdo podría contribuir a la reducción de la pobreza en ese país, y al ingreso de más trabajadores al sector formal de la economía.

Los resultados para Perú se presentan en el Cuadro 5.5 (ver pág. siguiente). Lo primero a destacar es que, nuevamente, los resultados de Perú son mucho más modestos que los de Colombia. En el

Cuadro 5.4 Impacto del TLC Colombia-EEUU sobre el nivel de empleo por sector y nivel de calificación*

Escenario mínimo			
Sector	No calificado	Calificado	Total
Otra maquinaria y equipo	-13.161	-1.432	-14.592
Productos químicos	-10.296	-1.057	-11.353
Comercio	-10.327	-867	-11.194
Otros servicios empresariales	-5.613	-1.975	-7.588
Otros productos minerales	-5.408	-394	-5.802
Total	-109.197	-11.409	-120.605
Escenario máximo			
Sector	No calificado	Calificado	Total
Prendas de vestir	34.907	2.238	37,144
Textiles	14.125	930	15,055
Otros cultivos	12.222	1.127	13,348
Petróleo crudo	12.479	72	12,551
Otros servicios empresariales	8.848	3.114	11,962
Total	110.743	11.841	122,584

* En cantidad de puestos de trabajo.

Fuente: Bianchi y Sanguinetti (2005a)

¹⁰ Se presentan los cinco sectores más afectados en empleo (según número de puestos de trabajos creados/destruidos), y el impacto total sobre empleo, discriminando entre empleo calificado y no calificado.

caso del impacto del TLC sobre el empleo, pues, se observa de nuevo consistencia entre los resultados de esta sección y los mostrados en el capítulo previo. La consistencia ya no es sólo cualitativa (el impacto sobre el empleo es más fuerte en Colombia que en Perú) sino también cuantitativa en tanto que la variación porcentual del empleo en ambos países se mueve en las dos estimaciones en el rango modesto de 0,5% y 1%.

El análisis particular de los resultados para Perú muestra que en el escenario de mínimo, el TLC con los Estados Unidos destruye 26.490 puestos de trabajo, de los cuales el 90% (23.851 puestos) corresponden a trabajo no calificado. En la reducción total de empleo incide especialmente la caída en los sectores productores de petróleo crudo, electricidad, trigo, productos químicos y vegetales y frutas, los cuales representan en conjunto el 49,9% de la pérdida total de puestos de trabajo en ese país. Por su parte, en el escenario de máximo se crean 18.855 puestos de trabajo, 93,4% de los cuales corresponden a trabajo no calificado. En este caso, textiles es el principal sector empleador, contribuyendo con un 40% al aumento total de puestos de trabajo.

A nivel sectorial se observa que textiles, vegetales y frutas y vehículos y partes son sectores de Perú que al tiempo que destacan en la expansión de producción, aportan más al empleo creado en el país por la firma del acuerdo con EEUU. En términos de producción, y combinando los resultados sectoriales de Perú y Colombia resulta interesante hacer notar que el TLC de los dos países con la economía norteamericana redundaría en efectos positivos para la expansión del sector textil en ambos países. En este sentido, este sector además, y también en ambos países, hace un aporte importante a la creación de nuevos puestos de trabajo.

En general, según los resultados analizados hasta ahora para el caso de Perú se observa que, al igual que en Colombia –aunque en magnitudes más modestas– la firma de un TLC con EEUU generaría un impacto en el empleo especialmente positivo para los trabajadores menos calificados. De allí que también para Perú pueda anticiparse que dicho acuerdo, en el escenario de máximo, incidirá favorablemente sobre los índices de pobreza, aunque en pequeñas magnitudes. A continuación se presenta el análisis específico en este sentido, al combinar

Cuadro 5.5 Impacto del TLC Perú-EEUU sobre el nivel de empleo por sector y nivel de calificación*

Escenario mínimo			
Sector	No calificado	Calificado	Total
Petróleo crudo	-6.536	-736	-7.272
Electricidad	-1.776	-374	-2.150
Trigo	-1.467	-12	-1.480
Productos químicos	-1.196	-154	-1.350
Vegetales y frutas	-962	-8	-970
Total	-23.851	-2.639	-26.490
Escenario máximo			
Sector	No calificado	Calificado	Total
Textiles	7.053	486	7.539
Vegetales y frutas	2.990	25	3.015
Vehículos y partes	1.633	176	1.809
Otros metales	1.366	116	1.482
Otros cultivos	1.300	11	1.311
Total	17.613	1.242	18.855

* En cantidad de puestos de trabajo.

Fuente: Bianchi y Sanguinetti (2005a)

los resultados presentados anteriormente con la información de las encuestas de hogares para ambos países.

Impactos en la pobreza y la distribución del ingreso

Para esta estimación se identifican, con ayuda de encuestas de hogares y de la distribución del ingreso salarial para ambos países¹¹, la proporción de familias/trabajadores beneficiadas o perjudicadas por el acuerdo (según su *status* sectorial de trabajo) y se distribuyen en el cuartil de ingreso que les corresponda. Más explícitamente, con ayuda de las referidas encuestas de hogares y de la distribución del ingreso salarial para ambos países, el análisis persigue verificar si los sectores previamente identificados como los más beneficiados por la expansión de producción son los que, al mismo tiempo, constituyen una fuente de empleo importante para las familias más pobres, en comparación con otras actividades.

Los resultados de este análisis permite llegar a la conclusión de que dicho acuerdo beneficiaría más, en términos de oportunidades de empleo, a las familias de menores recursos que a aquellas más ricas. En efecto, las estimaciones muestran que los sectores que reciben los mayores efectos positivos

en términos de producción y generación de empleo, son los que al mismo tiempo absorben trabajadores pertenecientes a las familias más pobres. La firma, entonces, del TLC de Colombia y Perú respectivamente con Estados Unidos generaría no sólo efectos positivos sobre las variables propiamente económicas sino que, al hacerlo, mejora también los índices de pobreza de ambos países andinos. Este resultado confirma así la hipótesis intuitiva que se formuló en la sección anterior al observar que la generación de empleo beneficiaba proporcionalmente más a los trabajadores menos calificados.

En los Cuadros 5.6 y 5.7 se muestran, para Colombia y Perú respectivamente, la cantidad de jefes de hogar empleados por cuartil de ingreso (siendo el primer cuartil el más pobre) en los sectores cuya producción se incrementa, se mantiene constante o se reduce a causa del proceso de integración con EEUU¹².

En el caso de Colombia (ver Cuadro 5.6) se observa que, de los 5.118 asalariados pertenecientes al segmento más pobre de ingresos (1er. cuartil), 3.674 (72%) se emplean en sectores donde la producción se expande significativamente en respuesta al acuerdo con EEUU. Adicionalmente, sólo un grupo muy reducido (2%) de los trabajadores más pobres podría sufrir la pérdida de sus pue-

Cuadro 5.6 Colombia: distribución del empleo por cuartil de ingreso

	Sectores que bajan (1)	Sectores sin impacto (2)	Sectores que incrementan (3)	Total del empleo (4)	(3)/(4)
1º cuartil	105	1.339	3.674	5.118	0,72
2º cuartil	210	1.722	3.010	4.942	0,61
3º cuartil	291	2.145	2.524	4.960	0,51
4º cuartil	212	3.275	1.773	5.260	0,34

Fuente: Bianchi y Sanguinetti (2005a)

Cuadro 5.7 Perú: distribución del empleo por cuartil de ingreso

	Sectores que bajan (1)	Sectores sin impacto (2)	Sectores que incrementan (3)	Total del empleo (4)	(3)/(4)
1º cuartil	0	745	3.235	3.980	0,81
2º cuartil	0	1.018	3.056	4.074	0,75
3º cuartil	1	2.947	1.055	4.003	0,26
4º cuartil	17	3.820	225	4.062	0,06

Fuente: Bianchi y Sanguinetti (2005a)

¹¹ Para el detalle de la información utilizada en las estimaciones véase el Recuadro 5.2.

¹² Los sectores que se expanden (reducen) son aquellos donde el empleo sube (cae) en una cantidad mayor que la desviación estándar promedio. El resto de los sectores se agrupó en una categoría con impactos marginales.

tos de trabajo por estar empleados en sectores que se contraen. Nótese que estas proporciones varían a lo largo de la distribución del ingreso. En particular, para los trabajadores de más altos ingresos (4to cuartil) la proporción de familias beneficiadas por el acuerdo con Estados Unidos se reduce al 34% mientras que las familias perjudicadas podrían llegar al 4% del total.

Por su parte, en el caso del Perú (ver Cuadro 5.7) se observa un patrón muy similar, o incluso más pronunciado. El 81% de las familias más pobres está empleado en sectores cuya actividad se expande en forma significativa a causa del TLC con EEUU, mientras que apenas el 6% de los trabajadores del cuartil más alto de ingreso se beneficiaría del tal acuerdo comercial. Por lo tanto, los resultados anteriores indican, así, que la liberalización del comercio de Colombia y Perú con Estados Unidos beneficiarían principalmente a los trabajadores pertenecientes a las clases más pobres de ambos países andinos.

Otra forma de investigar el impacto de estos acuerdos sobre las oportunidades de empleo a lo largo de la distribución del ingreso salarial es examinando la probabilidad estimada de estar empleado en los sectores que se expanden, tomando en cuenta las características de los hogares de las encuestas y las exigidas por aquellos sectores. Las características se refieren a aspectos como tamaño, edad, sexo, educación y experiencia laboral del jefe de familia, y la región en que se encuentre el hogar. En el Cuadro 5.8 se presentan los resultados para Colombia y Perú. En el caso de Colombia, se observa que la probabilidad de estar empleado en los sectores que se expanden dadas las condiciones exigidas por estos sectores son bastante similares para todos los

estratos de ingresos; esto es, trabajadores de menos recursos tienen una probabilidad similar a los de mayor ingreso de aprovechar la expansión de empleo que genera el TLC con Estados Unidos.

En el caso de Perú, sin embargo, sí se observa una variación importante. En ese país la probabilidad de que los trabajadores más pobres (1ero. y 2do. quintil) aprovechen el aumento del empleo –por cumplir con las condiciones exigidas por los sectores en expansión– es sustancialmente más alta (entre 0,58 y 0,68) que para los trabajadores de mayor ingreso (entre 0,2 y 0,36). Adicionalmente, los resultados muestran que los trabajadores de menor ingreso tienen más probabilidad de beneficiarse en Perú que en Colombia, al duplicarse la probabilidad en aquel país de que esos trabajadores estén empleados en los sectores que se expanden. Se puede concluir entonces que en el caso de Colombia los trabajadores más pobres no son muy diferentes de los trabajadores más ricos en términos de las características “necesarias” para trabajar en los sectores cuya producción y empleo se incrementan. Por otro lado en Perú, los primeros parecerían “ser más aptos” que los segundos para capturar en mayor medida el aumento del empleo.

Esta nueva perspectiva del tema confirma la intuición que surgió de los resultados en torno al empleo de trabajadores menos calificados en los sectores que crecen en respuesta al acuerdo con Estados Unidos.

En resumen, el análisis realizado presenta evidencia empírica de que los respectivos TLC de Colombia y Perú con Estados Unidos generan, en el mejor escenario, impactos positivos sobre la producción de todos los sectores, pero especialmente en el sector textil y prendas de vestir de ambos países.

Cuadro 5.8 Probabilidad estimada de empleo en los sectores que se expanden*

Tramo de ingreso	Colombia	Perú
1° quintil	0,32	0,68
2° quintil	0,39	0,58
3° quintil	0,35	0,36
4° quintil	0,33	0,20
Desempleados	0,14	0,31
* Promedio por quintil		
Fuente: Bianchi y Sanguinetti (2005a)		

Adicionalmente, los resultados muestran que dichos acuerdos tendrían efectos moderados sobre el empleo de ambas economías andinas, tanto cuando éste se expande como cuando se contrae. En el peor escenario, el TLC con Estados Unidos destruiría 120.605 puestos de trabajo en Colombia y 26.490 puestos de trabajo en Perú. Los sectores más afectados serían productos químicos y otra maquinaria en Colombia, y petróleo crudo y productos químicos en Perú. En el mejor escenario, el TLC con Estados Unidos generaría 122.584 nuevos puestos de trabajo en Colombia y 18.855 puestos de trabajo en Perú.

Aunque estos resultados de empleo en el mejor escenario son relativamente modestos para ambos países, muestran que contrario al argumento (y temor) generalizado, la firma de un TLC de economías pequeñas con países más grandes y desarrollados como EEUU no se traduce necesariamente en impactos sociales desfavorables para esos países más pequeños. Adicionalmente, la evidencia mostrada aquí para los casos de Colombia y Perú revela que una liberalización del comercio con Estados Unidos, si bien no es la solución a los problemas de empleo y distribución de ingreso de esos países, tampoco representa una amenaza para la estabilidad del mercado laboral. Especialmente no parece ser una amenaza para el empleo de los trabajadores de menores recursos.

Efectivamente, los resultados indican que los TLC con Estados Unidos generarían una creación neta de empleo en sectores que utilizan intensivamente trabajo menos calificado. Más aún, revelan que son las familias de menores ingresos las que encuentran mayores oportunidades de empleo en estos sectores, sin que ello impida reconocer que estas posibilidades significan una mejora muy pequeña y modesta relativa a los niveles elevados de pobreza y de desempleo existentes en estas economías.

Efectos sociales de la apertura multilateral del comercio agrícola

El sector agrícola es considerado esencial entre los formuladores de política en el diseño de políticas orientadas a la reducción de los índices de pobreza,

dada la elevada proporción de población rural que concentra dicho sector. En esta sección se realiza un análisis en este sentido, haciendo explícitos los canales a través de los cuales la liberalización del sector agrícola puede incidir sobre el nivel de pobreza de los países.

Uno de estos canales es la modificación de los precios de los bienes agrícolas a que da lugar la liberalización. Al producirse la liberalización de la agricultura en los países industrializados, se reduciría la producción en esos países y se elevarían los precios mundiales de los alimentos. Como resultado, se elevarían los precios a los agricultores y la producción agrícola en los países emergentes. Al respecto, los resultados de Cline (2004) muestran que un incremento del 10% en los precios mundiales de los alimentos reduciría el número de pobres en el mundo en más de 200 millones de personas, es decir, en un 8% del total de pobres en el mundo. Esto se explica porque una proporción muy alta de los pobres en el mundo (cerca del 75% aproximadamente) vive en las zonas rurales y se beneficiarían, como productores, del incremento de los precios mundiales.

Ahora bien, existen también otros canales por medio de los cuales la liberalización agrícola puede incidir sobre la pobreza, los cuales serán analizados aquí utilizando como ejemplo el caso de la economía Argentina estudiado por Bianchi y Sanguinetti (2005a)¹³. Estos autores analizan el caso argentino a través del estudio tanto del impacto en los precios de los bienes de consumo, al estilo de Cline (2004), como del efecto en los salarios. Ello les permite calcular el efecto neto que tiene la apertura agrícola sobre la pobreza. Este último punto es muy importante, ya que si sólo se toman en cuenta los efectos en los precios de los bienes de consumo (en este caso, de los alimentos) se corre el riesgo de perder el efecto que dichas reformas pueden tener en las condiciones de vida de los trabajadores del sector.

Los efectos de la mayor apertura multilateral del sector agrícola se pueden resumir de la siguiente manera: existe un impacto positivo inmediato en los precios internacionales y domésticos de los bienes agrícolas. Adicionalmente, este cambio en

¹³ La experiencia Argentina es interesante de analizar, ya que es un país con claras ventajas comparativas en el sector agropecuario tanto en términos de bienes primarios (*commodities*) como también en alimentos y otras manufacturas agrícolas.

los precios repercute en los indicadores de pobreza a través de dos vías: i) su efecto en los salarios, por los cambios en los precios de los factores; y ii) modificaciones en la línea de pobreza a través de su impacto en el costo de la canasta de consumo. En el Recuadro 5.3 se presentan algunos de los principales aspectos metodológicos del estudio de Bianchi y Sanguinetti (2005a).

Con base en las estimaciones de las elasticidades indicadas en el Recuadro 5.3, Bianchi y Sanguinetti (2005a) actualizan la línea de pobreza de manera que ésta refleje los nuevos (mayores) precios de los

bienes agrícolas. Los resultados hallados por estos autores muestran que el incremento de los precios de los bienes agrícolas generaría un aumento en la canasta de consumo de las familias más pobres entre un 2% promedio –caso en que los precios aumentan en el límite inferior (7,5%)–, y un 4,1% –cuando los precios aumentan un 15,4% (límite superior).

Ahora bien, este impacto sobre el costo de la canasta de consumo interactúa con el efecto que las modificaciones de los precios tienen en el salario, lo cual es medido por las elasticidades salario-

Recuadro 5.3 Aspectos metodológicos del análisis de los impactos sociales de la apertura agrícola

Para obtener las elasticidades de oferta y demanda, Bianchi y Sanguinetti (2005a) recurren a la literatura sobre el impacto de la liberalización agrícola sobre los precios de los productos agrícolas. En este sentido toman en cuenta, por un lado, la literatura que utiliza la data de comercio para obtener estimaciones de las elasticidades de oferta y demanda, y por el otro, aquella que utiliza modelos de Equilibrio General Computable (EGC). Entre los principales resultados del primer tipo de metodologías, se encuentra el trabajo de Hoekman *et al* (2002). Estos autores estiman las elasticidades de oferta y demanda para una muestra amplia de bienes agropecuarios en 5 países diferentes y utilizan estas elasticidades para obtener los precios de equilibrio. Los impactos más importantes se verifican en productos lácteos (17,8%), harinas (17,4%), carnes (17,3%) y aceites y grasas de origen vegetal (8,7%), estimándose el promedio para todas las categorías de productos en aproximadamente 15,4%. Con respecto al segundo tipo de metodología, Beghin *et al* (2002) realizan una estimación utilizando un modelo de EGC de los cambios en los precios internacionales inducidos por la elimi-

nación de las barreras arancelarias y de los subsidios. Estos autores computan aumentos en precios del orden del 10,4% para carnes, 9% para azúcar, 8,3% para lácteos y 2,2% para aceites y grasas vegetales, siendo el promedio para este conjunto de bienes agrícolas de 7,5%.

El Cuadro 1 presenta estos resultados de ambas metodologías para el grupo de bienes agrícolas.

Posteriormente, estos autores (Bianchi y Sanguinetti, 2005a) construyen dos escenarios basados en los impactos promedios que se reportan en los trabajos econométricos (máximo) y los resultados de los modelos de EGC (mínimo). Para cada caso, la metodología consiste en predecir el nuevo ingreso que tendrían las familias luego del cambio de precios usando las elasticidades precio-salario discutidos anteriormente. Finalmente, estos nuevos salarios se comparan con el incremento del costo de la canasta de consumo (nueva línea de pobreza) que se desprende del aumento de los precios de los bienes agrícolas.

Cuadro 1 Cambios estimados en los precios internacionales de los productos agropecuarios* (%)

	Estimación econométrica (1)	EGC (2)
Aceites y grasas	8,7	2,2
Carnes	17,3	10,4
Lácteos	17,8	8,3
Bebidas	14,7	–
Harinas	17,4	–
Azúcar	16,4	9
Promedio	15,4	7,5

* Los valores muestran el cambio porcentual en los precios internacionales causado por una eliminación de todos los aranceles y de la ayuda doméstica a la agricultura en los países desarrollados

Fuente: (1) Hoekman *et al* (2002); (2) Beghin *et al* (2002)

precio. En este sentido, los autores encuentran que el aumento de los precios de los bienes agrícolas manufacturados tienen un impacto positivo sobre los salarios de los trabajadores argentinos para todos los niveles de educación¹⁴.

Finalmente, para estimar el impacto sobre los indicadores de pobreza, los autores comparan la fracción de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza antes y después de la liberalización agrícola. Los resultados a nivel nacional se muestran en el Cuadro 5.9. La principal conclusión a partir de estos resultados es que la liberalización agrícola tiende a reducir la pobreza en Argentina. A nivel nacional, ésta cae de 26,1% (valores promedios observados para el periodo 1992-1999) a 25,6% cuando los precios suben 7,5%, y a 24,9% cuando estos se incrementan en 15,4%. Esto implica que entre 0,5% y 1% de la población saldría de la pobreza como consecuencia de las reformas agrícolas que incrementan los precios de exportación de los productos agrícolas. Si bien es cierto que estos valores son relativamente pequeños, el número de personas involucrado no es trivial: entre 175 mil y 420 mil individuos¹⁵.

La intuición detrás de estos resultados parece obvia. Con la liberalización agrícola, la pobreza se reduce a pesar del aumento de los precios de los alimentos (un componente muy importante de la canasta de

consumo de las familias pobres) porque ese aumento de precios tiende a generar también un aumento en los salarios que resulta comparativamente superior al aumento en el costo de la canasta de consumo. Las familias, por lo tanto se ven beneficiadas en forma neta por este aumento de salarios.

Impactos territoriales de la integración¹⁶

Un aspecto importante en la evaluación de la apertura comercial es el relativo a las posibilidades efectivas de que ella genere la convergencia de las condiciones económicas básicas de los países, y en particular de sus estándares de vida. La teoría tradicional sobre comercio postula que dicha convergencia está garantizada porque el libre movimiento de bienes y factores daría lugar a la igualación del rendimiento de los factores y de los precios entre los países.

Por otro lado, sin embargo, de existir economías de escala¹⁷, los productores podrían –dados los costos asociados al comercio–, tener el incentivo de concentrarse espacialmente en territorios de mayor mercado y/o mayor disponibilidad de insumos, provocando disparidades entre regiones geográficas. En general existen factores que, intuitivamente, justifican un impacto heterogéneo de la apertura comercial sobre las diferentes regiones de un mismo país. Diferencias geográficas, de caracterís-

Cuadro 5.9 Liberalización agrícola: impactos sobre la pobreza en Argentina^a

	Pobreza inicial ^b	Después de la reforma			
		Limite inferior ^c		Limite superior ^c	
		Pobreza (2)	Diferencia (2)-(1)	Pobreza (3)	Diferencia (3)-(1)
Promedio Argentina	26,1	25,6	-0,5	24,9	-1,2

^a El ingreso de las familias se actualizó usando estimaciones de las elasticidades salario-precio.

^b Pobreza inicial reportada en INDEC (2002).

^c Limite inferior corresponde a un incremento de 7,5% en el precio de los bienes agrícolas mientras que el límite superior el aumento es de 15,4%, resumidos en el Cuadro 1 del Recuadro 5.3.

Fuente: Bianchi y Sanguinetti (2005a)

¹⁴ Las elasticidades no son muy distintas según la categoría educacional, y las mismas oscilan alrededor de un 0,6 % por 1% de aumento en los precios. Para una distribución detallada por nivel educativo y por región de Argentina ver Bianchi y Sanguinetti (2005a).

¹⁵ Es importante destacar que los resultados muestran que la situación de las familias más pobres mejora en todas las regiones argentinas.

¹⁶ Esta sección se basa en los resultados del trabajo sobre las disparidades regionales en la Comunidad Andina (Pineda, 2005).

¹⁷ Es decir, que los costos promedio bajen a medida que aumenta el volumen de producción.

ticas de la población, dotación de capital y acceso a tecnologías, pueden generar efectos de aglomeración que se reflejen en resultados desiguales en productividad, crecimiento y bienestar entre las regiones de una nación¹⁸. Evidencia disponible para el caso de Europa, por ejemplo, muestra que si bien las disparidades en el ingreso de los países de la UE han disminuido, las inequidades entre regiones dentro de un mismo país han aumentado. Muestra, asimismo, que las inequidades se presentan no sólo en el ingreso sino también en otras magnitudes como estructuras de producción y tasas de desempleo, en los cuales, en lugar de convergencia se observa un aumento en las disparidades¹⁹.

El análisis de los efectos de la liberalización comercial en materia de convergencia económica no debe descansar exclusivamente en el análisis de las magnitudes globales de los países sino ahondar también, cuando menos, en aspectos territoriales al interior de los mismos. En las próximas secciones se presenta evidencia empírica en torno a estas dos posibilidades de la apertura comercial, discutiendo, en particular, la dinámica registrada en el caso concreto de la Comunidad Andina durante la última década.

La sección comienza con la medición de las disparidades en los ingresos nacionales, para luego evaluar

las inequidades en los ingresos de las regiones dentro de los países. La evidencia obtenida muestra que las disparidades entre los países de la CAN se han ido reduciendo en el tiempo, aunque al mismo tiempo, han venido creciendo las desigualdades entre estados y territorios al interior de los países.

Asimetrías estructurales en la región andina

A fines de evaluar la dinámica que han seguido las disparidades en el ingreso del bloque regional andino se utilizará, como medida de inequidad el índice de Theil ponderado por población²⁰. Este índice permite no sólo examinar la disparidad global en el ingreso entre los países de la Comunidad, sino también la inequidad entre estados al interior de ellos. Permite, además, determinar cuánto de las disparidades entre los países del bloque obedece a diferencias globales entre los países y cuánto a disparidades entre las regiones a su interior.

Asimetrías entre países

En una primera aproximación puede decirse que los países andinos muestran, en el tiempo, una mayor integración comercial y una mayor convergencia entre ellos. Por una parte, el Cuadro 5.10 muestra que las exportaciones intra-CAN aumentaron sustancialmente entre 1990 y 2002 (14,6% anual en

Cuadro 5.10 Exportaciones de los países andinos (millones de US\$ y %)

	1990	1995	1999	2000	2001	2002	Crecimiento promedio anual 1990-2000
CAN							
Exportaciones totales	31.751	38.259	43.207	57.236	52.021	51.846	6,1
Exportaciones Intra-CAN	1.324	4.735	3.939	5.174	5.680	5.236	14,6
Intra/Total	4,2	12,4	9,1	9	10,9	10,1	

Fuentes: BID (2001), elaboración propia

¹⁸ La literatura ha tratado de identificar los impactos de la mayor apertura comercial en los distintos estados (territorios) de un mismo país, a través del análisis del grado de exposición de éstos al comercio internacional y a la inversión extranjera directa. Hanson (2005), por ejemplo, hace un estudio para los estados mexicanos, concluyendo que la mayoría de estados de alta exposición a la globalización comparten la frontera con los Estados Unidos. Por el contrario, la mayoría de los estados con baja exposición están al sur del país. Además encuentra que las reformas ocurridas en los noventa, afectaron a las regiones en forma desigual. Otros autores han explorado la variación en el tiempo del grado de apertura de las diferentes industrias al interior de los países, así como su redistribución geográfica entre los estados o distritos, para determinar si existe un nexo causal entre las reformas comerciales y los cambios en la pobreza y la inequidad. Topalova (2004), para un estudio realizado entre los distritos de la India, encuentra que la liberalización comercial produjo un aumento de la pobreza en los distritos rurales. Asimismo halla que una caída de aranceles en 5,5 puntos porcentuales, incrementa la tasa de pobreza entre 3,2 y 4,6 puntos porcentuales, y que la brecha de pobreza aumenta de 1,1 a 1,8 puntos porcentuales.

¹⁹ Puga (2001).

²⁰ El índice de Theil es ponderado por población y tiene un límite inferior de cero, que representa equidad perfecta. Sin embargo, su límite superior no está definido homogéneamente, valores cercanos a uno indicarían niveles muy altos de inequidad.

Cuadro 5.11 PIB real *per cápita* de los países andinos (CAN=100)

	1990	1995	2000
Bolivia	46	44	48
Colombia	120	122	119
Ecuador	39	42	47
Perú	86	90	97
Venezuela	129	121	116
Mejor/ Peor	3,30	2,87	2,55

Fuente: Pineda (2005)

promedio) y la participación de las mismas en el total de exportaciones del bloque creció de 4,2% a inicios de ese periodo a más de 10% en 2002. Por otro lado, el Cuadro 5.11 muestra que las diferencias entre países se redujeron durante los noventa, según lo revela la disminución de la brecha entre los índices mejor y peor de PIB real *per cápita* de estos países entre el año 1990 y el 2000. Ello estaría indicando, así, un movimiento hacia la convergencia en la Comunidad Andina²¹.

Un análisis más preciso del grado de inequidad entre países en el bloque de la CAN utilizando el índice de Theil, indica que, efectivamente, la disparidad en el ingreso en ese bloque de integración disminuyó en los años noventa²². El Gráfico 5.1 ilustra esta dinámica.

Esta dinámica de la región andina y sus implicaciones adquiere mayor perspectiva, sin embargo, si se compara con la dinámica registrada por otros bloques de integración de América Latina, como el Mercosur.

En este sentido, el Cuadro 5.12 (ver pag. siguiente) muestra que, en promedio, la disparidad en el ingreso de los países de la Comunidad Andina representa cerca de 220% del nivel de inequidad observado en Mercosur, indicando una mayor severidad relativa de las desigualdades internas en el bloque andino. Sin embargo, se observa allí también que la inequidad entre países en la Comunidad Andina disminuyó en el periodo considerado, mientras que la de Mercosur aumentó, dando lugar a una reducción de la brecha entre los índices de inequidad en ambos esquemas

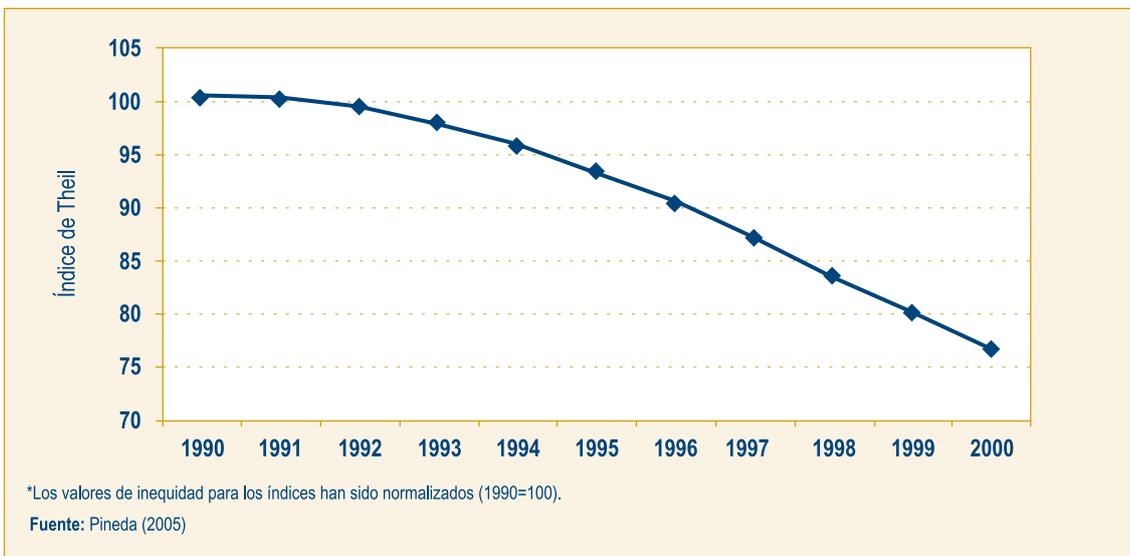


Gráfico 5.1
Inequidad en el ingreso de los países de la CAN. Índice de Theil*

²¹ Es importante destacar, no obstante, que esta convergencia ha ocurrido porque las dos economías más grandes de la región, Venezuela y Colombia, han decrecido y permanecido constante, respectivamente.

²² La variable utilizada para medir el nivel de ingreso es el PIB real *per cápita* de cada país, ajustado por el poder de paridad de compra (PPP). (Banco Mundial, 2005).

Cuadro 5.12 Inequidades entre países según el índice de Theil

Años	CAN	Mercosur	Diferencia CAN / Mercosur (%)
1990	0,068	0,018	378
1992	0,068	0,021	324
1994	0,065	0,023	283
1996	0,061	0,025	244
1998	0,057	0,025	228
2000	0,052	0,024	217

Fuente: Pineda (2005) y Blyde (2005)

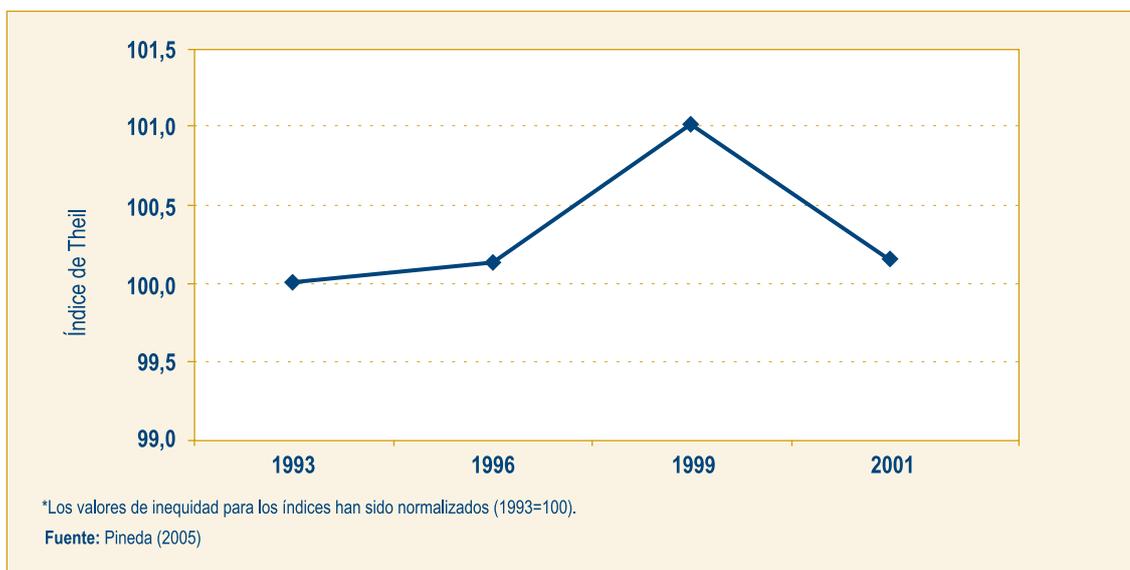
de integración. Este tipo de resultados puede ser producto de la mayor convergencia que induce la mayor integración del comercio en la CAN. De hecho, el crecimiento en la participación del total del intercambio intracomunitario que ocurrió en la CAN ha sido mayor en términos relativos y más sostenible en comparación con el caso de Mercosur. Para el caso de Mercosur, el comercio intracomunitario representaba un 8,9% en 1990, y aunque pasó a representar un 20% en el año 2000, ya para el año 2002 la participación era de 11,5%²³. Mientras que, como se observó en el Cuadro 5.10, el cambio que ocurrió en el comercio intracomunitario de la CAN fue en términos relativos mayor y más sostenible.

Asimetrías sub-regionales

Ya se ha mencionado que es posible que la dinámica de integración dé lugar a disparidades en el ingreso de regiones de un mismo país. En este aparte se analiza esta posibilidad para la Comunidad Andina, utilizando, de nuevo, el índice de Theil²⁴.

El Gráfico 5.2 muestra que a nivel estatal existe un patrón de disparidades diferente al registrado a escala nacional. En primer lugar se observa que la inequidad entre estados aumentó ligeramente durante la década de los noventa como un todo²⁵. Ello indica que en la caída en la inequidad a nivel nacional evidenciada en el aparte anterior (ver Cuadro 5.12 y Gráfico 5.1) podrían estar ocultos aspectos regionales que empujan las disparidades hacia arriba, o que previenen su reducción.

Gráfico 5.2
Inequidad en el ingreso de los estados/provincias de la CAN. Índice de Theil*



²³ Ver CAF (2004), Capítulo 2.

²⁴ Se identificaron 102 estados/provincias. Los datos provienen de diferentes fuentes en cada país, principalmente de bancos centrales e institutos de estadística nacionales y regionales.

²⁵ Aunque el aumento en el índice de Theil para el periodo total es marginal debido a la caída de dicho índice en el último periodo.

En el Cuadro 5.13 se puede observar que, efectivamente, los valores del índice de inequidad entre estados y regiones de la CAN son mayores a los reportados en el Cuadro 5.12, que muestra la inequidad a nivel nacional. La evidencia, por lo tanto, apunta a que en el caso de la Comunidad Andina la heterogeneidad al interior de los países tiene un peso importante en la explicación de la inequidad total en los países de la Comunidad Andina.

En segundo lugar, comparando los niveles de inequidad de la CAN con los de Mercosur, se observa que el índice de Theil para los países de la Comunidad Andina es sistemáticamente menor al de los países de Mercosur en el periodo considerado. En promedio, las disparidades geográfico-territoriales al interior de la Comunidad Andina representan cerca del 93% de las disparidades exhibidas en Mercosur. Ello indica que la integración ha dado origen a desplazamientos espaciales importantes de la actividad productiva entre estados y regiones al interior de Mercosur que ha generado brechas internas más agudas que en el caso del bloque andino²⁶.

Descomposición de la desigualdad: dentro y entre grupos

Los resultados mostrados anteriormente evidencian que en el caso concreto de la CAN existe un patrón de comportamiento diferente entre la inequidad de ingreso a nivel nacional y la que se observa a nivel estatal/provincial²⁷. En este aparte se presenta una descomposición del grado total de la inequidad geográfico-territorial a nivel de los estados/provincias en dos componentes: el factor de inequidad dentro del país y el factor de inequidad entre países. El primer componente es medido a través del promedio ponderado de los índices de inequidad al interior de un país, mientras que el segundo refleja la inequidad que surgiría si sólo existiesen diferencias entre países.

El Cuadro 5.14 muestra los resultados de esta descomposición. La primera columna presenta los valores de inequidad total entre estados/provincias de la CAN, mientras que las otras dos columnas muestran los componentes entre y dentro, respectivamente, según se mencionó, y su aporte respectivo a la inequidad total. Hay varios aspectos interesan-

Cuadro 5.13 Inequidades entre estados/provincias según el índice de Theil

Años	CAN	Mercosur	Diferencia CAN / Mercosur (%)
1993	0,1375	0,144	95
1996	0,1377	0,146	94
1999	0,1389	0,147	94
2001	0,1377	0,148	90

Fuente: Pineda (2005) y Blyde (2005)

Cuadro 5.14 Inequidades entre los estados/provincias de la CAN. Descomposición del índice de Theil por subgrupos (países)

Años	Total	Entre	Dentro
1993	0,137	0,036 25,90%	0,101 74,06%
1996	0,138	0,034 24,30%	0,104 75,70%
1999	0,139	0,034 24,20%	0,105 75,80%
2001	0,138	0,031 22,50%	0,107 77,50%

Fuente: Pineda (2005)

²⁶ Nótese que en el caso de Mercosur, Blyde (2005) encuentra que las disparidades en el ingreso, tanto entre países como dentro de ellos, aumentaron durante los noventa, mientras que en el caso de la CAN las disparidades entre países se redujeron y solamente han aumentado las disparidades entre los estados de un mismo país.

²⁷ Aquí se explorará la habilidad del índice de Theil para dividirse en subgrupos.

tes respecto a esta descomposición. Primero, la inequidad regional se explica en su mayor medida por disparidades territoriales al interior de los países (dentro), las cuales representan alrededor del 75% de la inequidad total en la Comunidad Andina. En segundo lugar, la inequidad entre países ha disminuido en el tiempo –consistente con los resultados a nivel nacional mostrados en el aparte anterior–, mientras que la inequidad dentro de los países ha crecido.

Estas tendencias, actuando así en direcciones contrarias, explican el por qué la inequidad total en el ingreso de la región andina se ha mantenido virtualmente constante en la última década, según se muestra en el Gráfico 5.3. En otras palabras, se ha producido una brecha entre las regiones dentro de los mismos países que ha impedido que la convergencia que se observa a nivel nacional se refleje en una mayor convergencia global a nivel regional en la Comunidad Andina considerada como un todo.

Por otro lado, el Cuadro 5.15 a continuación muestra la descomposición, por país, de la inequidad de la CAN generada por desigualdades al interior de los países. El Cuadro 5.15 indica, así, el aporte de cada país a tales inequidades a nivel del bloque. Allí se destaca que Colombia aporta alrededor del 53% de la inequidad regional total, lo que significa que

si se eliminasen las desigualdades regionales dentro de Colombia, la inequidad total dentro de la Comunidad Andina disminuiría a la mitad²⁸. También se observa que sólo en Ecuador y Perú se ha reducido la inequidad en los últimos diez años. Particularmente, es importante indicar que en el caso de Venezuela, a pesar de que la inequidad a su interior es relativamente pequeña, ésta creció aceleradamente durante los noventa.

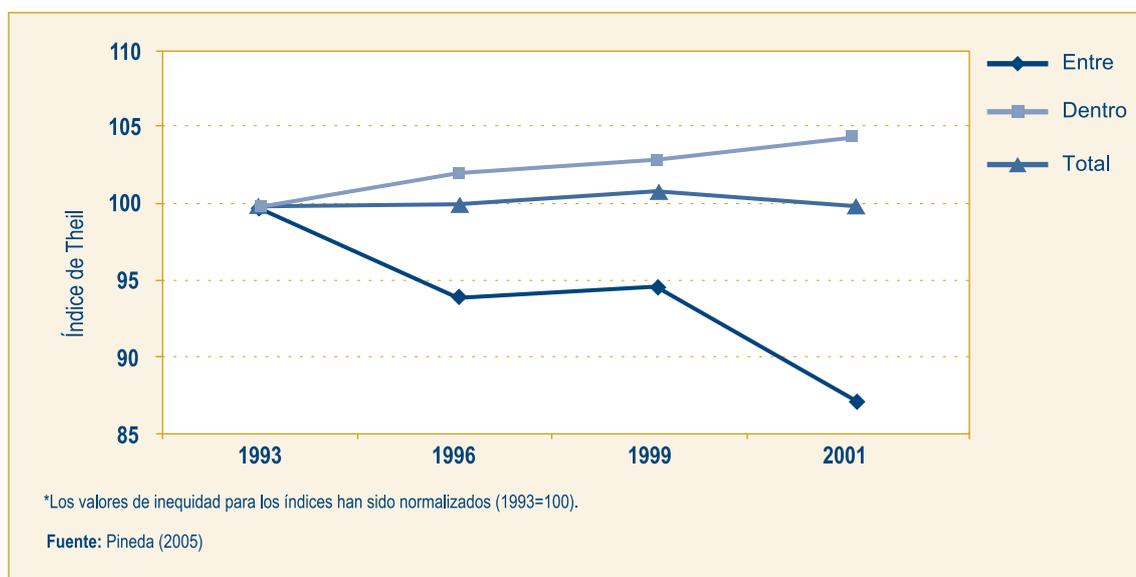
Cambios en la inequidad: cambios en el ingreso y en la población

El análisis presentado anteriormente mostró una tendencia creciente –aunque ligera– en la inequidad geográfico-territorial en la Comunidad Andina. Ahora bien, dado que tales inequidades son medidas a través del índice de Theil ponderado por población, aquella tendencia podría ser el resultado de un aumento en las diferencias de los ingresos, o de variaciones en la distribución de la población (o de ambas).

Desde el punto de vista de los formuladores de política esta distinción es importante, toda vez que las implicaciones de política económica de una u otra posibilidad son distintas. En los casos en los que cambios en la población sean el factor más importante en la explicación de los movimientos en la inequidad, las autoridades deberían concentrarse en políticas de migración. Por el contrario, en los casos en que la fuerza determinante sean las diferencias

Gráfico 5.3

Inequidades entre los estados/provincias en la CAN. Descomposición del índice de Theil* en países



²⁸ Aunque también se debe indicar que Colombia mantiene relativamente estable su grado de desigualdad a lo largo de la muestra, por lo que la misma puede ser más atribuida a aspectos estructurales que a factores asociados a la mayor integración comercial de la CAN durante los noventa.

Cuadro 5.15 Descomposición por país de la inequidad dentro de los países andinos

Años	Total	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
1993	0,10182	0,00215 2,10%	0,05329 52,30%	0,01569 15,40%	0,02786 27,40%	0,00283 2,80%
1996	0,10414	0,00247 2,40%	0,05419 52,00%	0,01548 14,90%	0,02687 25,80%	0,00514 4,90%
1999	0,10516	0,00274 2,60%	0,05646 53,70%	0,01294 12,30%	0,02597 24,70%	0,00705 6,70%
2001	0,10668	0,00297 2,80%	0,05722 53,60%	0,01264 11,80%	0,02569 24,10%	0,00816 7,70%

Fuente: Pineda (2005)

en el ingreso, las políticas a implementar deberían centrarse en las raíces de las diferencias en el crecimiento económico.

El Cuadro 5.16 presenta esta descomposición del índice de inequidad para dos sub-periodos y para el periodo total 1993-2001. Las cifras muestran que en el sub-periodo 1993-1996 los cambios en el ingreso y los cambios poblacionales actuaron en sentido contrario, dominando el efecto ingreso en el aumento de la inequidad global regional. En el segundo sub-periodo (1996-2001) se invirtió este comportamiento, siendo ahora los cambios poblacionales los que determinaron el aumento del índice total. Para el periodo completo 1993-2001, sin embargo, el factor dominante es el ingreso. Esto es, las inequidades globales regionales en la CAN obedecen fundamentalmente a desigualdades en el ingreso de los estados/regiones al interior del bloque, lo que sugiere que las políticas deben centrarse en crecimiento y en la distribución del ingreso, más que en migración.

Liberalización comercial y disparidades regionales: consideraciones generales desde la “nueva geografía económica”

En la explicación de la dinámica de las disparidades mostradas anteriormente y del peso que en ella ha

tenido el proceso de integración puede ser útil la denominada “nueva geografía económica”. Una de las herramientas básicas de esta nueva literatura es el modelo “centro-periferia”, el cual resalta la interacción entre las fuerzas de aglomeración y dispersión que detona un *shock* económico como la apertura comercial, y que se traducen en una cierta dinámica de disparidades regionales.

Las fuerzas de aglomeración dependen principalmente de lo que se conoce como “efectos de acceso a mercado”, según los cuales las firmas tienen incentivos para ubicar su producción en los mercados más grandes, y exportar desde allí a los mercados más pequeños. Adicionalmente, se genera el “efecto de costo de vida”, según el cual los precios de los bienes tienden a ser menores en aquellas regiones donde se concentre el mayor número de industrias. Esto generará, a su vez, incentivos para que los trabajadores se desplacen hacia esas regiones, dando lugar a una “causalidad circular” entre ambos efectos.

Por su parte, las fuerzas de dispersión están relacionadas, en primer lugar, con lo que se conoce como el “efecto de saturación de mercado”, el cual establece que las empresas tienden a ubicarse en aquellas zonas o regiones donde tienen relativamente menos competidores. En segundo lugar está el

Cuadro 5.16 Cambios en la inequidad total por ingreso y población

	1993-1996	1996-2001	1993-2001
Ingreso	0,000686	-0,000646	0,000191
Cambio %	383,20%	-3.276,60%	96,10%
Población	-0,000507	0,000666	0,000008
Cambio %	-283,20%	3.376,60%	3,90%
Cambio total	0,000179	0,00002	0,000199

Fuente: Pineda (2005)

“efecto de congestión”, el cual establece que la mayor concentración de empresas tiende a encarecer los costos de los factores productivos (en especial los factores de escasa movilidad) por lo cual las empresas buscarán nuevas ubicaciones geográficas en aquellos casos donde dichos efectos sean importantes y sus efectos en los costos operacionales de las empresas sean relativamente elevados.

La forma en que las fuerzas de aglomeración y dispersión afectan las decisiones de ubicación de las empresas se ve influenciada por los niveles de costos del comercio. En este sentido, Krugman y Venables (1990) muestran que en el caso de que los costos del comercio sean positivos, la proporción de empresas concentradas en la región central será más grande que lo que implicaría su dotación relativa de factores, por lo que se convierte en un exportador neto hacia la región periférica.

La integración económica y/o la reducción de costos de transporte puede afectar dicho equilibrio. Por un lado, la mayor proporción de ventas en el exterior disminuye el impacto de la competencia local y, por ende, reduce los incentivos a la dispersión. Por otro lado, si el comercio es relativamente libre, entonces el movimiento de las firmas entre mercados tendrá un impacto relativamente bajo en los ingresos de las empresas e inducirá una convergencia en los ingresos laborales, disminuyendo así los incentivos a la aglomeración.

Ahora bien, a pesar de la evidencia limitada para el caso de América Latina respecto a la operación de estas fuerzas en respuesta a la liberalización comercial, existen algunos estudios cuyos resultados son interesantes discutir. En primer lugar, se encuentra el trabajo de Hanson (1998) para el caso de México, y Sanguinetti y Volpe (2005) para el caso de Argentina. En el primer caso, el autor muestra que la apertura comercial impulsó un movimiento del empleo industrial hacia la zona del norte, que es limítrofe con Estados Unidos.

En el segundo caso, Sanguinetti y Volpe (2005) muestran que existen importantes fuerzas de aglomeración en el empleo industrial en Argentina, lo cual ha conducido a una fuerte concentración en pocas regiones (solamente Buenos Aires concentra

el 44% del empleo industrial). Sin embargo, la evidencia muestra que aunque no hubo un cambio sustancial en este patrón, Argentina experimentó una leve tendencia decreciente en la concentración del empleo industrial desde mediados de los ochenta hasta mediados de los noventa. Adicionalmente, los autores documentan el papel clave de la política comercial en la determinación de los patrones de ubicación de las actividades industriales en Argentina, donde una reducción de los aranceles ha implicado una desconcentración espacial de las industrias.

En este sentido, la evidencia de México y Argentina muestra que la apertura comercial afecta la importancia relativa de los mercados externos frente a los mercados locales. Ello induce a las empresas a tomar sus decisiones de ubicación de su producción no sólo en función del abastecimiento del mercado local sino también de acuerdo a destinos de exportación. Sin embargo, en el caso de México la tendencia ha sido hacia una mayor concentración, a diferencia de Argentina, debido probablemente al mayor balance en el comercio de este país del sur en su comercio intra y extra bloque, respecto a la mayor concentración en el caso de México en su comercio con Estados Unidos.

A modo de resumen de toda la sección, puede decirse que aunque a nivel nacional la disparidad global en el ingreso en la Comunidad Andina se redujo en los años noventa, la evidencia a nivel de estados/provincias muestra brechas crecientes en ese mismo periodo. Estas brechas regionales al interior del bloque de integración han estado determinadas fundamentalmente por disparidades y desigualdades dentro de cada país, estimándose que el 75% de la inequidad en la CAN proviene de las mismas, las cuales, además, vienen creciendo en el tiempo.

Asimismo, la evidencia presentada indica que los cambios en la inequidad regional de la Comunidad Andina son principalmente generados por cambios en el ingreso. De allí que las políticas económicas deben centrarse en estrategias territoriales de crecimiento, así como en el diseño de mecanismos de distribución del ingreso para atender las disparidades regionales internas en cada país.

Conclusiones

Este capítulo ha presentado evidencia complementaria a la ofrecida en el capítulo 4, al explorar dos aspectos que de manera creciente vienen cobrando importancia en las discusiones de los efectos de la apertura comercial. Por una parte, es materia de especial interés en esas discusiones los impactos sociales, especialmente sobre pobreza y distribución del ingreso de los acuerdos de liberalización comercial. Por la otra, la investigación se está orientando cada vez más, también, hacia los efectos geográficos-territoriales de los procesos de integración. Ello por cuanto esos procesos pueden dar lugar a disparidades entre las diferentes regiones de un país y/o bloque de integración, con sus efectos consecuentes sobre pobreza y distribución de ingreso entre ellas.

En relación a los efectos sociales, la evidencia se presentó a partir de análisis del caso concreto de los acuerdos de libre comercio que actualmente negocian Colombia y Perú, respectivamente, con Estados Unidos. Los resultados de ese análisis se oponen a la creencia generalizada de que procesos de liberalización total entre economías pequeñas y países desarrollados generarán necesariamente impactos negativos sobre los niveles de pobreza y la distribución del ingreso de aquellas economías más pequeñas. Tanto en el caso de Colombia como en el de Perú, la evidencia muestra que aunque modesta, los TLC con EEUU generarán una expansión en el empleo, en respuesta al crecimiento de sectores productivos intensivos en mano de obra. Dicha expansión sería más pronunciada en Colombia que en Perú, confirmando los resultados presentados en el capítulo anterior que apuntaban en esa misma dirección.

Esta expansión del empleo, además, beneficiaría a los trabajadores menos calificados que, de acuerdo con las encuestas de hogares de ambos países, pertenecen a los estratos de más bajos ingresos. Es decir, que aquellos acuerdos comerciales tendrían una incidencia efectiva positiva, pero, de nuevo, moderada, en la mejora de los índices de pobreza de ambas economías andinas.

Por otro lado, la firma de estos tratados no sólo beneficia a trabajadores pertenecientes a las clases más pobres de ambos países, sino que sería más

probable que beneficien a estos trabajadores que a los empleados de más altos ingresos. Por lo cual, el impacto esperado de estos acuerdos sería una mejora en la distribución del ingreso.

A un nivel más detallado, destacó en el análisis la expansión del sector textil en ambos países, que no sólo recibe un efecto expansivo de producción, sino que ese crecimiento se traduce en la creación de nuevos puestos de trabajo para empleados pobres no calificados. De manera que el análisis realizado para Colombia y Perú revela que si bien los acuerdos de liberalización comercial no constituyen la solución a los problemas de pobreza, tampoco hay evidencia de que generen efectos negativos en ese sentido.

Por otro lado, se analizan los impactos sociales de la liberalización multilateral del sector agrícola para el caso de Argentina. Los resultados muestran que, para ese país, la liberalización agrícola da lugar a una reducción de la pobreza a pesar del aumento de los precios de los alimentos, porque la respuesta (aumento) de los salarios de los sectores asociados al sector agrícola ante aumentos en los precios agrícolas es comparativamente mayor que estos últimos; como consecuencia de ello, el ingreso real de las familias sube y desplaza hacia arriba la línea de pobreza.

Este resultado, aunque no generalizable a todos los países de la región —dada la fortaleza del sector agrícola y agroindustrial en Argentina—, es útil para mostrar que el impacto en el precio de los alimentos no es el único efecto a considerar en la evaluación de los impactos de la liberalización. En tal sentido, el análisis ha evidenciado que a mayor impulso en la actividad agrícola en todos sus subrenglones, mayor será el efecto en el empleo y los salarios y por ende mayores serán los beneficios que podría generar la liberalización multilateral del sector.

En relación a los aspectos geográficos y territoriales de los procesos de apertura comercial, el análisis se efectuó para el caso concreto de la Comunidad Andina. La evidencia obtenida muestra que las disparidades entre los países de la CAN se han ido reduciendo en el tiempo, pero que al mismo tiempo, han venido creciendo las desigualdades entre estados

y territorios al interior de los países. Existe, por tanto, un patrón contrario de incidencia del proceso de integración andino sobre la dinámica de las convergencias nacionales e internas de los países del bloque.

Ello, claramente impone retos importantes para las economías de la subregión, en cuanto a la necesidad de estrategias y políticas que compensen por las potenciales desigualdades estatales y territoriales. En este sentido, la evidencia presentada indica que estas desigualdades obedecen principalmente a disparidades de ingresos entre esos estados (territorios) por lo que las políticas deberán centrarse especialmente en fortalecer el crecimiento de las regiones más afectadas y en medidas compensatorias de nivelación del ingreso.

La literatura sobre esos aspectos argumenta que la forma en que los procesos de integración afectan la dinámica de las disparidades geográficas y territoriales dependerá del impacto de esos procesos sobre

las decisiones de las empresas en cuanto a su localización y, por ende, sobre la distribución geográfica del empleo. Ello, a su vez, dependerá de la importancia relativa que para cada país del acuerdo cobren los mercados externos respecto a los locales en respuesta a la integración y del grado de concentración del comercio con los socios del acuerdo.

La evidencia analizada por algunos autores para México y Argentina indica que a mayor concentración de comercio con los socios del bloque (como es el caso de México con EEUU) se observará, como ha ocurrido, una mayor concentración industrial hacia los estados más cercanos a ese socio. En el caso de Argentina, aunque existe aún mucha concentración de producción y empleo en algunas regiones, la misma parece estar disminuyendo ligeramente, probablemente al no tener una concentración comercial que refuerce ningún sesgo a la concentración, dado que en ese país existe un balance mayor en su comercio intra y extra bloque.

China: oportunidades y desafíos para América Latina

China: oportunidades y desafíos para América Latina

Introducción

La evaluación de la estrategia de América Latina para ganar mayor acceso a los mercados globales no puede dejar de examinar el desempeño de China, habida cuenta de los cambios que ella está generando en los patrones mundiales del comercio. En efecto, el crecimiento que ha registrado China en los últimos 30 años coloca hoy a este país en una posición clave en la economía mundial. Algunas predicciones incluso sugieren que China podría, en menos de dos décadas, desplazar a EEUU como la mayor economía del mundo^{1,2}.

La transformación económica de China, fundada en altas tasas de inversión doméstica acompañadas de una apertura internacional significativa, ha generado impactos importantes en las corrientes comerciales globales, que le han llevado además a convertirse en destino preferente de inversión extranjera directa (IED)³. El comercio internacional chino se ha multiplicado en 17 veces entre 1980 y 2003, con lo que ese país ha logrado capturar un 4,8% en promedio del comercio mundial en el periodo 2001-2003. Asimismo, China capta hoy cerca del 30% de la IED mundial.

Los cambios en las corrientes mundiales de comercio e inversión generados por la mayor apertura china han incidido considerablemente en los mercados de las economías emergentes y en particular en las de América Latina. En primer lugar, China ha adquirido poder sobre los mercados de productos

básicos, al convertirse en un importador clave de los mismos. Esto explica en buena medida la aceleración de la demanda mundial de materias primas, y el mantenimiento de precios internacionales elevados de tales productos⁴, siendo previsible que esta tendencia se mantenga, de acuerdo a estimaciones del FMI⁵. En segundo lugar, los productos manufacturados chinos están penetrando agresivamente los principales mercados industrializados, compitiendo con –y en algunos casos sustituyendo– la oferta de otros países en desarrollo con ventajas comparativas similares a las chinas. Adicionalmente, los propios países en desarrollo están también importando bienes manufacturados chinos, con lo que la competencia china se observa también en los mercados domésticos.

La creciente presencia china en los mercados internacionales es, pues, especialmente relevante para América Latina, en vista de la concentración de las exportaciones de esta región en productos primarios, y de sus esfuerzos por ampliar las de bienes manufacturados. Además, las relaciones económicas entre América Latina y China están adquiriendo mayor importancia para la región, a pesar de que las magnitudes son todavía bastante moderadas. De allí, entonces, la necesidad de dedicar un capítulo del libro a la revisión de lo que podríamos denominar el “efecto China” sobre las economías de América Latina.

¹ China ha crecido a una tasa promedio de 9% durante las últimas tres décadas, mostrando actualmente una participación de 4% en el PIB mundial. Vale la pena mencionar también que el PIB *per cápita* chino ha pasado de representar menos del 4% del PIB *per cápita* de los EEUU en 1980 a más del 12% en 2002.

² Si bien es cierto que además de China existen otros países que están igualmente comenzando a destacar en el plano económico internacional, como es por ejemplo el caso de India, éstos continúan aún rezagados en relación al gigante asiático en desempeño económico e impacto sobre los mercados globales. La tasa de crecimiento de China, por ejemplo, casi ha duplicado la de India durante los últimos 12 años y, en el plano comercial, la diferencia es aún más importante, debido a que el mayor grado de apertura de la economía china le proporciona a ésta una participación y un impacto considerablemente mayor en los mercados mundiales (China captura el 5,4% de los mercados globales frente al 1% en el caso de India).

³ China es actualmente considerado como el país que genera más confianza entre los inversionistas internacionales (AT Kearney, 2004).

⁴ Según el Banco Mundial (2005), China es responsable de una importante proporción del aumento observado en el precio de las materias primas durante los últimos cinco años.

⁵ El FMI estima que el crecimiento de mediano plazo de China podría alcanzar un promedio anual de 8%, lo cual duplicaría la participación de ese país tanto en el producto como en el comercio mundial en el año 2020.

Del análisis que se presenta en este capítulo se desprende que las exportaciones latinoamericanas de recursos naturales hacia China podrían incrementarse de manera significativa con una mayor entrada de inversión extranjera directa tanto desde China como de terceros países. No obstante, es importante que estas inversiones no se limiten meramente a la actividad extractiva, sino que generen encadenamientos positivos a otros sectores económicos que conduzcan a mayor productividad y empleo. Por otro lado, a pesar que las presiones competitivas que enfrentan los países latinoamericanos son cada vez mayores en ciertos sectores manufactureros, como el de confecciones, una mayor agregación de valor redundaría en una competencia más eficaz, especialmente en los mercados de los países industrializados.

Por último, una mayor complementación económica entre China y América Latina dependerá también de la reducción de las barreras comerciales, especialmente las no arancelarias, que todavía limitan el acceso de productos latinoamericanos, especialmente agropecuarios, al mercado chino. En este sentido son importantes no sólo las discusiones en seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), sino también los avances de los países de la región en la concreción de acuerdos bilaterales con la economía asiática.

El capítulo está organizado en cuatro secciones. En la sección siguiente se analizan los aspectos que caracterizan la relación comercial entre China y América Latina, haciendo énfasis en la región andina. En la sección 3, se aborda la estrategia comercial adoptada por los países de la región en relación con China y, finalmente, la sección 4 presenta las conclusiones fundamentales del análisis.

Relación comercial entre China y América Latina

La mayoría de los estudios realizados sobre las implicaciones para América Latina de la nueva posición comercial de China⁶ se han concentrado en la evaluación de las economías más grandes de la región (Argentina, Brasil, Chile y México). En esta sección se intentará complementar esos análisis con

una visión más cercana de las relaciones comerciales entre los países del bloque andino y China en el contexto global de América Latina. Se presenta, así, la evolución de los flujos comerciales entre China y los principales países y bloques de la región, destacando los patrones que han caracterizado dicha relación comercial, principalmente en términos de productos transados.

Según se verá en el análisis, las relaciones comerciales de América Latina y China, aunque todavía son modestas, han venido experimentando un crecimiento importante desde hace 25 años, intensificándose particularmente durante el último quinquenio. Estas relaciones comerciales reflejan con bastante precisión el patrón general de comercio de América Latina basado en sus ventajas comparativas, al observarse que los principales productos exportados hacia China son recursos naturales y productos primarios. Las importaciones, por su parte, consisten fundamentalmente en bienes manufacturados. Así, se reproduce claramente con China el patrón de comercio inter-industrial característico de la región, del que se comentó en el capítulo 1.

El análisis muestra asimismo la importancia que supone China como mercado amplio para las exportaciones de la región, pero al mismo tiempo el desafío que le impone a ésta la competencia que China representa en mercados de bienes manufacturados que la región se está esforzando por penetrar.

El comercio entre China y América Latina

Las relaciones comerciales entre América Latina y China muestran aún poca importancia relativa para ambas regiones. Por una parte, del comercio total chino⁷ en 2004, América Latina representó una proporción de apenas 2,7% al tiempo que los flujos con la economía asiática significaron el 3,5% del comercio total de la región.

Sin embargo, el intercambio comercial entre China y América Latina ha mostrado una evolución bastante dinámica desde 1980. Durante estos últimos 25 años el mismo se multiplicó 39 veces, hasta alcanzar más de US\$ 33 mil millones en 2004. Destaca el vigor especial que ha experimentado este

6 Véase Blázquez-Lidoy *et al* (2004), Lall y Weiss (2004), Gutiérrez (2003) y Devlin *et al* (2004), por ejemplo.

7 Entendido como la suma de las importaciones y exportaciones totales.

comercio en el último quinquenio, cuando creció a una tasa promedio anual de 45%, impulsado particularmente por la expansión de los flujos comerciales de Mercosur con China. Las exportaciones de este bloque hacia la economía asiática aumentaron en casi seis veces en estos últimos cinco años. En buena medida este vigor obedece a la consolidación de la apertura comercial de China con su ingreso formal a la OMC. En el caso de la región andina, su comercio con China se ha movido en dirección similar. Así, el valor del comercio entre la subregión y China se ha multiplicado 40 veces desde 1980, aumentando desde US\$ 115 millones hasta casi US\$ 4.600 millones en 2004. El Cuadro 6.1 ilustra esta evolución del comercio de América Latina con China para el periodo 1980-2004.

Las cifras muestran, pues, la importancia creciente que está adquiriendo China como socio comercial de la región. Los flujos comerciales entre 1980 y 2004 con el país asiático superan con creces el crecimiento de las corrientes comerciales totales de la región, las cuales se han multiplicado en cinco veces en ese periodo, frente al aumento de 39 veces que registran los flujos de comercio con China.

El patrón de comercio entre China y América Latina ha beneficiado a esta última, observándose que para toda la región, así como para el bloque andino, el saldo de la balanza comercial con China es positivo, según lo muestra el Cuadro 6.2. Aunque la situación no es homogénea entre países, la mayoría de éstos, incluyendo Perú, Venezuela y Bolivia mantienen una balanza comercial superavitaria con China; la excepción la constituye México, país que presenta un déficit comercial importante con China.

En relación al comercio por países, los Gráficos 6.1 y 6.2 (ver pág. siguiente) revelan que los principales socios comerciales de China en la región son México, Brasil, Chile y Argentina. México constituye el principal importador de productos chinos, seguido por Brasil. Este último es, a su vez, el principal proveedor latinoamericano para China, seguido, aunque lejos, por Chile y Argentina. La importancia de la región andina es comparativamente baja, siendo Perú, Venezuela y Colombia los principales socios de China en el bloque subregional.

Cuadro 6.1 Flujos comerciales entre China y América Latina (millones de US\$)

Concepto	Región	1980	1990	2000	2004
Exportaciones (FOB) chinas a:	AL-9*	330,1	338,2	4.589,1	13.199,3
	CAN	11,0	41,2	636,4	2.010,7
	Mercosur	276,8	134,0	2.162,8	4.971,6
	Chile	19,6	67,6	783,5	1.688,5
	México	22,7	111,3	1.335,3	4.972,9
Importaciones (CIF) chinas a:	AL-9*	529,0	1.081,5	4.585,1	20.314,9
	CAN	104,5	119,8	759,8	2.559,8
	Mercosur	222,9	919,3	2.188,5	12.107,6
	Chile	121,6	37,1	1.301,9	3.676,3
	México	80,0	97,6	434,4	2.139,8

* Incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

Fuente: FMI (2005a), elaboración propia

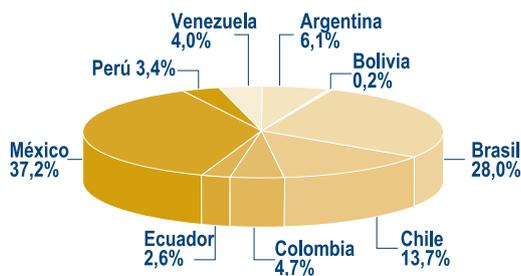
Cuadro 6.2 Balanza comercial de América Latina con China (millones de US\$)

Concepto	Región	1980	1990	2000	2004
Balanza comercial con China	AL-9	198,9	743,3	-4,0	7.115,6
	CAN	93,5	78,6	123,4	549,1
	Mercosur	-53,9	785,2	25,7	7.136,0
	Chile	102,0	-30,5	518,4	1.987,8
	México	57,3	-13,6	-900,9	-2.833,1

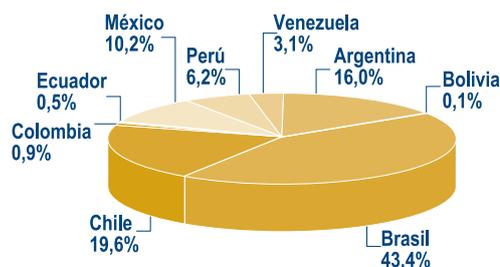
Fuente: FMI (2005a), elaboración propia

Gráfico 6.1

Importaciones de América Latina provenientes de China (2003)

Gráfico 6.1**Gráfico 6.2**

Exportaciones de América Latina destinadas a China (2003)

Gráfico 6.2

Fuente: FMI (2005a), elaboración propia

En lo que respecta a los productos transados, los flujos desde y hacia América Latina son marcadamente distintos. Reflejando claramente sus ventajas comparativas, América Latina exporta a China principalmente recursos naturales y otros productos primarios. El principal rubro de exportación a China es, según las cifras de 2003 mostradas en el Cuadro 6.3, materia prima, principalmente productos mineros. Estos, junto a las exportaciones de alimentos y aceites vegetales y animales suman cerca del 62% del total de las exportaciones de América Latina hacia China. El otro rubro de cierta importancia es manufacturas, destacando hierro y acero, así como materiales no ferrosos.

En el caso de las importaciones, América Latina se abastece fundamentalmente de productos manufacturados de China, esto es, rubros con mayor valor agregado. Según se aprecia en el Cuadro 6.4, el rubro más importante es maquinarias y equipos de transporte, seguido de otros productos manufacturados –especialmente confecciones. Juntos, estos dos rubros representan más de 88% del total de las importaciones.

Los patrones anteriores de importación y exportación revelan claramente los patrones generales que caracterizan el comercio de América Latina. Reflejan, por un lado, las ventajas comparativas de la

Cuadro 6.3 Exportaciones de América Latina hacia China, por rubro (2003)*

Exportaciones	AL-9	CAN	Mercosur	México	Chile
Alimentos	4,8%	31,2%	1,0%	0,1%	7,7%
Bebidas y tabaco	0,8%	0,0%	0,8%	2,4%	0,8%
Materias primas, no combustibles	48,6%	45,4%	55,0%	4,9%	36,8%
Combustibles, lubricantes	0,5%	0,2%	0,7%	0,0%	0,0%
Aceites vegetales, animales	10,9%	0,1%	15,6%	0,0%	0,1%
Químicos	2,5%	1,3%	1,8%	11,1%	3,5%
Manufacturas	23,3%	21,3%	18,0%	3,2%	50,9%
Maquinarias y equipos de transporte	8,1%	0,3%	6,7%	76,2%	0,0%
Otros productos manufacturados	0,3%	0,1%	0,3%	2,0%	0,0%
Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%

* El cuadro fue elaborado según la clasificación Sitc. Rev. 3

Fuente: ONU (2005), cálculos propios

Cuadro 6.4 Importaciones de América Latina desde China, por rubro (2003)*

Importaciones	AL-9	CAN	Mercosur	México	Chile
Alimentos	0,8%	1,6%	1,1%	0,6%	0,5%
Bebidas y tabaco	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Materias primas, no combustibles	0,8%	0,9%	0,9%	0,7%	0,6%
Combustibles, lubricantes	3,0%	1,8%	11,4%	0,9%	0,3%
Aceites vegetales, animales	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Químicos	7,1%	9,4%	17,0%	3,7%	5,0%
Manufacturas	9,6%	16,4%	9,4%	7,7%	12,9%
Maquinarias y equipos de transporte	57,6%	39,7%	44,6%	69,6%	27,7%
Otros productos manufacturados	20,5%	29,8%	15,5%	15,7%	53,0%
Otros	0,7%	0,3%	0,0%	1,1%	0,0%

* El cuadro fue elaborado según la clasificación Sitc. Rev. 3

Fuente: ONU (2005), cálculos propios

región, cuyas exportaciones están constituidas principalmente por productos básicos. Por otro lado, la concentración de las importaciones principalmente en productos manufacturados revela el patrón de comercio inter-industrial que caracteriza a la región, tal como se expuso en el capítulo 1⁸. En lo que respecta particularmente a la región andina, el índice de ventaja comparativa revelada de Balassa indica que los países andinos tienen ventajas en la exportación de alimentos, metales e hidrocarburos, los cuales, según también se vio, forman parte de la canasta exportadora latinoamericana hacia China⁹.

En el Cuadro 6.5 (ver pág. siguiente) se registran las tasas interanuales promedio de crecimiento en el periodo 1980-2003 de las exportaciones de América Latina (y otras regiones) hacia varios destinos, incluido China. El primer aspecto resalante es la intensidad con la que China se ha abierto al mundo. Se observa, efectivamente, que las importaciones de ese país desde el resto del mundo han crecido a una tasa promedio de más de 15% anual durante un periodo de más de 20 años. En segundo lugar ese flujo comercial del resto del

mundo hacia China ha sido dos y hasta tres veces superior al registrado hacia el resto del mundo en los últimos años. Igualmente, las exportaciones chinas a todas las regiones han crecido más aceleradamente que las del resto del mundo, mostrando la agresiva penetración de mercados de esa economía.

Por su parte, las exportaciones de América Latina hacia China han crecido a un ritmo similar (más de 15% anual) al de las exportaciones del resto del mundo hacia ese país, lo que muestra que la región ha aprovechado de alguna manera esta gran apertura de la economía china. Además, ese crecimiento de las exportaciones de América Latina hacia China fue bastante superior (dos veces mayor) al registrado hacia el resto del mundo, sin que ello implicara una reducción del comercio con otras regiones que, como se puede observar, también creció a elevadas tasas. Esto indica que la inserción de América Latina en las mayores corrientes comerciales mundiales hacia China no fue a expensas de exportaciones hacia otros mercados. En otras palabras, la apertura comercial de China ha implicado una expansión efectiva de mercados para América Latina, y no una sustitución de los mismos.

⁸ Recuérdese que según este patrón un país importa productos que pertenecen a industrias diferentes de aquellas que producen los bienes que exporta. El comercio, por tanto, no refleja inserción en cadenas de elaboración productivas.

⁹ China, por su parte, tiene ventajas en productos intensivos en mano de obra poco calificada, particularmente en sectores manufactureros como confecciones, maquinarias, entre otros. Además, China tiene una situación geográfica ventajosa al ser parte de una región que le abre la posibilidad de insertarse en cadenas de producción con sus vecinos que, precisamente, se especializan en la producción de bienes manufacturados de mayor valor agregado (Tseng y Zebregs, 2004).

Cuadro 6.5 Tasas de crecimiento de las exportaciones (1980-2003)

Destino de las exportaciones	AL-9	Mundo sin China	China
UE	4,1	6,5	16,60
EEUU	10,0	7,6	22,40
Mundo sin China	7,60	6,4	15,60
China	15,2	15,1	x

Fuente: FMI (2005a), cálculos propios

En otra línea, el Cuadro 6.6 ilustra el valor de los principales recursos naturales exportados por América Latina hacia China en el periodo 1995-2003. Según puede observarse allí, el aumento que han experimentado dichas exportaciones no refleja sólo los mayores precios de los productos exportados, sino que también los volúmenes han aumentado de manera significativa para todos los rubros –con excepción de la harina de pescado y la pulpa de madera. Lo anterior confirma que efectivamente, China supone una ampliación real de mercado para las exportaciones latinoamericanas.

En resumen, la relación comercial entre China y América Latina desde los años ochenta ha sido favorable en términos netos, para América Latina y muestra signos de franco crecimiento desde esa fecha. Los flujos, sin embargo, son todavía modestos para ambas regiones. El comercio entre ambos bloques ha estado caracterizado por la importación de manufacturas desde China, y la exportación de recursos naturales hacia ese país asiático, reflejando un claro patrón de comercio inter-industrial para la región, basado en sus ventajas comparativas. Por último, el crecimiento del comercio con China

Cuadro 6.6 Exportaciones de América Latina hacia China según precio y volumen

Año	Código HS	Producto	Valor (MM US\$)	Peso (MM kg.)	Precio implícito	Aumento en precio implícito 1995-2003	Aumento en cantidades 1995-2003
1995	120100	Granos de soya	21,93	105,34	0,21	2,1%	11.238,4%
2000			868,57	4.608,60	0,19		
2003			2.539,95	11.943,29	0,21		
1995	150710	Aceite de soya	574,91	962,36	0,60	-17,2%	125,2%
2000			43,69	127,70	0,34		
2003			1.072,65	2.167,50	0,49		
1995	230120	Harina de pescado	251,02	639,12	0,39	77,5%	-16,9%
2000			350,63	916,04	0,38		
2003			370,45	531,30	0,70		
1995	260111	Hierro, no aglomerado	113,74	7.662,37	0,01	-93,9%	8.071,3%
2000			181,57	12.268,27	0,01		
2003			568,58	626.118,66	0,00		
1995	260112	Hierro, aglomerado	111,67	4.374,06	0,03	122,7%	116,2%
2000			122,75	4.609,89	0,03		
2003			296,27	9.456,75	0,03		
1995	260300	Concentrados de cobre	116,86	48,61	2,40	-41,5%	699,7%
2000			305,49	272,19	1,12		
2003			546,38	388,79	1,41		
1995	470321	Pulpa de madera	56,49	61,50	0,92	353,9%	-25,2%
2000			71,56	111,00	0,64		
2003			149,56	46,00	3,25		

Fuente: ONU (2005), cálculos propios

refleja una ampliación efectiva de mercados para la región, al no observarse una caída de exportaciones hacia otros mercados. Por otro lado, los volúmenes de exportación hacia China han aumentado, indicando que el crecimiento de las exportaciones no ha obedecido exclusivamente a los aumentos en los precios internacionales.

América Latina como proveedor de materia prima a China

China se ha convertido, según se mencionó anteriormente, en el principal importador mundial de materia prima en los últimos años. De acuerdo con el *ranking* mundial de importadores de recursos naturales, ese país ocupa el primer lugar en productos tales como hierro, fibras textiles vegetales, aceite vegetal, madera, mineral de aluminio, entre otros. Igualmente, en rubros como cobre, China es responsable de casi 20% de las importaciones mundiales.

Adicionalmente, las tasas de crecimiento de las importaciones chinas de algunos de estos productos han alcanzado valores muy por encima del promedio mundial, como es el caso, por ejemplo, de la soya. Asimismo, la demanda china de otros productos alimenticios y recursos naturales¹⁰ ha superado con creces la de economías industrializadas como Japón, EEUU y la UE. El Cuadro 6.7 ilustra estas tendencias.

La posición dominante de China como importador en los mercados mundiales de materia prima es sin duda ventajosa para los países latinoamericanos, exportadores netos de dichos bienes. Algunos de los

países de la región, incluso, se han convertido en proveedores clave para China. El Cuadro 6.8 (ver pág. siguiente) muestra que Brasil, por ejemplo, es el principal proveedor de China en productos en los que ésta es, al mismo tiempo, el primer importador mundial –caso de hierro, aluminio y soya. En otros rubros como petróleo crudo, pulpa de madera y butano licuado, países como Venezuela, México, Chile y Argentina se han constituido igualmente en abastecedores importantes del país asiático.

Se confirma así, nuevamente, que China constituye un mercado potencial significativo para numerosos productos de exportación de la región. El aprovechamiento de esta potencialidad hacia el futuro pende, por una parte, de los esfuerzos que realicen los países de América Latina por penetrar más agresivamente dicho mercado y consolidar su posición en él, según se verá más adelante. Por otro lado, sin embargo, depende también de la capacidad de la región de atraer mayores flujos de IED desde la nación asiática, tal como se argumenta a continuación.

En efecto, un factor importante que podría estar apuntalando la importancia creciente de países de América Latina como proveedores de China, es la dinámica de los flujos de IED entre ambas regiones. El hecho de que una proporción elevada de la IED proveniente de China se destine a los sectores de materias primas en la región es indicativo, en primer lugar, de una complementariedad entre el comercio y la inversión. Por otro lado, también señala la potencialidad de creación de cadenas globales de valor en las que podrían insertarse los países latinoamericanos¹¹.

Cuadro 6.7 Crecimiento anual de las importaciones por región (2000-2003)

País	Unidades	Carne Bovina Congelada	Avena	Sorgo	Hierro	Cobre	Petróleo
China	Valores	19,1	121,6	138,7	37,8	17,0	10,0
	Cantidades	9,3	82,0	89,6	28,4	13,7	9,0
Japón	Valores	-5,2	11,7	-4,5	90,0	-1,3	1,0
	Cantidades	-5,6	-2,9	-11,9	10,0	-2,8	-20,0
EEUU	Valores	2,0	9,2	5,2 ^a	-5,7	8,6 ^b	4,4
	Cantidades	-70,0	-3,5	45,0 ^a	-7,0	16,5 ^b	3,4
UE-25	Valores	0,3	-44,1	60,3	4,1	7,7	2,8
	Cantidades	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a

^a 1999-2003

^b 1999-2002

Fuente: ONU (2005), cálculos propios

¹⁰ Carne bovina, hierro, sorgo, petróleo, entre otros.

¹¹ No obstante, hasta ahora las inversiones chinas en empresas de la región generalmente no han estado orientadas a la inclusión de éstas en cadenas de producción.

Cuadro 6.8 Principales importaciones chinas y sus proveedores

Productos		Importaciones chinas			Exportaciones del mundo				
Código	Producto	Valor (MM US\$)	Ranking mundial	Share mundial	País exportador	Valor (MM US\$)	Ranking mundial	Share mundial	Proporción que va a China
222	Aceite vegetal	5.514,15	1	25,8%	EEUU	8.302,8	1	41,3%	34,1%
					Brasil	4.301,9	2	21,4%	30,5%
					Argentina	1.983,6	3	9,9%	61,8%
					Bolivia	30,1	25	0,1%	0,0%
					México	16,5	35	0,1%	0,8%
247	Madera	2.447,15	1	23,7%	Rusia	1.801,7	1	26,3%	40,3%
					EEUU	1.275,1	2	18,6%	1,8%
					Malasia	531,7	3	7,8%	24,2%
					Uruguay	47,5	24	0,7%	0,3%
					Chile	31,6	28	0,5%	0,2%
251	Pulpa y desechos de papel	3.891,87	1	16,6%	Canadá	4.949,2	1	22,9%	12,1%
					EEUU	4.216,3	2	19,5%	14,2%
					Brasil	1.744,5	3	8,1%	15,2%
					Chile	863,7	6	4,0%	23,7%
					Argentina	115,1	22	0,5%	16,9%
281	Hierro	4.856,21	1	29,8%	Brasil	3.455,9	1	31,4%	22,1%
					Australia	3.310,2	2	30,1%	34,1%
					India	1.111,9	3	10,1%	14,2%
					Chile	140,1	11	1,3%	26,8%
					Perú	94,1	12	0,9%	60,4%
283	Cobre	2.235,58	2	18,7%	Chile	4.958,6	1	43,0%	16,4%
					Indonesia	1.803,7	2	15,7%	3,1%
					Perú	1.098,7	3	9,5%	36,8%
					Argentina	904,3	5	7,8%	5,7%
					Brasil	171,5	8	1,5%	15,4%
285	Aluminio	1.391,44	1	19,6%	Australia	2.342,5	1	46,2%	n.a.
					Brasil	441,8	2	8,7%	2,9%
					Irlanda	422,5	3	8,3%	0,0%
					Venezuela	92,9	11	1,8%	30,4%
					Guyana	22,7	18	0,4%	0,0%
288	Desechos no ferrosos	1.807,34	1	17,0%	EEUU	1.525,1	1	16,7%	48,5%
					Alemania	1.188,3	2	13,0%	13,1%
					Reino Unido	693,7	3	7,6%	29,3%
					México	258,9	10	2,8%	0,3%
					Chile	121,0	17	1,3%	13,8%
333	Petróleo crudo	19.782,40	5	4,8%	Rusia	36.841,0	1	14,2%	2,2%
					Noruega	29.019,9	2	11,2%	0,1%
					Irán	28.179,0	3	10,8%	0,0%
					Venezuela	20.235,8	5	7,8%	0,0%
					México	16.826,5	6	6,5%	0,0%

Fuente: ONU (2005), cálculos propios

Los flujos de inversión extranjera de China en América Latina, sin embargo, son todavía limitados, y representan una pequeña proporción del total captado por la región¹². Esta proporción fue de apenas 3% en 2004 para América Latina en su conjunto y de 7% en la región andina, aunque debe mencionarse que su crecimiento ha sido importante en los últimos años. Hacia 1990, cuando estos flujos eran aún incipientes, las inversiones chinas en la región se ubicaban en alrededor de US\$ 100 millones; a partir de allí los flujos han aumentado de forma sostenida, y para 2004 la inversión china en América Latina alcanzó US\$ 889 millones. El Gráfico 6.3 ilustra esta evolución.

La inversión extranjera directa de China en la región ha cobrado importancia no sólo para ésta sino que la propia región se ha convertido en destino predilecto de las inversiones chinas en el exterior. En 2004, por ejemplo, América Latina se convirtió en el primer destino de las inversiones chinas en el extranjero¹³.

Los países latinoamericanos más beneficiados por la entrada de IED de China han sido Chile, Brasil y Venezuela, captando el 70% del total de inversiones dirigidas a la región. Esto responde al hecho de que la mayoría de estas inversiones se destinan principalmente al sector de recursos naturales, especialmente a la explotación de recursos energéticos y mineros. Por lo general, no obstante, estas inversiones son aún escasas, involucran aportes moderados de capital, suelen ser proyectos con bajo contenido tecnológico, intensivos en capital y orientados primordialmente a asegurar y diversificar las líneas de abastecimiento de los recursos naturales que importa el país asiático desde la región.

Los convenios comerciales y de inversiones firmados por China con las naciones latinoamericanas se ordenan explícitamente a aumentar el intercambio comercial entre ambas regiones y, en el largo plazo, consolidar a América Latina como oferente importante de energía, minerales y productos agrícolas.

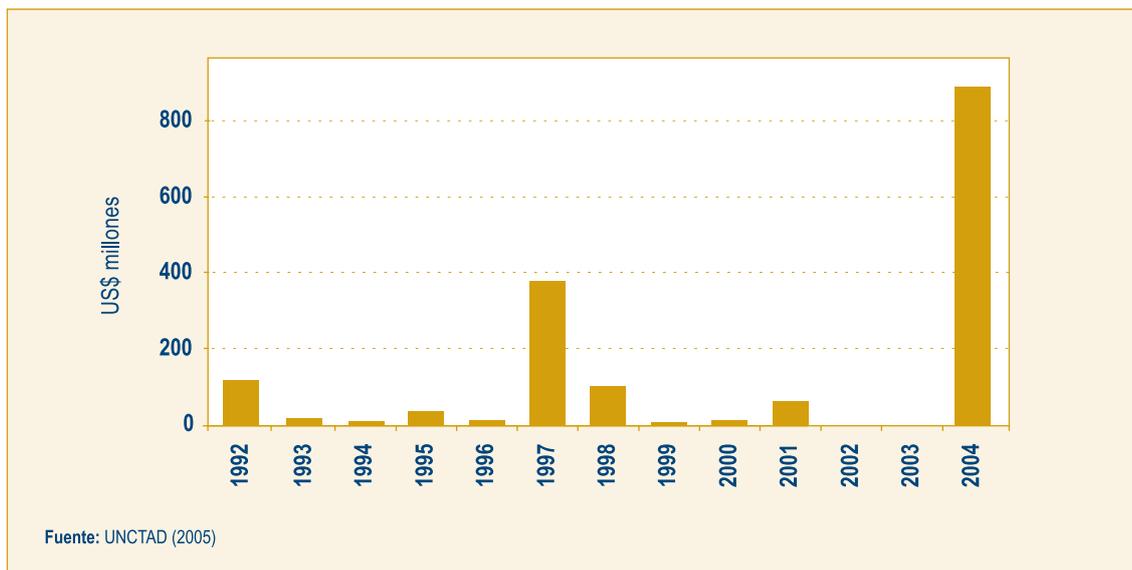


Gráfico 6.3
Inversión extranjera directa de China en América Latina

¹² Existe una expectativa favorable en relación a nuevos flujos de IED china que, aunque todavía de menor magnitud, se estarían orientando cada vez más hacia América Latina. Esto se infiere de los anuncios del presidente chino Hu Jintao tras una visita en noviembre de 2004 a Argentina, Brasil, Chile y Cuba. Durante la misma se firmaron importantes acuerdos comerciales entre China y esas naciones. Además, el presidente chino realizó anuncios de potenciales inversiones en la región por alrededor de US\$ 70 mil millones en la próxima década según "Chinaven" en Producto, Marzo 2005, N°256. Por su parte, varios líderes latinoamericanos han realizado publicitadas visitas oficiales al país asiático, acompañados en muchas ocasiones de misiones empresariales destinadas a promover un mayor intercambio comercial y atraer inversión extranjera china hacia la región.

¹³ Según estadísticas del Ministerio de Comercio de China –citadas por la agencia China Nueva–, del total de US\$ 1.800 millones de inversiones que realizó China en el exterior en 2004, exceptuado el sector financiero, América Latina superó a Hong Kong como principal destino, absorbiendo el 49,3% de ese total.

Adicionalmente, parte de estas inversiones se orienta también a cubrir necesidades de inversión en la infraestructura de conexión de los centros de producción con los puertos de la región; asimismo, para apuntalar la interconexión energética. En el Recuadro 6.1 se muestran las inversiones recientes de China en la región y las estimaciones sobre inversiones próximas.

A pesar de la potencialidad que ofrece América Latina como destino de IED china, la mayor parte de los anuncios oficiales acerca de las mismas distan mucho todavía de materializarse en la práctica¹⁴. Los flujos de dicha inversión, según se ha reiterado a lo largo del capítulo, son aun bastante moderados. En tal sentido, la IED captada por la región continúa proviniendo de otros países, principalmente de EEUU y la UE y, dentro de los principales inversores asiáticos, destacan Japón y Corea del Sur.

Recuadro 6.1 Inversiones chinas en América Latina

Argentina: La mayor parte de las inversiones –que aún son relativamente pequeñas– han estado orientadas principalmente hacia la agroindustria. En 2004, ambas naciones firmaron acuerdos en materia de tecnología espacial, educación, salud, turismo y actividades ferroviarias. China prometió inversiones por US\$ 20.000 millones en Argentina durante la próxima década en los sectores agropecuario y energético.

Bolivia: *Shengli International Petroleum Development* ha abierto una oficina en la región oriental del país y ha anunciado planes para invertir hasta US\$ 1.500 millones en el sector de gas.

Brasil: Este es uno de los países de la región que ha recibido las mayores inversiones de China. Resaltan las inversiones en el sector de telecomunicaciones, donde ambos países han impulsado el desarrollo de la tecnología satelital. Igualmente, empresas de ambos países están estudiando la viabilidad de comenzar operaciones conjuntas en refinación, oleoductos, y exploración petrolera. Esto es resultado de un acuerdo de US\$ 1.000 millones con otra empresa china, *Sinopec*, para construir un gasoducto que atravesará Brasil. China anunció inversiones cercanas a los US\$ 7.000 millones para la próxima década.

Chile: Los intereses comerciales y de inversión de China en este país se concentran en el sector de cobre, además de celulosa y harina de pescado. Actualmente estos países se encuentran negociando un tratado de libre comercio que podría ser firmado en 2006.

Colombia: Con escasas inversiones chinas en la última década, Colombia es uno de los países menos integrados con el gigante asiático. Sin embargo, el gobierno colombiano presentó a China oficialmente 22 perfiles de proyectos para potenciales inversionistas en las siguientes áreas: hidrocarburos (exploración, sísmica, explotación crudos pesados y campos maduros, refinería de Cartagena); energía eléctrica (venta de participaciones estatales, centrales hidroeléctricas); entre otros sectores.

Ecuador: Las empresas *China National Petroleum* y *Sinopec* han mostrado interés en invertir en el sector de hidrocarburos, especialmente en bloques petroleros que el gobierno persigue desarrollar. Las inversiones en los últimos años han sido prácticamente inexistentes.

México: China invierte en México en el sector de textiles. Durante el primer trimestre de 2004, las inversiones chinas en México ascendieron a US\$ 135 millones en 250 empresas, 73 de ellas manufactureras y de confección textil. Se ha planteado la posibilidad de negociar un TLC en el futuro.

Perú: La mayor inversión china corresponde a la empresa *Minera del Hierro del Perú S.A.*, adquirida por la empresa china *Shougang Corporation*, por US\$ 120 millones. Se firmó, asimismo, un memorando de entendimiento con el gobierno chino que podría llevar a nuevos contratos de exploración petrolera. Actualmente, una subsidiaria de la *China National Petroleum* extrae petróleo en Perú.

Venezuela: En 1997, patrocinando uno de los importantes proyectos de inversión chinos en Venezuela, la *Corporación China de Petróleo y Gas Natural* invirtió US\$ 358 millones en la explotación de petróleo por un plazo de 20 años. La corporación china firmó un convenio de cooperación para la producción de aceite emulsionado con una firma de petróleo local. Según el convenio, la contraparte china aportará una inversión de US\$ 320 millones para establecer una planta de este aceite en Venezuela, cuyos productos serán exportados a China. Los gobiernos de ambos países persiguen desarrollar proyectos conjuntos para la construcción de ferrocarriles, la explotación agrícola y la minería. También se ha llegado a un acuerdo para que China comience a explotar 15 campos maduros en el Oriente del país para abastecer al mercado chino. En 2005 *PDVSA* y la *Corporación China de Petróleo y Gas Natural* firmaron un convenio de asociación para el desarrollo de un módulo de producción y emulsificación de *Orimulsion®* en China.

¹⁴ Ha sido común que los grandes anuncios oficiales de nuevas inversiones chinas en la región tarden muchos años en materializarse. Una posible explicación de este fenómeno radica en la inestabilidad institucional a largo plazo característica de América Latina y la precaución con la que las empresas se aproximan a realizar sus inversiones.

Finalmente, es importante mencionar que si bien es beneficioso para la región atraer inversión que potencie el intercambio comercial, es asimismo importante que ella no se limite a sectores extractivos de recursos no renovables. Tal como fue discutido en CAF (2004), un desafío clave para la región es que la inversión extranjera conduzca a encadenamientos productivos en los que puedan insertarse nuestros países. Dichos encadenamientos, además, deberán maximizar los efectos derrame en otros sectores de la economía.

En resumen, varios países latinoamericanos, especialmente aquellos con una ventaja comparativa en recursos naturales, se están beneficiando de la consolidación de la demanda china de materia prima en los mercados mundiales. Sin embargo, el mantenimiento de estas tendencias dependerá, en parte, de una mayor entrada de inversión extranjera directa tanto desde China (aún modesta) como de terceros países.

China como competidor de América Latina en los mercados globales

Aunque para muchos países latinoamericanos el mayor intercambio comercial con China es ventajoso, para otros, sin embargo, puede representar una amenaza al constituirse en competidor suyo en los mercados globales. En esta sección se aborda este

tema, a través del examen del comercio de América Latina y China con el mundo y de los principales países y mercados en los que compiten ambas regiones. Posteriormente, se presenta un análisis del caso concreto de la competencia entre China y algunos países andinos en el sector textiles y confecciones.

El comercio chino se concentra fundamentalmente (más del 50%) en países de su misma región. Otros socios comerciales en orden de importancia son EEUU, la UE y el Medio Oriente. Cabe destacar la importancia creciente que ha adquirido EEUU en los últimos años como socio comercial de China, al registrar un aumento sostenido en sus flujos comerciales con esa economía de un mínimo de 9,5% en 1987 a 15,2% en 2004.

Por otro lado, el principal socio comercial de la mayoría de países latinoamericanos es EEUU, hecho que se ha consolidado en las últimas décadas, a expensas del intercambio con la UE y otros países (ver Cuadro 6.9, pág. siguiente). La siguiente fuente comercial en orden de importancia para América Latina es la intra-regional, que recientemente ha superado ya al comercio con los países europeos. En el Gráfico 6.4 y el Cuadro 6.9 se observan las proporciones de comercio de China y América Latina por regiones.

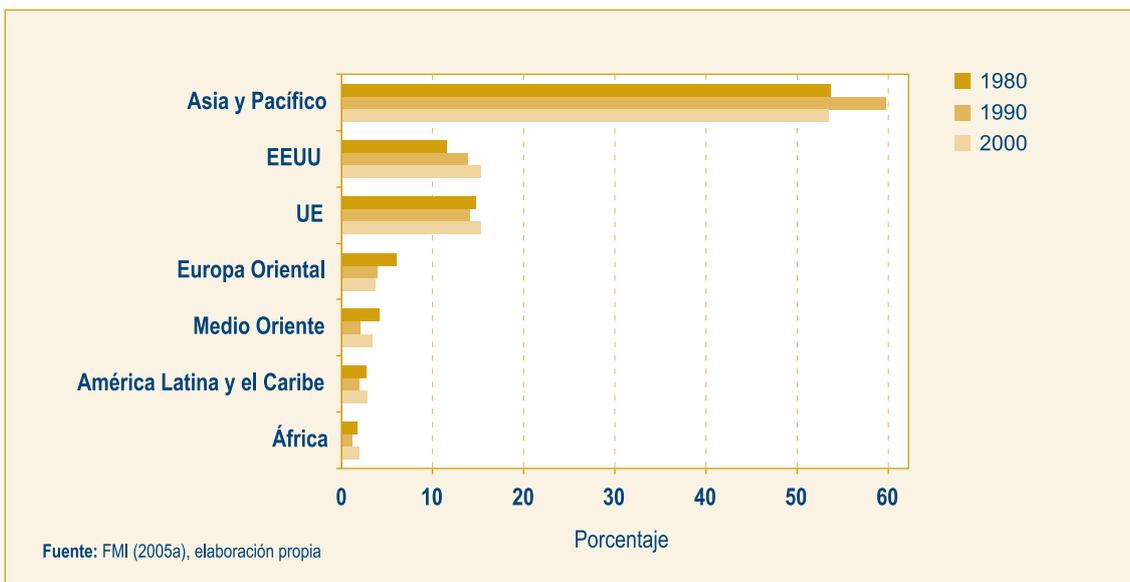


Gráfico 6.4
Comercio chino
por regiones
y décadas

Cuadro 6.9 Comercio de América Latina por década (%)

		1980	1990	2000
AL-9	EEUU	36,2	47,5	50,8
	Asia	9,7	10,2	12,1
	ALyC	15,1	16,5	14,8
	UE	23,0	17,8	13,0
	Otros	16,0	7,9	9,3
CAN	EEUU	38,5	40,1	37,9
	Asia	8,5	8,4	8,5
	ALyC	20,2	26,5	29,2
	UE	22,6	18,0	13,6
	Otros	10,1	7,0	10,8
Mercosur	EEUU	19,8	19,0	19,2
	Asia	10,6	13,6	14,4
	ALyC	17,4	27,3	26,9
	UE	26,3	27,4	23,7
	Otros	25,9	12,7	15,8
México	EEUU	62,5	77,3	73,7
	Asia	7,6	6,2	10,8
	ALyC	5,9	4,2	4,0
	UE	16,4	8,7	6,7
	Otros	7,6	3,6	4,8
Chile	EEUU	21,8	18,5	16,1
	Asia	16,4	22,8	22,7
	ALyC	21,0	21,9	27,0
	UE	28,8	24,2	20,3
	Otros	12,0	12,5	13,9

Fuente: FMI (2005a), cálculos propios

El principal mercado en el que coinciden las exportaciones chinas y latinoamericanas es, así, el estadounidense. En los últimos años China ha ampliado su participación en ese mercado, mientras que las importaciones de productos latinoamericanos de los EEUU se han mantenido relativamente constantes. A continuación se realiza un análisis de la posible competencia entre la región y China en el mercado de EEUU, a través del examen de sus estructuras exportadoras hacia este mercado.

Para ello, Blázquez-Lidoy *et al* (2004) utilizan un índice de competencia que compara la estructura

exportadora china con la de 34 países (15 de ellos latinoamericanos) para el periodo 1998-2003¹⁵. Los autores muestran que especialmente Tailandia y Corea del Sur, dentro de los países asiáticos, y México, en América Latina, son las economías con el mayor grado de similitud de su oferta exportable con la de China. Estas serían entonces las economías que enfrentan el mayor riesgo potencial de una competencia de China. Con la excepción de México, la mayoría de países latinoamericanos muestran un grado de competencia de sus exportaciones relativamente bajo respecto a China.

Existe, sin embargo un sector productivo, textiles y confecciones, que ha dado lugar a intensos debates en relación con la posible competencia que significa China para las exportaciones de América Latina. El temor de dicha competencia se centra especialmente en el área de las confecciones, en el que algunas economías de la región están realizando un esfuerzo exportador importante. A continuación se presentan algunos hechos estilizados en torno a este tema.

Estudio de caso: textiles y confecciones en la región

El caso de textiles y especialmente de confecciones es de interés especial en el análisis de la potencial amenaza comercial de China para la región. El temor ante tal competencia obedece especialmente al levantamiento de las barreras comerciales que enfrentaban las exportaciones de esos productos de China en ciertos mercados industrializados, tema que ha sido objeto de múltiples discusiones desde que terminó el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC¹⁶.

Los textiles y las confecciones se han constituido en uno de los sectores de mayor importancia en América Latina considerando su aporte a la generación de empleo, producto y exportaciones¹⁷. En los

¹⁵ Este índice de competencia es una versión modificada de los conocidos coeficientes de especialización y conformidad.

¹⁶ Hasta la conclusión de la Ronda Uruguay, los contingentes de productos textiles y de prendas de vestir se negociaban bilateralmente, y se regían por las normas del Acuerdo Multifibras (AMF). Este Acuerdo preveía, además, la aplicación selectiva de salvaguardias cuando un brusco aumento de las importaciones de un determinado producto causara, o amenazara causar, un perjuicio grave a la rama de producción del país importador. El 1º de enero de 1995 fue reemplazado por el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC, que establecía un proceso de transición para la supresión definitiva de los contingentes. Sin embargo, la eliminación de las restricciones a la importación fue escalonada, habiéndose eliminado las últimas restricciones el 1º de enero de 2005.

¹⁷ Para algunos países, como Nicaragua y República Dominicana, por ejemplo, este sector representa más del 90% de sus exportaciones al mundo, la mayoría destinadas a los EEUU.

capítulos 4 y 5 se evidenció, por ejemplo, que es uno de los sectores que más se beneficia de la apertura comercial y que más empleo genera, en especial para mano de obra poco calificada en Colombia y Perú. Entre 1989 y 2002, la proporción de las importaciones estadounidenses de textiles y confecciones latinoamericanos creció de 11% a 27%, evidenciando una gran dependencia de ese mercado de la oferta de América Latina. Los exportadores más importantes de la región hacia el mercado estadounidense son México, los países de Centroamérica y el Caribe, y algunos países andinos como Colombia y Perú, según ya se mencionó.

Cabe destacar además que México y los países centroamericanos y caribeños se encuentran integrados a las cadenas estadounidenses de producción de confecciones mediante esquemas de maquila. Ello significa que EEUU aprovecha las ventajas comparativas de sus vecinos en términos de costo de mano de obra, así como su cercanía geográfica para establecer en ellos la producción de algunos “eslabones” de la cadena de producción (Gereffi y Sturgeon, 2004). Aunque este fenómeno ocurre también en las economías andinas, la industria textil y de confecciones en estos países se caracte-

riza por estar más integrada verticalmente en los propios países, existiendo en ellos industrias que abarcan desde la elaboración de los textiles hasta la confección de prendas de vestir.

Al mismo tiempo, la industria de confecciones es una de las más importantes en China. En los inicios del *boom* exportador de ese país, este sector fue uno de los que más tomó impulso aprovechando la gran dotación de mano de obra poco calificada que posee ese país. En la actualidad, China es el primer exportador de confecciones en el mundo, con destino, en orden de importancia, a Asia, EEUU y Europa. Se estima, además, que la participación de China en el mercado mundial de confecciones se triplicaría a 60% una vez se dismantelen las cuotas que aún restringen las importaciones chinas en los mercados industrializados¹⁸.

Por otra parte, este sector en China se encuentra insertado en las cadenas de producción asiáticas, con lo que se beneficia de los bajos costos de producción de esa región. Según puede apreciarse en el Gráfico 6.5, China ocupa el primer lugar como proveedor de confecciones en el mercado estadounidense, con una participación de 17,4% en 2004.

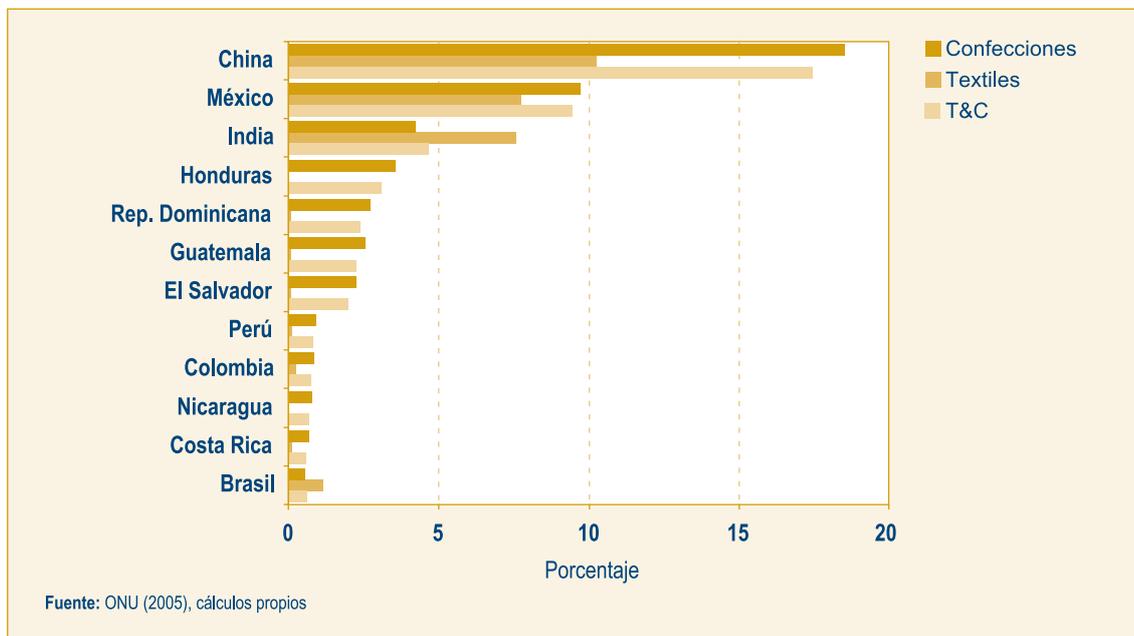


Gráfico 6.5
Proporción del mercado de textiles y confecciones de EEUU (2004)

¹⁸ Esta expectativa ha dado lugar a que la OMC permita a los países utilizar esquemas de protección temporal (especialmente salvaguardias) en el periodo de transición (Dorsey *et al*, 2003).

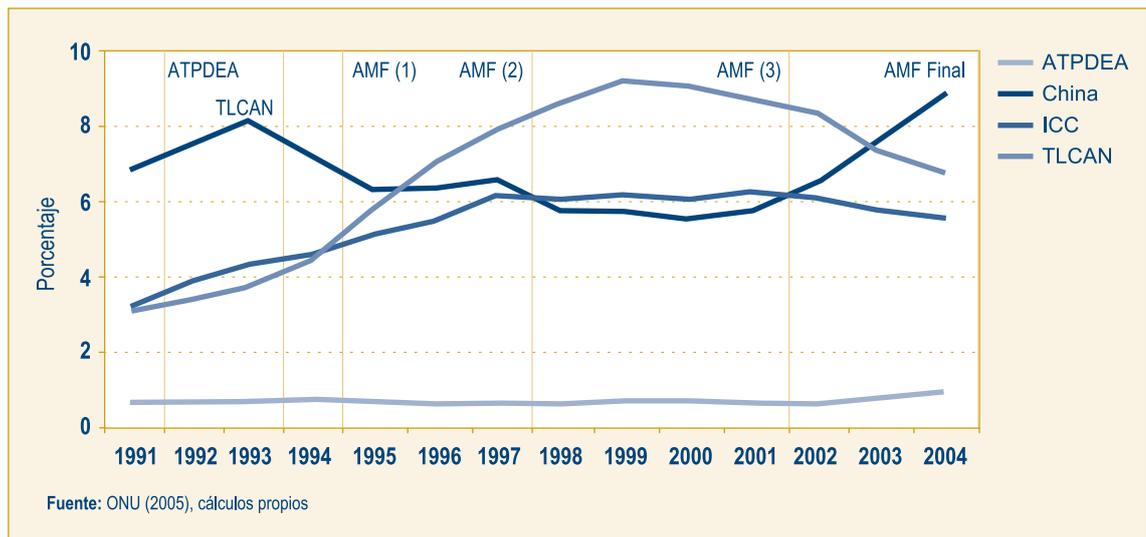
Aun cuando América Latina ha logrado alcanzar una posición importante en el mercado estadounidense en el sector textiles y confecciones¹⁹, la misma ha venido reduciéndose recientemente. Ello ha coincidido con el fin del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC, que ha reducido considerablemente las barreras comerciales para países que comercien con EEUU en condición de nación más favorecida (NMF). Esto ha significado que países como China pueden ingresar productos al mercado estadounidense a precios menores, dados sus costos de producción más bajos²⁰.

El Gráfico 6.6 muestra que las sucesivas reducciones en las cuotas de entrada impuestas por EEUU sobre las exportaciones chinas se han traducido en un incremento sostenido de la participación china en ese mercado, a expensas, principalmente, de la mexicana, centroamericana y caribeña. Se aprecia, incluso, que las preferencias arancelarias que disfrutaban algunos socios comerciales de los EEUU

no han sido suficientes para compensar los menores costos de producción que caracterizan la oferta china²¹. Estos problemas se hacen más evidentes con el ingreso al mercado estadounidense de otros actores (además de China) con mayores ventajas en términos de costos de producción y competitividad, como India, el sureste asiático, y Europa del Este.

Igualmente, el desempeño exportador de los países en el sector parece estar afectado por la similitud entre su oferta exportadora y la de China. El siguiente gráfico ilustra esto, y se observa allí cómo las exportaciones de confecciones a los EEUU entre diversos países y China están inversamente correlacionadas con el crecimiento de las exportaciones de éstos al mercado estadounidense. Es decir, en la medida en que esa correlación sea más elevada –lo que indica mayor competencia entre las exportaciones de China y los otros países– será previsible una reducción de las exportaciones de esos otros países hacia EEUU.

Gráfico 6.6
Evolución de la participación de mercado de textiles y confecciones en los EEUU

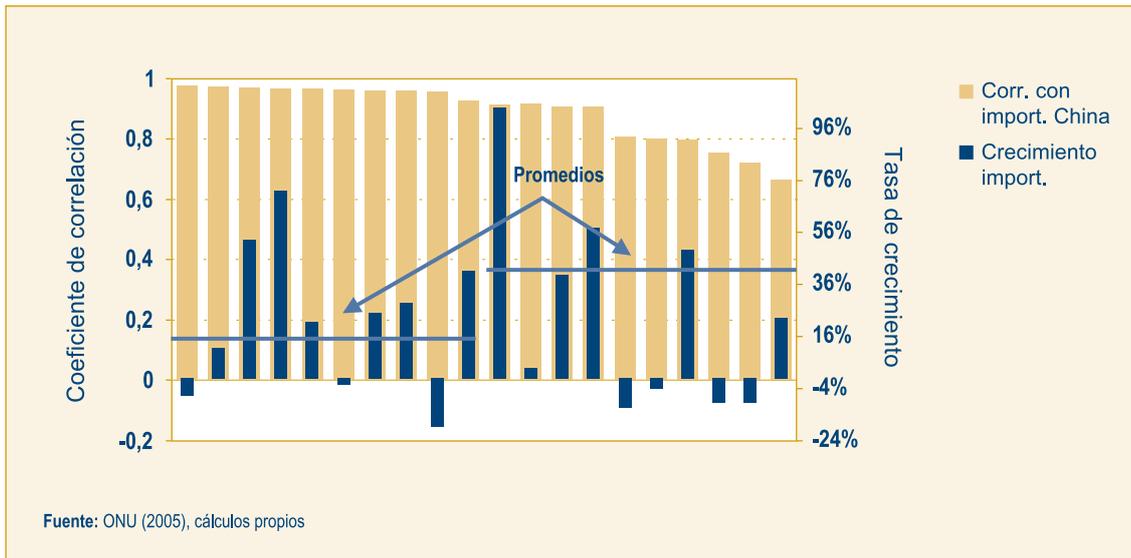


¹⁹ Aunque existen también otros factores que la explican, esta mayor participación se funda, en parte, en la extensión de los acuerdos preferenciales que EEUU sostiene con algunos países de América Latina. Así, México con el TLCAN, Centroamérica y el Caribe con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI por sus siglas en inglés) y los países andinos con el ATPDEA se han beneficiado en los últimos años de preferencias arancelarias que les han permitido disfrutar de costos considerablemente menores a los que enfrentan sus pares en otras regiones.

²⁰ Si bien se puede decir algo similar para el caso de los países europeos, la reciente decisión de la Unión Europea de reimponer cuotas a los productos textiles chinos permite inferir que persisten importantes presiones proteccionistas en los países industrializados que deben ser tomadas en cuenta.

²¹ Otra razón que explica la participación decreciente de las exportaciones latinoamericanas de confecciones hacia el mercado estadounidense estriba en las diferencias en competitividad entre América Latina y otras regiones particulares del mundo. En el tema de transporte, por ejemplo, aunque América Latina se encuentra geográficamente más próxima a EEUU, lo complejo y demorado de los trámites, así como la ineficiencia en los puertos hace menos competitiva a la región. En el capítulo 10 se analiza cómo este tipo de obstáculos frenan el comercio de América Latina de manera significativa.

Gráfico 6.7
Correlación y
crecimiento de las
exportaciones de
confecciones a EEUU



La literatura existente confirma que los países más afectados por la competencia china en el sector de textiles y confecciones serían México y las economías centroamericanas²². Esto se debe, en primer lugar, a que su principal mercado de destino es el norteamericano y, en segundo lugar, a que sus estructuras exportadoras son muy similares a la de China. Respecto al bloque andino, algunos países también podrían verse afectados, pero el impacto de la competencia china sería más leve debido a que los productos que exportan son más diferenciados y con mayor valor agregado que los de China.

En este sentido, se han analizado los posibles efectos de una mayor competencia de China para dos países andinos, Colombia y Perú, en los cuales la defensa y protección del sector de textiles y confecciones

constituyen punto prioritario de las respectivas agendas nacionales. Cabe destacar que las empresas colombianas y peruanas de este sector han mostrado un desempeño dinámico en sus exportaciones hacia el mercado de EEUU, especialmente luego de la inclusión del sector en la renovación de las preferencias arancelarias (ATPDEA). Aunque Perú es un actor de relativa menor importancia en el mercado de confecciones estadounidense, ha logrado mayor presencia en los últimos años y ha incrementado su participación en dicho mercado²³. Por su parte, en el caso de Colombia,²⁴ la situación ha sido menos favorable, ya que el sector evidencia una pérdida de posicionamiento en el mercado estadounidense²⁵.

Tal como se aprecia en el Cuadro 6.10 (ver página siguiente), la participación de China en el mercado

²² Ver, por ejemplo, Blázquez-Lidoy *et al* (2004), Mesquita (2004), y Devlin *et al* (2004).

²³ El sector de textiles y confecciones en Perú representó el 2% del PIB total en 2004 y 14% del PIB manufacturero en 2003. En términos de empleo, según la Encuesta Nacional de Hogares de 2001, el empleo directo en el sector de prendas de vestir fue de 263 mil personas, cifra que representa el 26% del empleo total en el sector manufacturero urbano, mientras que en empleos indirectos se calcularon 395 mil puestos de trabajo, un total, así, de 658 mil trabajadores. Con respecto a las exportaciones, según estadísticas del INEI, el sector de textiles y confecciones representó el 5,1% de las exportaciones al mundo en 2004, y 8,7% de las no tradicionales en ese mismo año.

²⁴ Según el DANE, el sector de textiles y confecciones en Colombia representaba en 2002 el 1,14% del PIB total y 9% de la producción industrial. En términos de empleo, el sector es responsable de más de 200.000 empleos directos y 600.000 indirectos, representando el 12% del empleo total del sector manufacturero. En términos de exportaciones, el sector es responsable de alrededor de 15% de las exportaciones de bienes no tradicionales.

²⁵ Un estudio reciente sobre la competitividad del sector de prendas y complementos de vestir colombiano, presenta una opinión más favorable sobre la situación del sector. Concluye que la mayor fuente de competencia de la industria de confecciones se manifiesta al interior del mercado doméstico (debido a la importante participación de importaciones chinas); mientras que las presiones competitivas en el mercado estadounidense, donde no se ha perdido participación de mercado para ciertos productos, provienen de otros países, como por ejemplo México. Incluso se muestra una creciente demanda de productos colombianos por parte de otros países latinoamericanos. Véase Salazar (2005) para más detalle.

estadounidense, especialmente en el rubro de confecciones, ha aumentado marcadamente en los últimos años. Perú, por su parte, ha reducido su participación en textiles aumentando sin embargo la correspondiente a confecciones. En Colombia, se observa con claridad que la participación de mercado ha venido disminuyendo en ambos rubros.

Aunque existen también otros factores que explican la reducción reciente de la participación de Colombia y Perú en el mercado de textiles y confecciones de EEUU, hay cierta evidencia de que ello podría estar vinculado, al menos en forma indirecta, a la mayor competencia con China. El Cuadro 6.11 presenta el coeficiente de correlación entre las exportaciones de textiles y confecciones de China y

algunos países relevantes²⁶. Un valor cercano a uno de ese coeficiente indica una mayor similitud entre la estructura exportadora del país y la de China, es decir, una mayor competencia potencial entre ellos. Como se puede observar, en el rubro de confecciones, Colombia, México y los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe tenían en 1994 un coeficiente superior a 0,5. Perú, por el contrario, registraba un menor índice, reflejando importantes diferencias en su estructura exportadora hacia EEUU respecto a la de China (aunque ambas estructuras se han ido aproximando paulatinamente en el caso de textiles).

En el caso de los países andinos, un ejercicio interesante consiste también en el examen individual de sus rubros de exportación a fin de evaluar la hipótesis

Cuadro 6.10 Importaciones de textiles y confecciones de EEUU (%)

País	Producto	1992	1996	2000	2004
China	Textiles	7,31	5,67	7,17	10,25
	Confecciones	16,44	13,85	11,38	18,50
Colombia	Textiles	0,36	0,12	0,18	0,23
	Confecciones	0,99	0,79	0,66	0,81
India	Textiles	5,55	5,69	6,63	7,56
	Confecciones	3,23	3,67	3,71	4,22
México	Textiles	2,38	7,09	8,24	7,73
	Confecciones	4,17	9,77	14,00	9,71
Perú	Textiles	0,27	0,28	0,20	0,11
	Confecciones	0,21	0,36	0,59	0,89
ICC 4*	Textiles	0,34	0,24	0,15	0,14
	Confecciones	3,30	7,03	8,90	9,10

* Incluye los cuatro países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe con mayor importancia como exportadores de textiles y confecciones a EEUU: Honduras, Guatemala, El Salvador y República Dominicana.

Fuente: ONU (2005), cálculos propios

Cuadro 6.11 Correlación de *ranking* Spearman entre estructuras exportadoras con China en textiles y confecciones

Año	Rubro	Colombia	India	México	Perú	ICC 4
1994	Textiles	0,588	0,477	0,329	0,234	0,658
	Confecciones	0,581	0,718	0,667	0,360	0,660
1999	Textiles	0,563	0,488	0,478	0,381	0,671
	Confecciones	0,441	0,744	0,529	0,371	0,543
2004	Textiles	0,541	0,693	0,542	0,403	0,509
	Confecciones	0,449	0,663	0,476	0,345	0,354

Fuente: ONU (2005), cálculos propios

²⁶ Se utilizó el coeficiente de correlación de Spearman para las estructuras exportadoras china y de otros países por cada rubro estudiado. Para mayor detalle sobre el cálculo del coeficiente ver Altman (1991).

de posibles desplazamientos por parte de China. Los resultados del ejercicio se ilustran en el Cuadro 6.12, en el que se observa el número de rubros en los que China y los países andinos han ganado/perdido participación de mercado en el periodo 1994-2004. Allí se aprecia claramente que aún cuando China ha ganado posición en la mayoría de productos frente a Colombia y Perú, este resultado debe ser matizado.

En el caso de los textiles, la captura de mayor mercado por parte de China ha estado acompañada, ciertamente, de una caída en la participación de los países andinos en la gran mayoría de los rubros. Sin embargo, en el caso de las confecciones, Perú ha tenido un éxito relativo mayor, al ganar participación de mercado en mayor número de rubros que China (ganancias en 35 rubros, frente a pérdidas específicas ante China en tan sólo 8 ítems).

El desplazamiento de la exportación de los andinos por la oferta china es intuitivamente más claro en el caso de los subsectores de los países donde la oferta exportadora es más similar a la de China, aunque tal semejanza no ha de considerarse tampoco como determinante absoluto. En todo evento, se observa que en tales sectores, los avances de los países andinos en el mercado han sido comparativamente menores, y las pérdidas han sido mayores que en los casos donde aquella similitud es más limitada. En éstos, la evidencia indica que se ha logrado ampliar las exportaciones ganando una mayor participación de mercado.

Esta idea se confirma al analizar algunos productos representativos, esto es, productos en que los países andinos han obtenido las mayores ganancias contra pérdidas de China, y viceversa, así como los productos más importantes en la canasta exportadora de cada país. Todo ello se refleja en los Cuadros 6.13 y 6.14 (ver pág. siguiente).

En estos cuadros se observa claramente que las mayores ganancias frente a China se han alcanzado en las confecciones de mayor valor agregado. Por su parte, los rubros donde se han registrado las mayores pérdidas de proporción de mercado han sido textiles y confecciones a base de fibras sintéticas, entre otros. Se aprecia también en estos cuadros, que los principales rubros de exportación de Colombia a EEUU en 1992 eran muy similares a los de China (de los cinco mayores rubros en Colombia, cuatro estaban entre los principales diez chinos, indicando cierta semejanza en las estructuras exportadoras de ambos países), mientras que los de Perú diferían sustancialmente a los de China (en 1992 sólo había coincidencia en un producto). De este modo, Colombia parece haber padecido con más rigor los efectos de una oferta exportable similar a la del país asiático, en contraste con la situación en este sentido más favorable de Perú.

Más aún, si se analizan los patrones de exportación en 1992 y 2004, se observa que los mismos se han mantenido relativamente inalterados en el caso de Perú –cuatro de sus cinco principales productos de

Cuadro 6.12 Ganancia/pérdida de mercado en EEUU de rubros de textiles y confecciones (T&C) de Colombia y Perú respecto a China

Concepto	Número de rubros	
	Colombia	Perú
T&C ganan ambos	30	51
T&C gana China	78	57
T&C gana país	15	18
T&C pierden ambos	21	18
Textiles ganan ambos	12	27
Textiles gana China	59	49
Textiles gana país	7	7
Textiles pierden ambos	15	15
Confecciones ganan ambos	18	24
Confecciones gana China	19	8
Confecciones gana país	8	11
Confecciones pierden ambos	6	3

Fuente: ONU (2005), cálculos propios

Cuadro 6.13 Cambios en la participación de mercado en EEUU en rubros representativos

	Rubros	Cambio en part. Colombia	Cambio en part. China	Cambio en part. Perú
Mayores pérdidas frente a China	Tules y otras mallas (no tejidas o croché), encajes	-10,13%	9,35%	-
	Tapices tejidos a mano	-2,66%	6,68%	-
	Tejidos de fibras sintéticas discontinuas	-2,56%	20,91%	-
	Cortinas, guardamalletas, rodapiés y visillos	-2,55%	25,31%	-
	Tejido de algodón, >85% algodón, < 200g/m2	-1,37%	2,50%	-
	Hilado de pelo fino, sin acond. para la venta	-	4,42%	-3,36%
	Tejidos de lana cardada o de pelo fino	-	2,25%	-0,74%
	Textiles y otros artículos de guata	-	7,68%	-0,41%
	Mantas y alfombras de viaje	-	48,26%	-0,27%
	Juegos de tejidos e hilados para alfombras, tapices, etc.	-	7,40%	-0,15%
Mayores ganancias frente a China	Trajes, chaquetas, pantalones para hombres o niños, no de punto	1,09%	-3,15%	-
	Ropa de dormir para hombres o niños, de punto	1,21%	-1,22%	-
	Conjuntos de deporte y bañadores, de punto	0,73%	-7,88%	-
	Desperdicios de fibras sintéticas	0,25%	-1,72%	-
	Sueteres, pullovers, cardigans, etc., de punto	0,09%	-9,78%	-
	Hilados de seda (excepto de desperdicios) sin acond. para la venta	-	-4,76%	0,25%
	Hilo de coser de algodón	-	-19,51%	2,80%
	Camisas de hombres o niños, de punto	-	-1,77%	7,39%
	Franclas y camisetas interiores, de punto	-	-5,26%	1,87%
	Sueteres, pullovers, cardigans, etc., de punto	-	-9,78%	1,75%

Fuente: ONU (2005), cálculos propios

Cuadro 6.14 Importancia de productos de exportación a EEUU (textiles y confecciones)

	Productos de exportación más importantes a EEUU (textiles y confecciones)	Ranking Colombia	Ranking China	Ranking Perú
1992	Conjuntos, vestidos, faldas y pantalones de mujeres o niñas, no de punto	1	2	-
	Trajes, chaquetas, pantalones para hombres o niños, no de punto	5	5	-
	Camisas de hombres o niños, de punto	3	4	-
	Abrigos, chaquetones, capas para mujeres o niñas, no de punto	4	7	-
	Ropa de dormir para mujeres o niñas, de punto	5	34	-
	Sueteres, pullovers, cardigans, etc., de punto	-	1	1
	Camisas de hombres o niños, de punto	-	20	2
	Franclas y camisetas interiores, de punto	-	15	3
	Hilado sencillo de algodón cont. Alg. >= 85%, sin acond para la venta	-	54	4
	Conjuntos, vestidos, faldas y pantalones de mujeres o niñas, de punto	-	18	5
2004	Trajes, chaquetas, pantalones para hombres o niños, no de punto	1	6	-
	Conjuntos, vestidos, faldas y pantalones de mujeres o niñas, no de punto	2	1	-
	Sueteres, pullovers, cardigans, etc., de punto	3	2	-
	Calzas, "panty-medias" y leotardos, de punto	4	18	-
	Franclas y camisetas interiores, de punto	5	32	-
	Sueteres, pullovers, cardigans, etc., de punto	-	2	1
	Camisas de hombres o niños, de punto	-	37	2
	Franclas y camisetas interiores, de punto	-	32	3
	Camisas y blusas para mujeres y niñas, no de punto	-	26	4
	Conjuntos, vestidos, faldas y pantalones de mujeres o niñas, de punto	-	30	5

Fuente: ONU (2005), cálculos propios

exportación a los EEUU en 1992 conservan idéntica importancia en 2004— mientras que en el caso colombiano tales patrones se han modificado. Otro hecho interesante es que los cinco productos más exportados por Perú en 2004 son todos productos tejidos (de punto), los cuales, en general, no son rubros importantes de exportación para China. En general, en el caso de Perú se observa una mayor tendencia de las exportaciones hacia nichos de mayor valor agregado.

Además de la competencia china en el mercado estadounidense, existen también, según se sugirió anteriormente, otros factores que inciden en el desplazamiento de la oferta latinoamericana en aquel mercado en los últimos años. Uno de tales factores —tal vez uno de los más importantes— es la estructura de los costos de producción, aún a pesar de las ventajas tradicionales que disfrutaban los países de la región, tales como proximidad geográfica y acceso preferencial al mercado norteamericano, que le otorgan competitividad en materia de costo y tiempo de transporte²⁷. Sin embargo, estas mismas ventajas competitivas se ven erosionadas, al menos parcialmente, por los costos que implica el mayor peso de los productos transportados desde la región hacia EEUU en relación a mercancías procedentes de otros países²⁸.

Por otro lado, China posee de su lado la ventaja comparativa que le confiere el tamaño de su fuerza laboral, factor que explica en buena medida las diferencias en los costos de producción del sector textil-confecciones respecto a la región. El costo laboral efectivo en China es tan sólo una fracción del promedio latinoamericano. De acuerdo a un estudio

reciente elaborado por Berges (2003) en el que se analiza la experiencia de la industria maquiladora mexicana, los costos indirectos tales como sobrecostos laborales y carga impositiva, determinan que el costo de la mano de obra sea, por ejemplo, cuatro veces más elevado en México que en China²⁹.

Adicionalmente, otros insumos básicos como electricidad o agua también presentan costos sustancialmente menores en China. Por ejemplo, los costos de la electricidad en ese país, según Devlin *et al* (2004), son de 5,07 centavos de dólar por KWh, mientras que en países como Colombia o México alcanzan 6,84 y 17,14 centavos de dólar por KWh respectivamente. A lo anterior se suma el hecho de que la moneda china mantiene una ventaja cambiaria estimada en 20% (UBS, 2003), que se traduce en menores costos en hilados, mano de obra y, en general, en todos los insumos de la estructura de costos³⁰.

A fin de dar perspectiva práctica a la importancia de las diferencias en costos de producción en el posicionamiento exportador considérese, por ejemplo, el caso de la producción de confecciones peruanas frente a la china. El costo de producir una prenda de vestir en Perú es 50% más elevado que producirla en China³¹ (ver Gráfico 6.8 a, pág. siguiente). Esto se explica en buena medida por la diferencia en el costo de la mano de obra, aunque los costos del proceso de hilado y de los servicios básicos son también superiores en Perú que en el país asiático. La diferencia en el costo unitario de producción entre Perú y China se reduce, sin embargo a 20% cuando se toman en cuenta aranceles y fletes (ver Gráfico 6.8 b pág. siguiente), en vista de que los aranceles son considerablemente mayores para China³². Además, parte de

27 Según Devlin *et al* (2004), el costo de transportar un contenedor de 40 pies desde China se ubica alrededor de US\$ 4.500, mientras que el transporte desde México o Costa Rica no sobrepasa los US\$ 2.000. Igualmente ocurre con el tiempo de entrega, donde las diferencias son aún más notables: un viaje en barco desde China toma en promedio 18 días, mientras que desde Colombia, Honduras o México toma menos de cinco días en promedio. Resulta entonces clara la ventaja de la región en estos aspectos.

28 Devlin *et al* (2004) encuentra también que la carga proveniente de México y Centroamérica a puertos estadounidenses es diez veces más pesada que la proveniente de China. La diferencia incluso se duplica para las exportaciones que provienen de Suramérica.

29 Berges (2003).

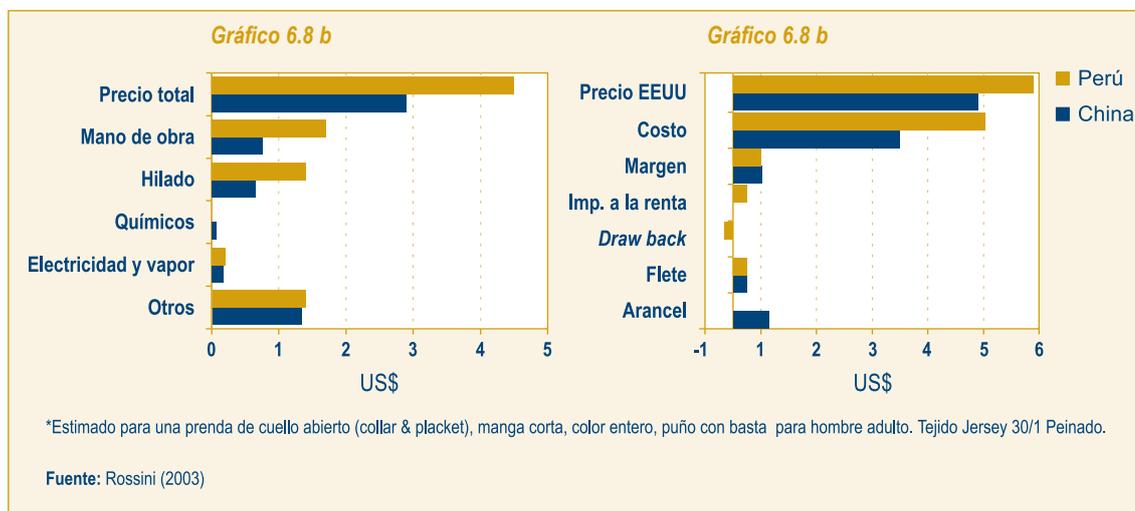
30 Con el reciente cambio del régimen cambiario chino, que implica el abandono de la paridad del yuan, es previsible que paulatinamente (debido al característico gradualismo chino) se aprecie la moneda china y se reduzca su subvaluación en términos reales (FMI, 2004b).

31 Los datos presentados fueron tomados de la presentación realizada por Renzo Rossini, Gerente de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú, en el Foro “Retos para las exportaciones de textiles peruanos ante el desarme de cuotas de importación en el 2005”, en agosto de 2003.

32 Es importante señalar que en la medida que se vayan reduciendo las barreras arancelarias aplicadas a China en el marco de los acuerdos que se alcancen en la Ronda Doha, la región perderá esta ventaja competitiva. Esto sin duda redundará en una posición más defensiva para algunos países de la región.

Gráfico 6.8 a
Costo unitario de una prenda de vestir*

Gráfico 6.8 b
Componentes del precio de una prenda de vestir vendida en EEUU*



esta diferencia de costos y precios, medidos en dólares, se explica por la subvaluación de la moneda china, tal como fue señalado anteriormente.

En resumen, el análisis realizado sobre la competencia entre China y los países andinos en el sector textil-confecciones ilustra los siguientes aspectos. En primer lugar, esta competencia (en los mercados domésticos o en los internacionales) se produce especialmente a nivel de confecciones. Segundo, la mayor apertura del sector (por la disminución de barreras arancelarias en el marco de la Ronda Doha y el desmantelamiento de cuotas sobre las importaciones chinas) puede estimular la posición defensiva de algunos países latinoamericanos con industrias maduras de confecciones. A pesar, sin embargo de que las presiones competitivas son cada vez mayores en el mercado estadounidense, nuestros países podrían encararla con éxito a través de esfuerzos decididos hacia una mayor agregación de valor en los productos de exportación. Así lo demuestra la experiencia peruana.

Este caso ofrece algunas pistas acerca del camino que deben transitar los países que poseen sectores de textiles y confecciones con algún grado de desarrollo. En primer lugar, se requiere una agenda de reconversión que promueva el aumento de valor a las cadenas productivas. En tal sentido, deben evitarse esquemas de protección desmedida, ya que los mismos tienden a impedir el desarrollo de encadenamientos y la tran-

sición a sectores de mayor valor agregado; tal es el caso, por ejemplo, de las normas de origen³³. Por otro lado, la promoción de una mayor competencia debería fundamentarse en la diferenciación en los productos más que en la atracción de inversión hacia sectores intensivos en mano de obra barata, evitando también políticas de competencia por precio. Adicionalmente, América Latina debe explotar su ventaja sobre china en términos de la cercanía geográfica respecto al mercado estadounidense, para ello necesita invertir en mejorar la escala y la eficiencia de sus servicios de transporte aéreo y marítimo.

En general, el análisis presentado en esta sección indica que los efectos de la presencia de China en los mercados comerciales mundiales penden, en primer lugar, de las características específicas de cada país y del grado de complementariedad entre su estructura exportadora y la del país asiático. En este sentido, los países con una ventaja comparativa y especialización similar a China, como México y los países centroamericanos, son particularmente vulnerables a perder posición relativa en mercados importantes y, en consecuencia, a experimentar pérdidas en sus industrias nacionales. Por el contrario, aquellos países con ventajas comparativas complementarias con China –caso de la región andina y los países del Mercosur–, que además se están convirtiendo en importantes proveedores de materias primas para China, pueden beneficiarse de la mayor participación de la economía asiática en el comercio internacional³⁴.

³³ Farell *et al* (2004).

³⁴ Sin embargo, para aprovechar los beneficios de esta complementariedad y evitar una incrementada especialización en productos de poco valor agregado, deben implementarse políticas que promuevan la diversificación y el desarrollo, alrededor de los recursos naturales, de cadenas de agregación de valor.

La materialización efectiva de un mayor intercambio comercial entre América Latina y China exige la reducción de las barreras comerciales existentes entre ambas regiones. En esta línea, además de la mayor liberalización comercial en el seno de la OMC, se ha puesto en marcha una agenda comercial de posibles acuerdos preferenciales entre ambas regiones que podrían reportar ganancias de mercado a los países latinoamericanos. En la siguiente sección se analizan estos procesos.

Estrategia comercial con China

En esta sección se identifican los factores principales que deberían intervenir en una estrategia comercial de los países latinoamericanos respecto a China. En primer lugar se describe el proceso de apertura de China durante la última década. Seguidamente se identifican las barreras comerciales que limitan el intercambio comercial en China y los países latinoamericanos, y se evalúa el impacto que tendrían las distintas rutas de inserción comercial entre ambos bloques sobre el comercio y el bienestar de la región.

Un factor clave que explica la mayor participación de productos manufacturados chinos en el comercio mundial ha sido el ingreso de China a la OMC en 2001, y la eliminación gradual de las cuotas de acceso de ese país en ciertos sectores. Este proceso de liberalización incluye reducciones sustanciales de los aranceles y el desmantelamiento de la mayoría de las barreras no arancelarias (BNA). En tal sentido, China se comprometió a reducir su arancel nominal promedio ponderado de 11,1% en 2001 a cerca de 6,9% luego de cinco años de su adhesión a la OMC, así como a abolir gran parte de las barreras no arancelarias (principalmente cuotas) hacia 2006.

Asimismo, China ha puesto en marcha reformas legales e institucionales, asociadas a su ingreso a la OMC, que han contribuido, además, a aumentar la certidumbre jurídica y la transparencia en su ambiente económico. Ello, sin duda, ha mejorado el clima de competencia en esa nación (véase un mayor detalle de estos aspectos en el Recuadro 6.2, pág. siguiente).

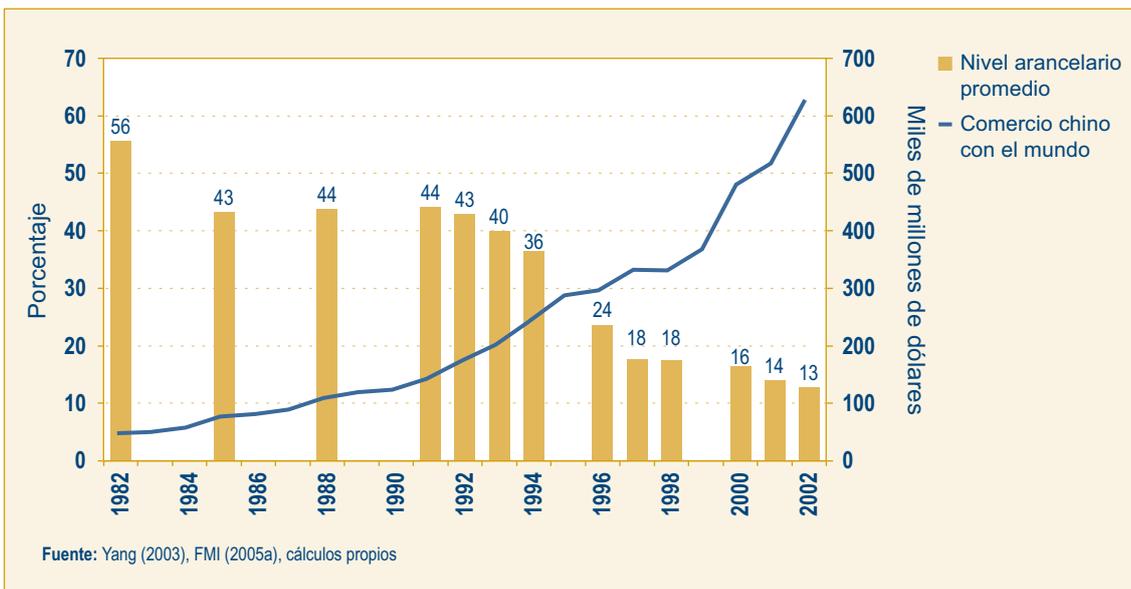


Gráfico 6.9
Niveles arancelarios y exportaciones chinas

Recuadro 6.2 Principales elementos del acceso de China a la OMC

La República Popular China ingresó a la Organización Mundial del Comercio (OMC) el 11 de diciembre de 2001. En el acuerdo, se comprometió a realizar una serie de modificaciones a su política comercial, especialmente en los sectores agrícola, industria y de servicios. A continuación se detallan los principales compromisos adoptados en dichas materias:

Agricultura

- Reducción de aranceles promedio de 20% a 15%.
- Establecimiento de un sistema de aranceles y cuotas para ciertos bienes básicos (incluyendo trigo, algodón y arroz), por el cual las cuotas se incrementan en el tiempo, están sujetos a aranceles entre el 1% y el 3%, se eliminan los subsidios a la exportación de algodón y arroz, y se limitan los subsidios a la producción a 8,5% del valor de la producción agrícola.
- Otorgamiento a los exportadores extranjeros el derecho a vender y distribuir bienes importados directamente a los consumidores en el país.

Bienes industriales

- Reducción de aranceles promedio de 18,5% en 1998 a 8,9% para 2004, pero en ningún caso después de 2010.
- Eliminación de cuotas y restricciones no arancelarias en un periodo de cinco años (la mayoría de éstas entre 2002 y 2003); entre tanto, las cuotas base deben crecer en 15% anualmente.
- Otorgamiento de derechos de comercialización y distribución completos para los bienes importados.

Servicios

- En telecomunicaciones, adhesión al Acuerdo Básico de Telecomunicaciones, eliminación de todas las restricciones geográficas en cinco años y autorización de participación extranjera de hasta 49% en todos los servicios luego de tres años de firmado el acuerdo.
- En seguros, eliminación de restricciones geográficas y de servicios en dos a cinco años, permitiendo el 50% de participación extranjera en seguros de vida y 51% en el resto de los seguros (este último porcentaje aumentando a 100% en dos

años) y, para riesgos comerciales a gran escala y de reaseguramiento, garantizar mercados completamente abiertos en un periodo de cinco años.

- En banca, autorización a bancos extranjeros a realizar negocios en moneda local con empresas chinas luego de dos años, con negocios al detal luego de cinco años y permitir a las compañías no bancarias ofrecer financiamiento para compra de automóviles.
- En el negocio de títulos-valores, autorización a firmas extranjeras a mantener participaciones minoritarias en fondos de valores, con proporciones iniciales de 33%, y de 49% luego de tres años.
- En cuanto a distribución y venta, autorización a compañías extranjeras con inversiones domésticas ya existentes a realizar negocios de ventas al por mayor con socios chinos, permitir inversiones extranjeras en negocios al por menor en un grupo limitado de ciudades, habiendo eliminado restricciones cuantitativas y geográficas para enero de 2003, y permitir a empresas extranjeras un acceso total a derechos de importación y exportación luego de tres años.
- En otros servicios, autorización a firmas extranjeras con control externo mayoritario a controlar un gran rango de servicios profesionales, incluyendo consultorías en contabilidad, impuestos y administración; permitir a compañías de cine extranjeras formar *joint ventures* para la distribución de videos y música; y permitir la propiedad extranjera en un 100% de hoteles luego de tres años.

Al mismo tiempo, otros miembros de la OMC han tenido o tendrán que:

- Haber eliminado las cuotas a la importación de textiles y vestido chinos para finales de 2004, sujeto a ciertas provisiones de salvaguardia hasta 2008.
- Mantenimiento de los mecanismos *antidumping* actuales (según los que China continúa siendo considerada como una economía no de mercado) por 15 años contados a partir de la entrada de China a la OMC.

Fuente: FMI (2004b)

Los compromisos de China en el seno de la OMC están orientados, obviamente, a ampliar los flujos comerciales China-resto del mundo en ambas direcciones. En relación específicamente al fortalecimiento del intercambio comercial entre China y América Latina en esta línea del proceso institucional de liberalización, en la sección inmediata siguiente se identifican y analizan con detalle las barreras específicas que existen entre ambas regiones.

Barreras comerciales

Barreras arancelarias

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)³⁵, el nivel de los aranceles efectivos impuesto por China es relativamente bajo. La mayoría de las líneas arancelarias (70%) tienen aranceles menores a 10% y sólo 0,12% de éstas se ubican por encima de 50%. Esto refleja una protección arancelaria bastante baja si se la compara con la de otros países de nivel de desarrollo comparable. Adicionalmente, del total de líneas arancelarias el 5,73% están liberadas—esto es, no sujetas a arancel alguno—, proporción

que supera a la de muchos países no pertenecientes a la OCDE.

Con respecto a la existencia de escalonamientos arancelarios, los aranceles aumentan moderadamente según el grado de procesamiento de la producción: materias primas 8,4%, productos semi-terminados 7,3%, y productos terminados 11,6%. El Cuadro 6.15 muestra las características generales del sistema de aranceles en los sectores agrícola y no agrícola para una muestra de países. Se constata allí que los aranceles promedio y la proporción de productos con crestas arancelarias importantes³⁶ son, ambos, menores en China que en el promedio de América Latina.

Con respecto a las barreras arancelarias entre China y América Latina, (Cuadros 6.16 y 6.17, pág. siguiente), se observa que la región impone aranceles comparativamente más elevados sobre las importaciones de productos chinos que los que el país asiático impone sobre productos procedentes de la región. Se observa, incluso, una variedad de productos importantes de la región que ingresan libres de aranceles al mercado chino³⁷. Estos patrones de protección arancelaria se corresponden con

Cuadro 6.15 Aranceles promedio aplicados y crestas arancelarias consolidadas, bienes agrícolas y no agrícolas

País	Aranceles promedio aplicados (Último año disponible) (%)		Crestas arancelarias, aranceles consolidados (2002) (%)	
	Bienes agrícolas	Bienes no agrícolas	Bienes agrícolas	Bienes no agrícolas
China (2002)	19,2	11,3	13,61	31,26
OECD	36,0	11,0	20,7	40,70
No-OECD	63,0	39,0	94,5	91,3
Brasil (2002)	11,7	14,1	97,8	96,4
Colombia (2003)	14,9	11,9	100,0	100,0
UE (2004)	5,9	4,0	0,9	33,9
India (2002)	36,9	27,7	98,9	98,3
México (2002)	24,5	17,1	99,8	96,2
EEUU (2002)	5,1	3,7	2,5	2,6
Venezuela (2002)	14,8	12,4	99,3	99,4

Fuente: OMC (2005i), OCDE (2003a), elaboración propia

³⁵ OCDE (2003a).

³⁶ Recuérdese que en el capítulo 3 se definieron las crestas arancelarias como aranceles mayores al 15%.

³⁷ Debe mencionarse, sin embargo, que aún cuando existen limitaciones de información para realizar un análisis más exhaustivo de la presencia de escalonamiento arancelario, el caso de los productos derivados de la soya ilustra la tendencia a aumentar el proteccionismo a medida que se incrementa el grado de agregación de valor del producto. Así, se observa que mientras los granos de soya que China importa de la región están sujetos a bajos aranceles los productos derivados de la soya, tales como el aceite de soya, enfrentan un arancel de 41,6%.

la naturaleza del intercambio comercial entre ambos bloques; por una parte, resulta en cierto modo evidente que es del interés de China abaratar el costo de los insumos para su producción nacional, los cuales son provistos en parte por América Latina, según mencionamos anteriormente. Por otro lado, el hecho de que las importaciones de la

región de origen chino estén compuestas en buena medida de bienes manufacturados que compiten directamente con la industria nacional, explicaría la demanda de una mayor protección comercial arancelaria por parte de esos sectores en algunos países de América Latina.

Cuadro 6.16 Barreras arancelarias enfrentadas en China por productos de América Latina

Código HS	Producto	Importaciones chinas desde AL (MM US\$)	Barreras impuestas por China			
			Media NMF (%)	Mínimo NMF (%)	Máximo NMF (%)	Incidencia de BNA (%)
120100	Granos de soya	3.195,5	2,4	0	3	100
740311	Cátodos de cobre	1.245,6	2	2	2	100
260111	Hierro, no aglomerado	1.110,2	0	0	0	100
150710	Aceite crudo de soya	934,7	41,6	41,6	41,6	100
260300	Cobre	648,5	0	0	0	100
260112	Hierro, aglomerado	428,2	0	0	0	100
230120	Harinas de pescado	385,7	3,5	2	5	50
847330	Partes y accesorios de maquinarias de oficina	341,1	0	0	0	0
470329	Pulpa de madera	290,1	0	0	0	100
720712	Productos semi-terminados de hierro y acero	286,8	2	2	2	100

Fuente: ONU (2005), cálculos propios

Cuadro 6.17 Barreras arancelarias enfrentadas en América Latina por productos chinos

Código HS	Producto	Exportaciones chinas a AL (MM US\$)	Barreras impuestas por AL-9			
			Media NMF (%)	Mínimo NMF (%)	Máximo NMF (%)	Incidencia de BNA (%)
852990	Partes para aparatos de sonido/radio	318,5	11,9	0,0	18	2,0
270400	Coques y semicoques de hulla, lignito o turba	276,0	0,8	0,0	13	0
852190	Aparatos de grabación y reproducción de video	242,1	8,7	0,0	21,5	16,7
847330	Partes y accesorios de computadoras	200,6	2,4	0,0	21	0
847160	Unidades de entrada o salida (en computadoras)	184,7	11,3	0,0	24	11,8
540752	Tejidos fabricados con hilados, teñidos	143,0	21,0	7,0	30	22,2
620462	Pantalones y shorts de algodón para mujeres y niñas	109,7	31,1	7,0	35	22,2
852731	Radio-grabadores	108,0	19,8	7,0	23	11,1
620342	Pantalones y shorts de algodón para hombres y niños	106,2	29,0	7,0	35	22,2
420212	Baúles o maletas de plástico o madera	103,6	24,5	7,0	35	5,6

Fuente: ONU (2005), cálculos propios

Barreras no arancelarias y medidas de protección contingente

En contraste con la liberalización comercial en materia arancelaria, China ha tomado una posición claramente defensiva al imponer barreras no arancelarias (BNA), entre las cuales destaca especialmente la aplicación de estándares estrictos en materia sanitaria y fitosanitaria. Según se aprecia en el Cuadro 6.18, estas barreras implican restricciones severas de acceso al mercado chino, especialmente para frutas y vegetales frescos, y productos de origen animal. Uno de los puntos fundamentales a tratar en la agenda de las negociaciones comerciales de la región con China son, pues, los acuerdos de homologación y reconocimiento de procedimientos y autoridades fitosanitarias.

Cuadro 6.18 Notificaciones de medidas sanitarias y fitosanitarias chinas a la OMC*

Productos	Año	Países afectados
Carnes	2005	Todos
Frutas frescas	2005	Todos
Frutas secas	2005	Todos
Leche pasteurizada	2004	Todos
Azúcar	2004	EEUU, UE, Japón, Canadá
Leche evaporada y condensada	2004	EEUU, UE, Japón, Canadá
Carne de ganado	2004	Todos
Granos	2004	Todos
Productos de carne curada	2004	Todos
Productos marinos de origen animal	2004	Todos
Pescado salado	2004	Todos
Productos de carne seca y cocinada	2004	Todos
Jugos de frutas y vegetales	2004	Todos
Té	2004	Todos
Carne enlatada	2004	Todos
Pescado enlatado	2004	Todos
Pollos	2004	Canadá, Corea, Japón
Aceite vegetal	2004	EEUU, UE, Japón, Canadá
Aceite vegetal comestible	2004	EEUU, UE, Japón, Canadá

*Notificaciones ante el comité de medidas sanitarias y fitosanitarias

Fuente: OMC (2005a), elaboración propia

La relación comercial entre los países de la región y China está signada por un delicado balance de los intereses defensivos y ofensivos de algunos países. Por una parte, la posición defensiva de los países latinoamericanos ha resultado en la utilización activa de medidas de protección contingente y salvaguardias. En el Gráfico 6.10 (ver pág. siguiente) se observa, por ejemplo, que persiste un número elevado de medidas *antidumping* impuestas por América Latina contra China en los últimos cuatro años. Aún cuando los países de la región han utilizado este tipo de medidas proteccionistas con sus principales socios comerciales, ellas se han concentrado recientemente en China. Así, México, Argentina, Brasil y Perú son los países que han sido más activos en la utilización de medidas *antidumping*, especialmente en relación a sectores de mayor complementariedad con las exportaciones chinas, como productos de la industria manufacturera (Gráfico 6.12, pág siguiente).

La aplicación de estas medidas de protección contingente ocurre, como es lógico suponer, en áreas en las que la región mantiene intereses defensivos. En este sentido, y con miras a flexibilizar las cláusulas del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, que facilita la aplicación de medidas de contingencia contra ese país, China tiene interés en ser declarada “economía de mercado”, tal como ya lo han hecho Argentina, Chile, Brasil, Venezuela y Cuba. Esto, no obstante, es algo que otros países de la región (y fuera de ella), en especial aquellos con oferta exportable complementaria, no estarían dispuestos a aceptar dadas las posiciones defensivas de sus industrias locales.

En resumen, muchos países de América Latina imponen a China barreras arancelarias y adoptan medidas de contingencia, como *antidumping* y salvaguardias, en sectores de alta complementariedad que exigen una mayor protección efectiva. De su lado, China, a pesar de la reducción significativa de sus aranceles –liberando incluso la importación de insumos para su producción doméstica–, mantiene una posición defensiva con América Latina con el uso de barreras no arancelarias. En tal sentido aplica intensivamente estándares rigurosos sanitarios y fitosanitarios, evidenciándose asimismo escalonamientos arancelarios dirigidos a proteger sectores de mayor valor agregado.

Gráfico 6.10

Número de medidas antidumping impuestas por América Latina a China

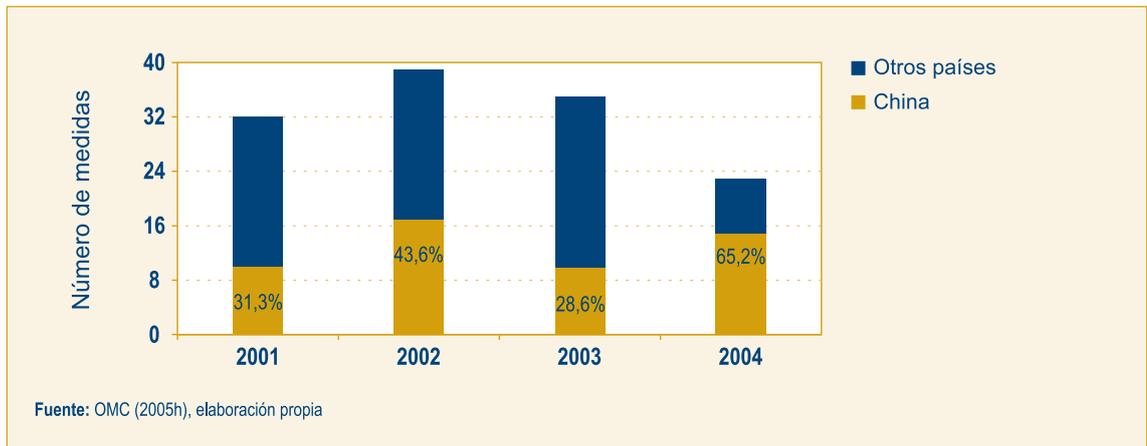


Gráfico 6.11

Número de casos chinos a los que América Latina le ha aplicado medidas de antidumping vigentes durante el periodo 2001-2005

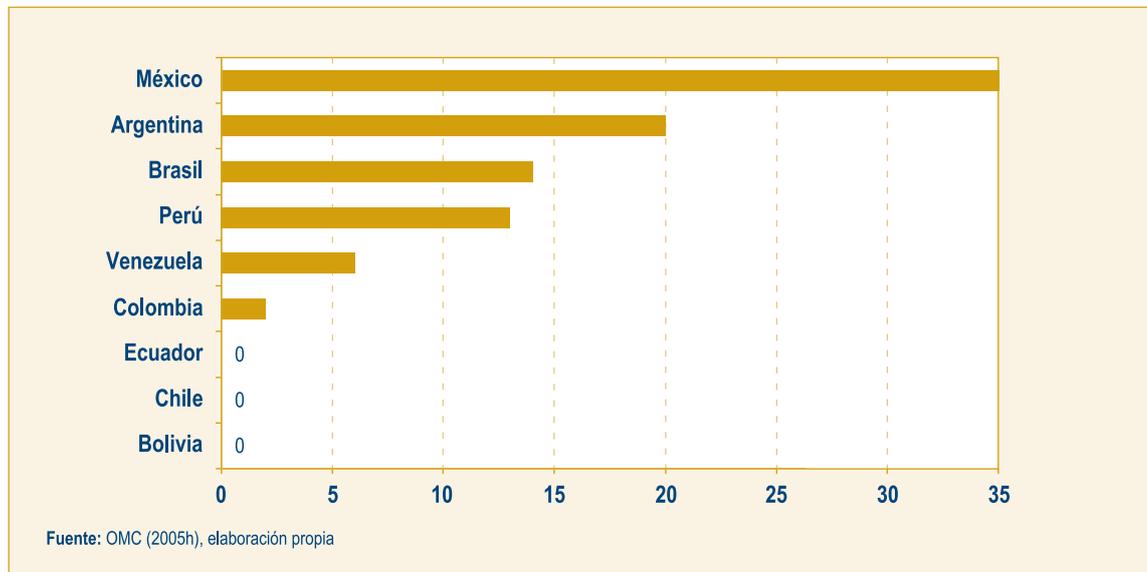
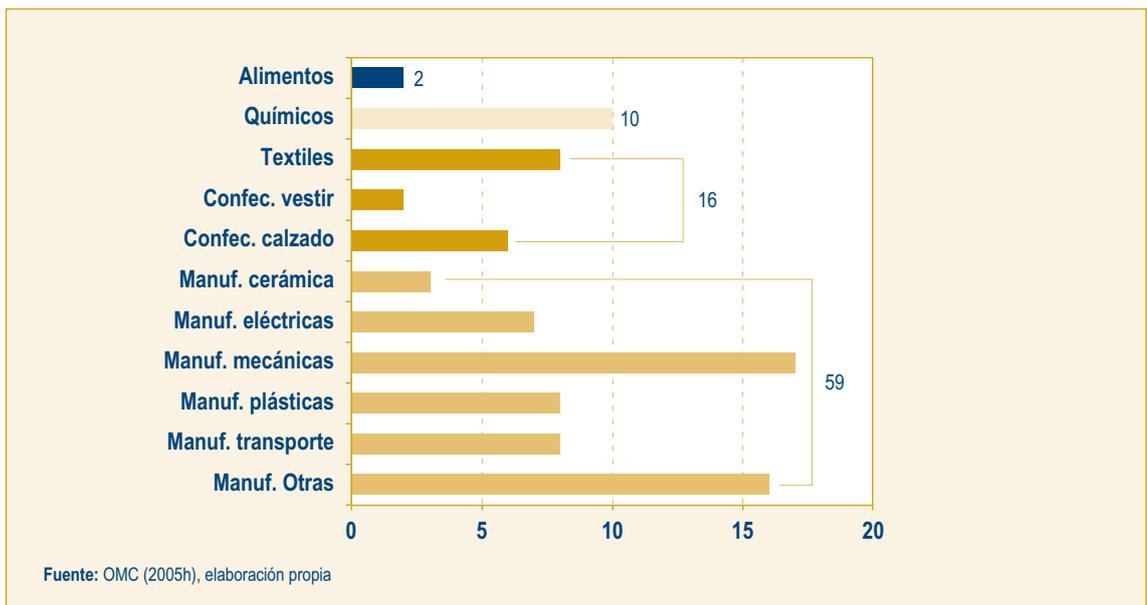


Gráfico 6.12

Medidas antidumping impuestas por América Latina a China por sectores (2001-2004)



Mas allá de la OMC: acuerdos comerciales preferenciales

Si bien la política comercial actual de China sigue la línea de los compromisos que adquirió al ingresar a la OMC, la nación asiática también viene negociando activamente acuerdos preferenciales comerciales bilaterales. De esta manera ha llegado a acuerdos preferenciales con Hong Kong, Macao, ASEAN, Australia, Nueva Zelanda y Chile, entre otros, y está también negociando acuerdos bilaterales con India, Singapur y Sudáfrica³⁸. Como fue discutido en capítulos previos, la proliferación de estos acuerdos preferenciales bilaterales ha sido una práctica corriente adoptada por los grandes bloques económicos, especialmente EEUU, la UE y Japón. No obstante, según Antkiewicz y Whalley (2004) existen importantes diferencias entre estos últimos y aquellos negociados y suscritos por China.

En primer lugar, mientras que los tratados de libre comercio (TLC) promovidos por EEUU con sus socios comerciales contemplan tratos homogéneos, la estrategia china se halla más inclinada a la diversidad de enfoques y cobertura de los acuerdos según el país con el que se esté negociando. Así por ejemplo, mientras que China negoció un acuerdo con Hong Kong concreto y centrado en temas de acceso e inversiones transfronterizas, los acuerdos suscritos con Australia y Nueva Zelanda fueron muy generales, incluyendo sólo compromisos de intención en algunas áreas³⁹.

Una segunda diferencia radica en la brevedad y generalidad de los textos de los acuerdos suscritos por China, abriendo espacios para posibles cambios futuros. En tercer lugar, se observa la ausencia de mecanismos y procedimientos de resolución de disputas⁴⁰. Por último, y tal vez más importante, estos acuerdos se diferencian por el énfasis chino de

limitar los acuerdos a temas de acceso para sus bienes manufacturados, mediante la reducción de los niveles de protección arancelaria y compromisos bilaterales en materia de servicios, lo cual contrasta con la amplitud y cobertura de los temas abordados en los TLC de los principales países industrializados.

Impactos de las distintas rutas de inserción

Según Dorsey *et al* (2003), la membresía plena de China en la OMC ha tenido implicaciones significativas, tanto macroeconómicas como sectoriales, para dicho país. A pesar de las presiones competitivas iniciales que supuso la liberalización en ciertos sectores, el impacto ha sido positivo debido, por una parte, al incremento de la inversión extranjera directa, particularmente en servicios. Asimismo, ha incidido el impulso que la liberalización dio a las exportaciones de bienes manufacturados, especialmente de confecciones. Por su parte, la apertura china ha generado un incremento en el bienestar global, especialmente en los países industrializados y otras economías asiáticas emergentes. El beneficio para los primeros se atribuye a la eliminación de las cuotas textiles, mientras que para las economías asiáticas emergentes la ventaja consiste en la ampliación de sus posibilidades de exportaciones hacia China⁴¹.

Como se aprecia en el Cuadro 6.19, en el que se presentan proyecciones para 2006 de las exportaciones netas por región geográfica luego del ingreso de China a la OMC –y la consecuente reducción en los niveles de proteccionismo–, las exportaciones chinas más dinámicas serán las de bienes manufacturados (confecciones, maquinaria y equipos). Por su parte, China importará principalmente materias primas (minerales, hidrocarburos y productos agrícolas)⁴². Ambos patrones coinciden con el análisis realizado a lo largo de este capítulo.

38 El tratado de libre comercio entre Chile y China se concluyó de discutir en octubre de 2005. El mismo contempla la eliminación de aranceles en 93% de los productos de la actual canasta exportadora chilena (que pasarían a ser casi 100% luego de diez años de la implementación del tratado), reglas para la certificación de origen, acuerdos sobre la implementación de medidas sanitarias y fitosanitarias, y la creación de mecanismos para la resolución de controversias.

39 Antkiewicz y Whalley (2004).

40 Sin embargo, la inclusión de estos mecanismos en el reciente acuerdo entre Chile y China podría asomar un cambio en esta tendencia.

41 Nótese que estos impactos pueden ser mayores ya que aquí no se toman en cuenta las medidas de salvaguardias y protección contingentes que los países adoptan en los procesos de transición hacia una mayor apertura comercial, como fue reseñado previamente.

42 Se proyecta que las importaciones chinas de bienes agrícolas aumentarían, aunque también se ha señalado que ese crecimiento será menor a lo inicialmente proyectado ya que la protección a muchos productos agrícolas se mantendrán durante el periodo de implementación.

Cuadro 6.19 Exportaciones netas estimadas para 2006 luego de la entrada de China en la OMC (miles de millones de US\$)

Tipo de producto	China	Países industrializados	ASEAN*	Sur de Asia	América Latina
Granos	-0,7	22,4	-3,6	-2,5	-1,8
Otros productos alimenticios	-14,4	-2,3	3,7	-7,5	46,3
Productos animales	-7,1	28,5	-3,3	-1,1	0,2
Otros productos agrícolas	-5,5	3,1	-1,7	-2,1	-0,5
Productos minerales	-2	-146,9	7,4	-6	31,1
Textiles	7,8	-19,8	2,2	8,4	-2,6
Confecciones	23,5	-122,2	31	56,7	2,6
Maquinaria y equipo	43	161,3	0,5	-18,4	54,8
Otras manufacturas	54,2	23,3	-14	-19,4	-15,6
Servicios	-1,9	11,8	9,8	-3,3	-8,1
Todos los bienes y servicios	96,9	-40,7	32	4,8	-3,3

* Asociación de Países del Sur Este Asiático.

Fuente: FMI (2003)

La literatura disponible sobre el tema argumenta que el acceso de China a la OMC, ha tenido un gran impacto comercial para ese país vía ganancias significativas de acceso a los mercados más maduros de la economía mundial. Ello ha sido, sin embargo, a expensas de las exportaciones de otras naciones en desarrollo, en especial de países de bajos ingresos del Sur de Asia y del hemisferio occidental⁴³. En tal sentido, algunas estimaciones concluyen que para un grupo numeroso de países en desarrollo –especialmente los no asiáticos–, los efectos negativos de la competencia china en los mercados industrializados superarán los beneficios que reporta ese país como mercado potencial amplio para las exportaciones de esos países.

No obstante, tal como lo señala Yang (2003), el análisis de la mayor competencia china en los mercados globales exige una diferenciación del impacto de la misma entre el corto y el largo plazo. Aún cuando en el corto plazo las presiones competitivas sean importantes para las economías emergentes, es previsible que en el largo plazo China se convierta también en importador de los mismos bienes donde hoy es competidor, tal como sucedió con Japón luego de su despegue económico décadas atrás.

El impacto de la adhesión de China a la OMC sobre América Latina, según se argumentó, pende del balance entre el efecto positivo del mayor mercado de exportación que le abre China a la región y el efecto desfavorable que implica la competencia del país asiático. De otro lado, según Mattoo (2002), en materia de servicios, el cumplimiento de los compromisos asumidos por China en los sectores de distribución y transporte marítimo y aéreo presentados en el Recuadro 6.2, tienen una importancia especial para América Latina, dados los potenciales efectos positivos para la intensificación de la escala y calidad del comercio de la región. Estos efectos vienen dados por la reducción de costos consecuencia de este aumento en la escala, que no sólo afectan a China, sino también al resto del mundo, incluida América Latina.

En relación a posibles acuerdos comerciales entre China y países de la región, la evidencia es escasa y poco concluyente. Como se mencionó anteriormente, el único país latinoamericano que formalmente ha concluido negociaciones de para un TLC con China es Chile. Según el estudio de factibilidad elaborado por el gobierno chileno, el mismo sería

⁴³ Bhalla y Qiu (2003), Naughton (2001), Yang (2000), Ianchovichina y Walmsley (2003), entre otros.

beneficioso para Chile, especialmente por la complementariedad de las exportaciones de ambos países⁴⁴.

Asimismo, en el campo estrictamente comercial, la eliminación de aranceles incrementaría el comercio bilateral entre ambos países, estimándose una creación neta de comercio con impacto positivo sobre el bienestar⁴⁵. Adicionalmente, un marco común en materia de facilitación de comercio, procedimientos aduaneros, reglas de origen y barreras fitosanitarias favorecería también el comercio al reducir costos administrativos de transacción. En el capítulo 10 se hará explícita la importancia que tiene para el comercio general de la región la adopción de medidas que reduzcan estos costos operativos del comercio.

Por otro lado, debido a las importantes diferencias legislativas de ambos países en materia de servicios, un TLC entre ellos redundaría en una mayor homogeneidad y transparencia normativa, y obligaría a abandonar medidas restrictivas al comercio en servicios. Aún cuando la exportación de productos agrícolas chilenos se beneficiaría, de entrada, con la eliminación de barreras arancelarias,⁴⁶ el comercio se vería potenciado por la reducción de las importantes barreras no arancelarias impuestas por China (particularmente fitosanitarias, cuotas, licencias). En el caso chileno, pues, la complementariedad de ofertas exportables y el hecho de que ya existan importantes flujos comerciales entre ese país y China crean las condiciones para que se concrete efectivamente un TLC entre ambas economías.

Otra posibilidad interesante es un eventual acuerdo comercial entre China y Mercosur. Un estudio reciente del Centro de Economía Internacional (CEI)⁴⁷ desarrolla un análisis de equilibrio parcial para evaluar las consecuencias sobre Argentina de distintas iniciativas de liberalización comercial

—incluyendo el acuerdo China-Mercosur—, sobre el comercio y el empleo de sectores trabajo-intensivos⁴⁸. El estudio concluye, en primer lugar, que como resultado de la liberalización comercial, las importaciones argentinas crecerían a una tasa mayor que las exportaciones, sin que esto signifique reducir el superávit comercial que Argentina tiene con China en esos sectores. Esto reflejaría, en parte, el hecho de que el incremento de las importaciones de China desde Argentina se vería contrarrestado por una reducción de las importaciones de bienes argentinos desde Brasil. Esto ocurriría especialmente en el caso de calzado y textiles, en los que Argentina mantiene elevados aranceles frente al resto del mundo, con excepción de sus socios del Mercosur (Bianchi y Sanguinetti, 2005a)⁴⁹.

En lo que respecta al impacto del acuerdo sobre el empleo, el análisis vincula los resultados comerciales a las matrices insumo-producto de Argentina. Un potencial acuerdo resultaría en un impacto negativo sobre el empleo en Argentina, estimándose una pérdida de cerca de 2.700 puestos de trabajo. En este sentido, las industrias más afectadas serían calzado, juguetes y textiles.

A modo de resumen de lo expuesto en esta sección, puede decirse que, aunque el comercio de la región con China ha crecido vigorosamente en los últimos años, el mismo continuará aún limitado, al menos por un tiempo, dada la vulnerabilidad de algunos sectores frente a la competencia china. Asimismo, las economías de la región enfrentan todavía barreras importantes no arancelarias impuestas por China sobre el sector agrícola que limitan el acceso de esos países al mercado asiático. De allí que es previsible que se mantengan condicionados los beneficios potenciales sobre el crecimiento y bienestar de América Latina de un mayor comercio con China.

44 Dirección de Comercio Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2004).

45 Los beneficios serían mayores si se tomasen en cuenta los beneficios dinámicos de la mayor apertura (expansión del comercio hacia nuevos productos, así como el impacto positivo que tendría una asignación de recursos más eficiente).

46 China aplica actualmente un arancel promedio de 10,4%, 15,1% al comercio agrícola, con productos con crestas arancelarias de hasta 70%.

47 CEI (2005).

48 Estos sectores abarcan 36 industrias definidas a cuatro dígitos de la clasificación CIIU cuyos coeficientes de utilización de empleo son mayores que el promedio para la industria. Para mayor detalle ver CEI (2005).

49 Esto ha provocado una fuerte desviación de comercio a favor de Brasil y en contra de las importaciones Chinas (ver Sallustro y Sanguinetti, 2001). De esta manera el TLC entre China y Mercosur implica en la práctica una reversión en este fenómeno de desviación de comercio con un impacto menor en el total de importaciones.

Conclusiones

En este capítulo se ha puesto de manifiesto que la apertura comercial de China ha generado, en balance, un impacto favorable sobre la región al ampliar considerablemente sus flujos comerciales. Esto ha sido especialmente cierto para la exportación de productos básicos. Sin embargo, también ha evidenciado que dicha apertura está mostrando ser desventajosa para aquellos países que, como México, están haciendo esfuerzos importantes por lograr un mayor posicionamiento en la exportación de manufacturas.

Por un lado, la mayor inserción de China en la economía internacional ha sido especialmente favorable para las exportaciones de la región al expandir significativamente el mercado para productos básicos, en los cuales ella posee claras ventajas comparativas. Tal es el caso de materias primas, alimentos e hidrocarburos, entre otros. América Latina, sin embargo continúa enfrentando importantes barreras, especialmente no arancelarias, en el mercado chino sobre productos agropecuarios. Dichas barreras, consistentes primordialmente en la aplicación de rigurosos estándares sanitarios y fitosanitarios, mantienen limitadas las ventajas que los países pueden capturar de aquel mercado. El aprovechamiento efectivo de la ampliación de mercados que supone China para la región dependerá en buena medida, por tanto, de la habilidad de nuestros países por lograr el desmantelamiento de este tipo de barreras en el seno de la OMC.

Pero también resulta fundamental un avance decisivo en materia de acuerdos bilaterales directos con la economía asiática. Hasta el presente son pocos los esfuerzos efectivos en esta materia y sólo Chile ha iniciado negociaciones con ese país. Mayores avances en este sentido no sólo redundarán en logros concretos para cada país o bloque regional que intervenga en el acuerdo sino que para China también supone ventajas importantes. Esta economía, en efecto, ha venido enfrentando la aplicación de medidas contingentes como *antidumping* y salvaguardias de parte de países de la región, que podrían evitarse si esa nación lograra concertar acuerdos reales con aquellos países.

En este mismo sentido los acuerdos pueden servir para atraer mayor inversión directa desde China. En este sentido, es importante que las negociaciones se orienten a inversiones que generen encadenamientos productivos, por sus efectos favorables sobre transferencia de conocimiento y tecnología, productividad y generación de empleo. Especialmente de interés serían las inversiones en sectores de recursos naturales, importantes en la canasta exportadora latinoamericana hacia China.

Una mayor agregación de valor a estos recursos de manera que genere productos diferenciados potenciaría en gran medida el acceso a mayores mercados en general, y contribuiría a consolidar y profundizar el posicionamiento de América Latina como proveedor importante de China. En esta línea, el análisis ha dejado claramente evidenciado que estos han sido factores importantes en el éxito de la inserción internacional china, por lo que constituyen una lección fundamental para los países de la región.

Asimismo, la profundización de los vínculos comerciales entre China y América Latina exige también el desarrollo de mecanismos rápidos y eficientes de intercambio de información comercial y técnica, así como de mecanismos de inteligencia comercial que apoyen la divulgación y conocimiento de la oferta exportable de los países de la región. En el caso de la región andina, por ejemplo, las agencias oficiales de promoción de exportaciones e inversión reconocen los potenciales beneficios de una profundización de los lazos comerciales con China así como de una mayor entrada de IED de ese país en los países del bloque subregional. No obstante, en general no se evidencia una estrategia clara para un aprovechamiento eficiente de la relación con la economía china, observándose diferencias tanto en la aproximación estratégica del tema por parte de cada país como en los esfuerzos individuales para materializar efectivamente un vínculo más sólido con China.

Por otro lado, según se mencionó, la mayor presencia internacional china ha impactado desfavorablemente las exportaciones de manufacturas de algunos

países latinoamericanos, al significar competencia para éstos. La mayor competencia china se ha observado, como es de suponer, en el mercado estadounidense –de confecciones para el caso de algunos países andinos, y de productos de tecnología media y alta, en el caso de México–, principal socio comercial de la región. En ambos casos la evidencia apunta a que una mayor agregación de valor y tecnología que promueva diferenciación de productos podría ayudar a estas economías a superar exitosamente esa mayor competencia. Por otro lado serán esenciales también las políticas tendentes a la reducción de costos de producción y, en especial, de los costos de transporte de las exportaciones. Estos, según muestra la evidencia analizada, han sido

determinantes en la mayor competitividad de las exportaciones chinas hacia EEUU, a pesar de su mayor distancia geográfica. En el capítulo 10 se verá con mayor detalle la importancia que tiene en general para el comercio de la región las mejoras en su plataforma logística, especialmente la portuaria.

Finalmente, resulta esencial destacar de nuevo la necesidad de que los países de la región logren fuerza en las negociaciones en el seno de la OMC a fin de dismantelar las barreras que aún existen para productos de exportación importantes en diversos mercados. Esto podría contribuir en cierta medida a aliviar, al menos temporal y provisionalmente las presiones competitivas que supone China.

El desafío de la apertura agrícola

El desafío de la apertura agrícola

Introducción

Como se vio en el capítulo 1, América Latina, a diferencia de otras regiones como Europa y el sureste asiático, experimenta poco comercio intra-industrial. El intercambio de la región con terceros se realiza principalmente a nivel inter-industrial, ya que se exportan básicamente materias primas y a cambio se importan productos manufacturados de distinta índole. Se destacó también en aquel capítulo que las ventajas comparativas de la región han experimentado muy pocos cambios en los últimos 30 años; esto es, se mantienen concentradas fundamentalmente en sectores asociados a los recursos naturales.

Dentro de los sectores en los que la región posee ventajas comparativas destaca el sector agrícola, el cual, además de ser estratégico en el conjunto de políticas sociales de los países, tiene un peso importante en la canasta exportadora de la mayoría de las economías regionales. Es, por otra parte, un sector cuya liberalización comercial ha sido, y continúa siendo, objeto de intensas discusiones en las mesas de negociaciones comerciales.

En este capítulo se ofrece un diagnóstico del sector agrícola en la economía y comercio de los países de la región, destacando también aspectos relevantes de la productividad agrícola regional. Asimismo se examina el estado del proceso de liberalización comercial del sector, a la luz de las negociaciones multilaterales, así como en los diversos esquemas preferenciales, presentes y potenciales que la región tiene abiertos ante sí.

El análisis evidencia que a pesar de que la importancia relativa del sector agrícola ha descendido en el tiempo —debido al crecimiento acelerado de otros sectores productivos—, el mismo es todavía vital para las economías de la región, al representar en la actualidad un 7% del PIB regional. El sector agrícola continúa siendo también un sector estratégico desde el punto de vista del empleo, en tanto que absorbe un 18% de la población económicamente activa de la región, considerada como un todo. En esta línea, este capítulo muestra también que el alcance del sector, tanto en términos de producción

como de empleo, trasciende hacia otros sectores de la economía a través de encadenamientos productivos del sector agroindustrial. Tal es el caso, por ejemplo, de Chile que posee una agroindustria bastante consolidada.

El diagnóstico del sector destaca, asimismo, la importancia de profundizar esfuerzos en el área de investigación y desarrollo en el área agrícola, a fin de mejorar la productividad de ese sector y prepararlo para los desafíos que le impone la liberalización comercial. Esta última sigue siendo objeto de intensas discusiones en las mesas de negociación y no parece que se lograrán avances concretos en el campo multilateral en el muy corto plazo. De allí que los países de la región pueden aprovechar los acuerdos de alcance más limitado para ir avanzando en la materia de mayor acceso no sólo a mercados para productos agrícolas sino en general. Sin embargo, es conveniente que las decisiones se tomen en una dirección compatible con el espíritu de la liberalización multilateral, toda vez que es en ese ámbito donde finalmente se pueden alcanzar avances definitivos aceptados por todos los países. Debe recordarse, por lo demás, que es el escenario multilateral el que, de acuerdo a la evidencia empírica ofrecida en el capítulo 4, reporta las mayores ganancias para los países a nivel general y a nivel del sector agrícola en particular.

Finalmente, buena parte del éxito de los países de la región en las negociaciones relativas a la liberalización agrícola, depende de que los mismos sean capaces de identificar con precisión las distorsiones más importantes que, desde el punto de vista de sus intereses, deben ser discutidas y eventualmente eliminadas. La habilidad de los formuladores de política para identificar tales distorsiones y su capacidad posterior para reducirlas es decisiva para ganar mercados.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En la siguiente sección se efectúa un diagnóstico de la situación de la agricultura en América Latina, destacando las distinciones entre los países de la

región, tanto en el grado importador/exportador neto de alimentos, como en sus estructuras productivas y exportadoras agrícolas, incluyendo los mercados de destino. Se pone en perspectiva allí también la problemática que enfrenta la región desde el punto de vista del proteccionismo que existe en el sector a nivel mundial. En las secciones 3 y 4 se discuten los retos que impone la liberalización agrícola a los países de la región, y la evolución de las negociaciones multilaterales en esta materia, respectivamente. En la sección 5 se presentan los principales aspectos que en materia agrícola están presentes en los acuerdos preferenciales (regionales, subregionales y bilaterales) negociados (o en negociación) por los países de América Latina. Finalmente, en la sección 6 se destacan las conclusiones más importantes.

El sector agrícola en América Latina

La agricultura es vital en la región

Históricamente, el sector agrícola ha tenido un peso significativo en el PIB de América Latina y, aunque tal participación ha venido disminuyendo en las últimas décadas, su importancia relativa es todavía relevante. Así, la producción agrícola de los países de la región como porcentaje del PIB alcanzó, en promedio, un 7% para 2002, con diferencias considerables entre países y subgrupos geográficos respecto al peso relativo de este sector, según se observa en el Cuadro 7.1.

El Gráfico 7.1, por su parte, muestra la participación por país y/o región en el PIB agrícola regional. Como se evidencia, los países (y regiones) de mayor tamaño, a pesar del reducido peso que tiene la agricultura en su PIB, contribuyen con una alta participación en el producto agrícola regional, destacando Brasil, seguido por la Comunidad Andina (CAN), México y el cono sur.

Por otro lado, el Gráfico 7.2 muestra la participación del sector agrícola en la población económicamente activa. Según se observa, la importancia relativa de la agricultura en la generación de empleo si bien ha disminuido en el tiempo, es bastante más importante que su contribución al PIB, mostrada anteriormente.

El estudio de Acquave (2004), destaca el incremento significativo que experimenta la importancia relativa del sector agrícola en el PIB de los países cuando se toman en cuenta los sectores relacionados, esto es, considerando el impacto de encadenamientos. De allí que el peso de los sectores agrícolas es potencialmente mucho mayor que lo que revelan las estadísticas oficiales específicas del sector –aunque existen diferencias entre países. Este pudiera ser el caso de Chile, país que cuenta con una industria agropecuaria sólida, lo cual hace suponer la presencia de encadenamientos importantes que impliquen un impacto de la expansión del sector agrícola mayor al del sector considerado por sí solo.

Por otro lado, las actividades agrícolas en América Latina han tenido un impacto positivo y significativo en el crecimiento de los sectores no agrícolas, según se muestra en el Gráfico 7.3 (ver pág. 188).

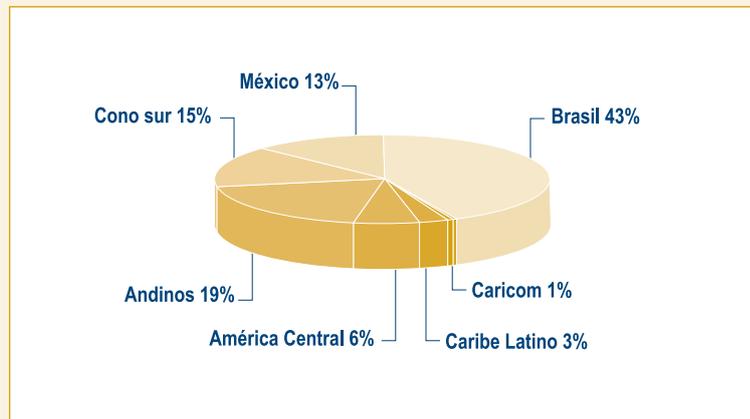
Cuadro 7.1 Participación del sector agrícola en el PIB total

País	1990	1995	2002
Argentina	8,1	5,8	10,8
Bolivia	16,7	16,9	14,6
Brasil	8,1	9,0	6,0
Chile	8,7	9,2	8,8
Colombia	16,7	15,3	13,9
Costa Rica	17,9	13,7	8,4
República Dominicana	13,4	12,6	11,8
Ecuador	13,3	16,7	9,0
Guatemala	25,9	24,2	22,5
Haití	n.d	n.d	27,1
Honduras	22,4	21,5	13,4
Jamaica	7,1	9,0	6,0
México	7,8	5,7	4,0
Nicaragua	31,1	32,6	18,0
Panamá	9,5	7,6	5,7
Paraguay	27,8	24,8	22,0
Perú	8,5	8,8	7,9
El Salvador	17,1	13,4	8,7
Trinidad y Tobago	2,5	2,3	1,5
Uruguay	9,2	8,6	9,4
Venezuela	5,4	5,5	2,6
América Latina y el Caribe	8,8	8,4	7,0

Fuente: De Ferranti *et al* (2005)

Gráfico 7.1

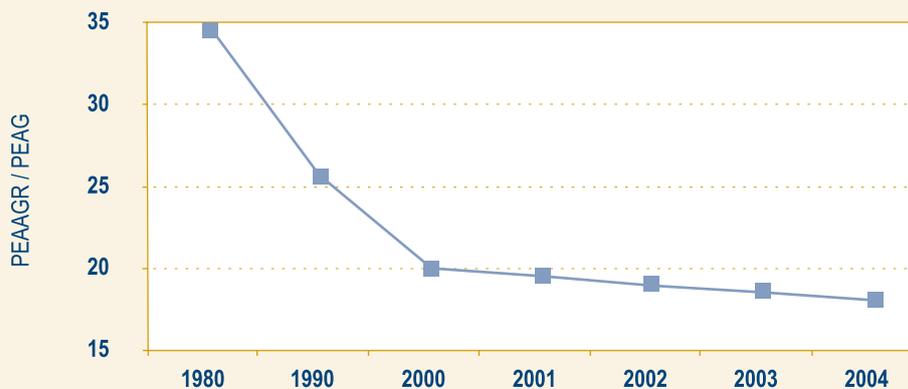
PIB agrícola del país (subregión) como % del PIB agrícola regional (2002)



Fuente: FAO (2004a), elaboración propia

Gráfico 7.2

América Latina y el Caribe: participación de la agricultura en la población económicamente activa*



*PEAAGR= Población económicamente activa en el sector agrícola, PEAG= Población económicamente activa total.

Fuente: FAO (2004a), elaboración propia

En este sentido, el impacto sobre el crecimiento del resto de la economía es mayor en aquellos países en los cuales el sector agropecuario es exportador neto y se encuentra más integrado con otros sectores, como es el caso de Chile.

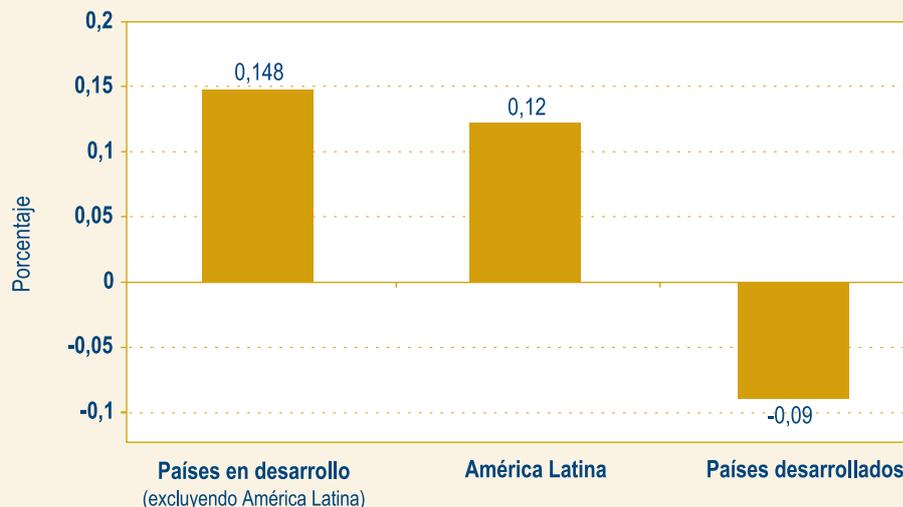
Otro aspecto importante a resaltar es que, pesar de que la agricultura continúa siendo una actividad relevante en general para América Latina, se observa una caída en la importancia relativa del agro en el proceso de desarrollo económico. Este resultado se ilustra en el Cuadro 7.2 (pág. siguiente), donde se muestran las tasas reales de crecimiento de la agricultura y de sectores no agrícolas para el periodo

1970-1999. En dicho cuadro se observa, en general, que los sectores no agrícolas han crecido a tasas promedio anuales más aceleradas que la agricultura.

En resumen, los efectos de una expansión de la actividad agrícola en los países de la región van mucho más allá que su pura contribución específica al PIB total. Ésta, ciertamente es aún importante a pesar de que el crecimiento acelerado de otros sectores ha determinado una caída en su peso específico relativo. Sin embargo, el aporte aumenta considerablemente cuando se toman en cuenta los encadenamientos que pueden existir entre el sector agrícola y otros sectores relacionados. Ello es particularmente

Gráfico 7.3

Impacto del crecimiento de 1% del PIB agrícola en el resto de la economía*



*Impacto un año después. Puntos porcentuales

Fuente: Bravo-Ortega y Lederman (2004)

Cuadro 7.2 Tasas de crecimiento real del PIB agrícola y no agrícola*

País	Agricultura	Resto de sectores
Argentina	2,3	2,0
Brasil	3,5	4,3
Chile	3,2	4,5
Colombia	1,9	4,3
Costa Rica	3,4	4,7
República Dominicana	2,5	5,5
Ecuador	0,7	5,1
El Salvador	0,9	2,4
Guatemala	2,9	3,7
Guyana	2,1	-0,1
Honduras	2,4	3,9
Jamaica	1,6	0,6
México	2,1	4,0
Nicaragua	1,2	0,4
Paraguay	4,2	4,8
Perú	2,1	2,2
Trinidad y Tobago	-1,0	3,2
Uruguay	1,1	2,2
Venezuela	2,2	1,8
Promedio América Latina y el Caribe	2,1	3,1

*Tasas de crecimiento anuales promedio entre 1970-1999, en US\$ constantes de 1995 (%).

Fuente: De Ferranti *et al* (2005), elaboración propia

cierto, como es de esperar, cuando existe una agroindustria fuerte, como en Chile, o cuando, en general el sector agrícola se halla más integrado al resto de la economía. En estos casos, por lo tanto, el impacto de una expansión de la actividad agrícola se difundirá más y en mayor magnitud sobre el resto de los sectores. Finalmente, la contribución del sector agrícola es particularmente importante también en la generación de empleo, dada la alta participación de la fuerza laboral rural en la población económicamente activa total. Dados los encadenamientos con otros sectores, este aporte laboral específico se ve igualmente potenciado.

Las exportaciones agrícolas destacan en las exportaciones regionales

La agricultura es especialmente significativa para América Latina como fuente de exportaciones, no obstante que la participación de los productos de origen rural en el total de exportaciones ha venido reduciéndose desde 1980. El Cuadro 7.3 muestra esta tendencia, pero indica que la participación de los bienes agrícolas en el total de exportaciones de los países continúa siendo, para la mayoría de ellos, superior al 20% del total. Las excepciones son los países típicamente mineros como Venezuela, o aquellos que dependen del turismo, como es el caso de varios países del Caribe. Adicionalmente, es importante destacar el caso de México, el cual ha

diversificado sus exportaciones hacia productos de mayor valor agregado desde 1980, cuando se inició su proceso de apertura comercial, consolidado luego con la participación de ese país en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Esa diversificación explica la caída significativa de la contribución del sector agrícola a las exportaciones totales de este país.

Otra forma de analizar la importancia relativa de las exportaciones de origen agrícola es a través de indicadores de la intensidad de las exportaciones por habitante en el sitio donde se originan. En este sentido, el Cuadro 7.4 (pág. siguiente) presenta el valor de las exportaciones de origen rural por habitante rural, y de las totales por habitante. Las cifras muestran que los países con mayores exportaciones por habitante radicados en las zonas rurales son los del cono sur. Por su parte, los indicadores son intermedios en los países andinos y Centroamérica, y bastante bajos en el Caribe.

Balances comerciales del sector

En términos de flujos comerciales mundiales de bienes agrícolas, el Gráfico 7.4 (ver pág. 191) revela que la participación de América Latina en los flujos mundiales de exportación es significativamente mayor que la correspondiente a flujos de importación, evidenciando la orientación exportadora neta agrícola de la región. Más aun, el gráfico muestra claramente que América Latina es la región con el mayor índice de exportación neta de productos agrícolas del mundo.

Por otro lado, el Gráfico 7.5 (ver pág. 191) muestra las importaciones y exportaciones de bienes agrícolas como porcentaje del PIB, para los cinco bloques comerciales del hemisferio occidental. Como se evidencia, aunque el TLCAN es, sin duda, la zona que lidera el comercio de bienes agrícolas, éste es bastante pequeño en relación al PIB de esa región en comparación con otras áreas comerciales. Por su

Cuadro 7.3 Participación de las exportaciones agrícolas en el total de las exportaciones (%)

País	1980	1985	1990	1995	1999-2001
Argentina	53,7	55,7	47,5	42,6	37,7
Bolivia	11,5	4,6	23,9	26,5	27,8
Brasil	47,5	37,5	29,5	31,8	27,5
Chile	19,7	29,8	28,1	31,4	28,6
Colombia	58,1	51,4	29,0	29,8	21,4
Costa Rica	57,8	57,1	47,3	41,8	24,3
República Dominicana	42,2	37,3	20,9	7,0	6,4
Ecuador	29,5	25,5	39,3	46,6	39,8
Guatemala	61,5	71,5	52,9	47,6	39,8
Haití	36,9	20,1	10,2	19,3	-
Honduras	71,9	69,7	68,2	37,3	28,5
Jamaica	9,7	11,9	10,3	9,1	8,1
México	10,7	6,9	7,1	7,5	5,0
Nicaragua	75,9	87,2	65,0	60,7	51,0
Panamá	8,7	9,9	8,7	5,9	6,4
Paraguay	52,6	64,3	33,2	16,4	25,3
Perú	14,0	14,0	16,5	21,4	21,5
El Salvador	70,1	61,3	35,8	27,9	16,1
Trinidad y Tobago	2,7	1,9	5,0	7,2	5,5
Uruguay	37,3	36,3	40,6	30,0	33,3
Venezuela	0,4	1,6	2,2	2,9	1,9

Fuente: De Ferranti *et al* (2005), elaboración propia

Cuadro 7.4 Exportaciones agrícolas y totales: valor *per cápita* (1999–2001)

País/Región	Valor de las exportaciones agrícolas <i>per cápita</i> (1)	Valor de las exportaciones totales <i>per cápita</i> (2)	Razón de 1/2
América del Sur			
Argentina	2.759	805	3,43
Bolivia	136	174	0,78
Brasil	533	367	1,45
Chile	2.878	1.428	2,02
Colombia	301	381	0,79
Ecuador	564	-	-
Paraguay	102	65	1,56
Perú	770	1.564	0,49
Uruguay	4.371	1.126	3,88
Venezuela	161	1.175	0,14
América Central y México			
Costa Rica	1.233	1.988	0,62
El Salvador	227	567	0,40
Guatemala	217	327	0,66
Honduras	193	374	0,52
México	334	1.697	0,20
Nicaragua	203	-	-
Panamá	404	1.171	0,34
Caribe			
Cuba	282	-	-
República Dominicana	187	66	0,31
Haití	6	62	0,09
Jamaica	245	1.276	0,19
Trinidad y Tobago	694	3.354	0,21
Estados Unidos	1.143	3.695	0,31
Canadá	6.741	9.882	0,68

Fuente: De Ferranti *et al* (2005)

parte, Mercosur y MCCA poseen el superávit más elevado en términos relativos, mientras que los 15 países del Caribe (Caricom) muestran un considerable déficit promedio, concentrado principalmente en los productos alimenticios.

Adicionalmente, la concentración de las exportaciones en grupos de productos agrícolas es un fenómeno característico de los países de América Latina y el Caribe. De acuerdo al índice Hirschmann-Herfindahl, las exportaciones están aproximadamente siete veces más concentradas que las importaciones, siendo los países de Centroamérica y el Caribe los

que poseen el nivel más elevado de concentración de las exportaciones. Asimismo, se evidencia que un número grande de países del hemisferio concentra más del 50% de sus exportaciones agrícolas en café, bananas y azúcar (BID, 2004a).

Por otro lado, si bien América Latina, como un todo, es exportadora neta de bienes agrícolas, muchos de sus países son importadores netos de alimentos. En efecto, en el Cuadro 7.5 (ver pág. 192) se observa que mientras la relación de exportaciones a importaciones agrícolas es mayor a uno en la mayoría de los casos –destacando los países del

Gráfico 7.4

Comercio mundial de productos agrícolas por regiones (2003)

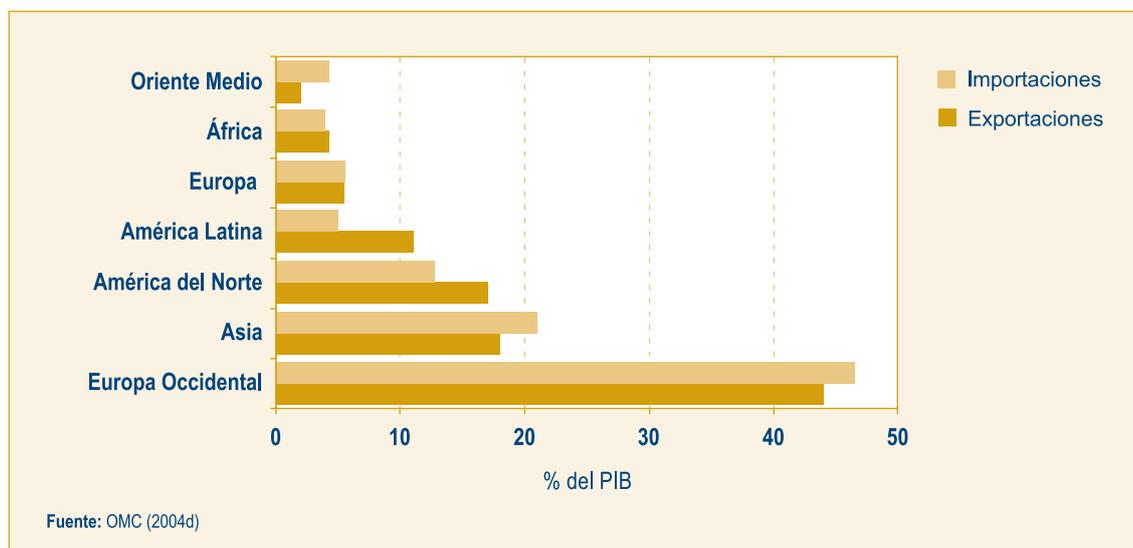
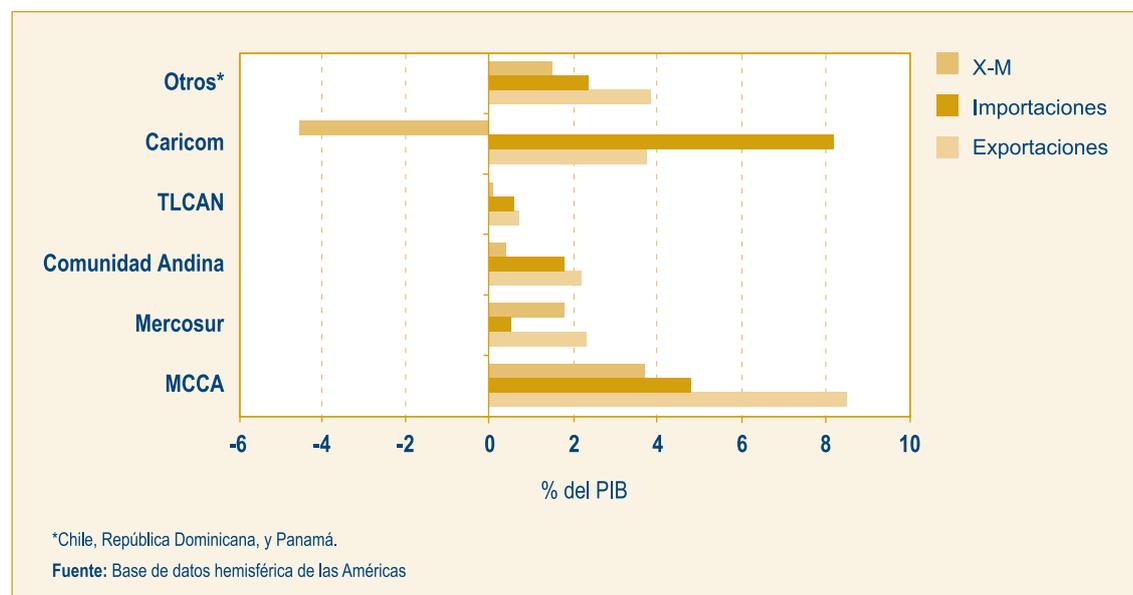


Gráfico 7.5

Comercio agrícola en el hemisferio occidental (2000)



como sur con una relación de más de dos— la relación de exportaciones a importaciones de alimentos es menor a uno en casi todos los casos. En el caso de la CAN, todos los países, con excepción de Bolivia, son importadores netos de alimentos. Como un todo, sin embargo, la región es exportadora neta de alimentos debido al peso relativo de Argentina, cuyas exportaciones de alimentos supera en más de 24 veces su importación de esos productos.

La condición de exportador neto de bienes agrícolas frente a la posición de importador neto de alimentos, es especialmente importante cuando se analizan, por ejemplo, los impactos de una liberalización

del comercio del sector agrícola sobre los países en zonas urbanas y rurales y por subregión. Aunque estos efectos fueron analizados con detalle en capítulos previos, vale recordar aquí los elementos principales. La liberalización de la agricultura a nivel mundial podría ocasionar una elevación de los precios internacionales de algunos productos, generando una reducción en la producción de los mismos en los países más avanzados, cuya producción y exportación se hallan hoy muy subsidiadas. Ello beneficiaría a aquellos países emergentes productores de esos bienes, al elevarse el ingreso de los agricultores.

Cuadro 7.5 Relación de exportaciones a importaciones de alimentos y bienes agrícolas

País/Región	Exportaciones e importaciones de alimentos	Relación de exportaciones a importaciones agrícolas
América del Sur		
Argentina	24,2	12,5
Bolivia	1,1	1,7
Brasil	2,8	4,2
Chile	0,6	2,7
Colombia	0,5	1,9
Ecuador	0,4	3,4
Paraguay	2,2	1,7
Perú	0,1	0,7
Uruguay	6,5	2,6
Venezuela	0,1	0,2
Total América del Sur	2,4	3,2
América Central y México		
Costa Rica	0,9	3,3
El Salvador	0,4	0,7
Guatemala	0,9	1,8
Honduras	0,2	1,3
México	0,2	0,7
Nicaragua	1,0	1,4
Panamá	0,3	0,8
Total América Central y México	0,3	0,9
Total América Latina y el Caribe	1,1	1,8

Fuente: De Ferranti *et al* (2005)

Sin embargo, aquellas economías importadoras netas de alimentos se verían perjudicadas, en principio, por los mayores precios de alimentos que tendrían que pagar sus consumidores urbanos. Esto significaría, dada la condición de importadores netos de alimentos de algunos países de la región, que tal liberalización los impactaría desfavorablemente. Sin embargo, tal como se expuso en el capítulo 4, ello no es necesariamente así. Sin entrar en los detalles de ese análisis, basta decir aquí que el aumento de los precios agrícolas internacionales –y, consecuentemente, del costo de la canasta de consumo– puede ser contrarrestado por un aumento de salarios estimulado por ese mismo aumento de precios.

En esta línea, el Banco Mundial (2004b), destaca que la liberalización agrícola, al reducir la protección en frontera, otorga un mayor acceso a los mercados a los países de la región –exportadores

netos de bienes agrícolas– cuyos beneficios potenciales superan el costo de la disminución de los subsidios domésticos por parte de los países productores de la OCDE.

Elevada protección agrícola mundial

A pesar de los avances logrados en la liberalización de la agricultura en la Ronda Uruguay (1986-1995), y tal como se expuso en el capítulo 3, la agricultura continúa siendo el sector más protegido de la economía mundial. En este sentido, aunque los aranceles *ad valorem* sobre las importaciones continúan siendo el principal instrumento de protección a la agricultura, también predominan aranceles específicos, cuotas, restricciones sanitarias y fitosanitarias y, sobre todo, ayudas internas y subvenciones a las exportaciones. El sector agrícola es uno de los sectores productivos en los que persisten aún

muchas distorsiones, y en el que, por tanto, deberían lograrse avances concretos en las actuales negociaciones multilaterales.

Otro aspecto en el cual hace especial énfasis el estudio del BID (2004a) es la importancia de medir la protección que enfrentan los países, ponderada por la importancia de sus exportaciones en los diferentes mercados. Cuando se realiza este tipo de ejercicio se encuentra que Brasil, por ejemplo, enfrenta una protección muy elevada en exportaciones clave como el tabaco, azúcar y el jugo de naranja, entre otros.

Finalmente, tal como se destacó en el capítulo 3, el sector agrícola también enfrenta restricciones importantes de acceso a los mercados desarrollados por la existencia de las denominadas crestas arancelarias sobre algunos productos, así como de los llamados escalonamientos arancelarios. Según se vio anteriormente, en EEUU, por ejemplo, el escalonamiento incrementa el arancel para alimentos, bebidas y tabaco, desde 3% hasta 12% para bienes procesados. En el caso de las crestas arancelarias, los países del TLCAN aplican elevados aranceles (mayores al 50%) a un pequeño grupo de productos agrícolas sensibles, mientras que el resto de los aranceles permanecen a niveles relativamente bajos.

En relación a la protección a la agricultura en los países de América Latina, y a pesar también de la liberalización adelantada por la región, el promedio de aranceles en el sector agrícola continúa siendo relativamente alto (16% en promedio), con Barbados, Bahamas, México, República Dominicana y Canadá registrando los equivalentes *ad valorem* más elevados (20% en promedio), y Nicaragua, Chile, Guatemala y Bolivia los más bajos (menores al 10%).

Finalmente, es interesante destacar que todos los países de América del Sur, excepto Perú, poseen una relativa homogeneidad entre los aranceles que aplican a los productos agrícolas. En particular los países de Mercosur han experimentado una dinámica importante de convergencia entre sus aranceles agrícolas, siendo la media aproximadamente 12%, su mediana 13% y su desviación estándar de cerca del 6%. Por su parte, los países andinos poseen medias y medianas entre 10% y 17%, respectivamente, y dispersiones por debajo del 6,5% (BID, 2004a).

Retos de la apertura comercial agrícola

Los países de la región deben estar preparados para enfrentar los importantes retos que le plantea la apertura del comercio de la agricultura, no sólo para aprovechar mejor las oportunidades que abre, sino para minimizar sus riesgos. En el capítulo 4 se vio que los impactos de una liberalización comercial sobre los sectores son bastante heterogéneos, dependiendo del escenario seleccionado de apertura comercial y, en casos, pueden implicar ajustes importantes de las economías. Para facilitar estos ajustes, los países tienen que cumplir ciertos requisitos económicos y políticos que garanticen que los acuerdos comerciales impulsarán efectivamente un crecimiento sostenido y estable. En esta sección se abordarán los aspectos de tipo económico que condicionan el éxito de los acuerdos comerciales, particularmente aquellos relacionados con la productividad y competitividad del sector agrícola.

Competitividad y productividad del sector agrícola: desafío interno

Uno de los aspectos más importantes para enfrentar con éxito la competencia que surgiría de la liberalización agrícola es lograr y mantener un incremento de la productividad y una reducción en los costos de producción del sector. Tal como lo indica Acquave (2004), el periodo 1960-1980 fue de un gran incremento en la productividad de la agricultura en América Latina. Esta época se caracterizó por el desarrollo de nuevas variedades y la adopción de un paquete tecnológico intensivo en fertilizantes conocida en la literatura de la época como la “revolución verde”. Sin embargo, este periodo fue seguido por la denominada “década perdida” de los ochenta, en la cual el incremento en la productividad del sector registró una desaceleración importante e inclusive, en algunos casos, disminuyó. Ello estuvo vinculado a los problemas de tipo macroeconómico –particularmente fiscales– que enfrentó la región en esos años, y que condujeron a un estancamiento en el crecimiento y a dificultades presupuestarias en los países. Se frenaron, en consecuencia, las inversiones –especialmente las públicas– en investigación y desarrollo (I&D) requeridas para impulsar el sector y su productividad.

Sin embargo, a esta década la siguió un periodo de recuperación en la productividad, y para fines de los años ochenta los programas de investigación agrícola recuperaron su dinámica. Asimismo, se iniciaron nuevos esfuerzos para fortalecer el financiamiento de la I&D incrementando los aportes del sector privado, particularmente de las universidades, complementarios a los esfuerzos de los institutos nacionales de investigación.

El Cuadro 7.6 presenta el índice de crecimiento anual de cambio tecnológico en el campo. Allí se muestra que, no obstante lo ocurrido en los ochenta, el incremento en la productividad de la agricultura de América Latina, medida por la productividad total de factores, fue superior en el periodo 1981-2001 que entre 1961 y 1980. También se evidencia en el cuadro que los avances en la productividad de la ganadería han sido similares a los de la agricultura. Resalta igualmente que a pesar de los avances logrados en la productividad total de factores en América Latina, éstos fueron inferiores a los logrados en ese mismo periodo por otras regiones como, por ejemplo, Asia.

Desde el punto de vista de la liberalización de la agricultura en América Latina, uno de los retos importantes consiste en incrementar y sostener estos aumentos de productividad durante el proceso de apertura, de tal suerte que los países logren ser,

efectivamente, más competitivos en los mercados mundiales. En cierto modo podría decirse que América Latina apuntó hacia estos objetivos al acelerar el crecimiento tecnológico después de los años ochenta, periodo en el que se inició la apertura comercial de la región, incluida la del sector agrícola.

Un elemento fundamental en el logro de mayores tasas de crecimiento de la productividad del sector es, según se ha dicho, la capacidad en I&D de los países. En este sentido, diversos estudios indican que la investigación en materia agrícola en América Latina ofrece tasas muy altas de retorno social, cercanas al 40% (ver Cuadro 7.7). Esto resalta la importancia de fortalecer la investigación agrícola en la región como paso previo indispensable en el proceso de liberalización, a fin de mejorar la productividad y la competitividad del sector.

En adición al tema de la competitividad, la globalización exige ocuparse de temas como la calidad de los alimentos, el cumplimiento de estándares internacionales, y el valor agregado en el procesamiento de los productos agrícolas. Hacia el futuro, la I&D en la agricultura se hace especialmente exigente debido a los avances mundiales en el área de la biotecnología, la manipulación genética, los trasplantes y desarrollo de variedades mejoradas y los transgénicos, entre otros. Lo anterior plantea inmen-

Cuadro 7.6 Índice de crecimiento anual de cambio tecnológico en el campo (%)

País/Región	Agricultura		Ganadería		Total	
	1960-1980	1981-2001	1960-1980	1981-2001	1960-1980	1981-2001
Colombia	2,01	1,27	0,49	2,24	1,37	1,73
México	1,53	1,43	3,02	1,63	2,26	1,51
América Latina	1,46	2,40	1,42	2,21	1,39	1,31
Asia	1,71	2,02	2,20	3,45	1,92	2,50

Fuente: Avila y Evenson (2004)

Cuadro 7.7 Tasas de retorno social en investigación agrícola (%)

	N° de estimaciones	Moda	Media	Desviación estándar
Países desarrollados	78	20	66	120
Países en desarrollo	123	40	59	38
África	25	30	46	27
Asia y Pacífico	38	45	77	52
América Latina	56	40	52	27

Fuente: Roseboom (2003)

tos retos a los países de América Latina en términos de su capacidad de investigación, el financiamiento de la misma, y la habilidad en la identificación de las áreas objetivo a investigar. Como se mencionó en la introducción de este libro, una mayor cobertura de estos temas será incluida en la próxima edición del Reporte de Economía y Desarrollo.

¿Avances en la apertura multilateral de la agricultura?

La agricultura es el tema más contencioso de las negociaciones del programa de Doha, y los intereses en juego son muy significativos. Las negociaciones actuales persiguen una mayor integración de la agricultura en el sistema multilateral de comercio. Este proceso, dejado inconcluso en la Ronda Uruguay, debe llevar a la eliminación de las subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas, la reducción significativa de las ayudas internas a la agricultura y un mayor acceso a los mercados de los países, desarrollados y en desarrollo. Esto es lo que se conoce como los tres “pilares” de las negociaciones agrícolas.

Desde el inicio formal de estas negociaciones, en 2000 –casi dos años antes del lanzamiento del programa de Doha, pues aquellas ya estaban previstas– las discusiones han atravesado por periodos de crisis, estancamiento y reactivación, lo cual es comprensible. La agricultura es un tema muy sensible desde el punto de vista político, y su tratamiento en los distintos países refleja, no solamente las realidades económicas del sector –de cada vez menor significación relativa, como se ha visto en el análisis anterior–, sino también consideraciones sociales e históricas que erigen una poderosa barrera a los cambios en las políticas agrícolas.

De allí que en la dinámica de las negociaciones influyan tanto las fuerzas que impulsan cambios importantes en las políticas actuales, como aquellas que se oponen decididamente a los mismos. No hay duda, sin embargo, que el grueso del ajuste debe recaer en los países industrializados, dado que son sus políticas de apoyo a la agricultura las que ocasionan las mayores distorsiones en los mercados mundiales del sector. En este grupo de países se distinguen tres actores principales: la Unión Europea, Estados Unidos y el llamado Grupo de los 10 (G-10), el cual incluye a países como Japón, Suiza

y Noruega. Entre éstos, el G-10 es el más renuente a los cambios, pero tiene poco poder de negociación y terminará, inevitablemente, aceptando los acuerdos que se alcancen.

Las posiciones de Estados Unidos y la Unión Europea son un tanto más complejas. La agricultura estadounidense está altamente subvencionada y los cambios legislativos introducidos recientemente –especialmente la *Farm Act 2002*– han facilitado el incremento de las ayudas internas en el llamado Compartimiento Ámbar (ver Recuadro 7.1, pág. 197), esto es, las ayudas que más distorsionan el comercio. Sin embargo, las subvenciones a las exportaciones y las restricciones arancelarias juegan en Estados Unidos un papel relativamente menor en comparación con la importancia que ellas tienen en la Unión Europea. Esta última es no sólo responsable de un elevado porcentaje de las ayudas internas a la agricultura en los países desarrollados, sino también de elevados niveles de protección y cuantiosas subvenciones a las exportaciones agrícolas. No debe extrañar, por lo tanto, que la UE aparezca normalmente en una posición defensiva en las negociaciones de la OMC y que sea el nivel de concesiones que convenga la UE en los tres pilares de las negociaciones el que determine, en definitiva, el éxito o el fracaso de las negociaciones en curso.

En el mundo en desarrollo, también existen varios actores importantes. Está, en primer lugar, el Grupo de los 20 (G-20), integrado en su mayoría por países latinoamericanos y liderado, en gran medida, por Brasil e India. El G-20 hizo su aparición en la etapa preparatoria de la Conferencia Ministerial de Cancún y aparece hoy en día como un grupo clave en las negociaciones agrícolas. De hecho, sus propuestas son frecuentemente consideradas como bases aceptables para distintos acuerdos en materia agrícola y esto se debe, al menos en parte, a la necesidad que tiene el G-20 de reflejar en sus planteamientos las posiciones divergentes de sus países miembros. Efectivamente, entre estos países miembros se cuentan países como Brasil y Argentina, los cuales promueven una apertura radical de los mercados agrícolas, y países mucho más cautelosos en la materia, como India y Filipinas e, incluso, China.

En todo caso, el G-20 representa la visión de aquellos países del mundo en desarrollo que abogan por un acuerdo en materia agrícola que conduzca, a

mediano plazo, a la eliminación de las principales distorsiones que afectan el comercio internacional de alimentos y, en consecuencia, promueve un acuerdo de vasto alcance en las negociaciones de Doha. En el grupo de países en desarrollo también coexisten, sin embargo, posiciones diferentes, como las sostenidas por numerosos países que temen que una apertura radical de los mercados agrícolas ocasione la erosión de las preferencias comerciales que benefician a estos países en los mercados europeos y estadounidense. Estos países están agrupados en el llamado Grupo ACP. También influyen las negociaciones un grupo de países pequeños que temen ser obligados a abrir sus mercados y no ser capaces de beneficiarse de la liberalización que se quiere impulsar en la Ronda Doha. Estos países exigen tener la posibilidad de excluir algunos productos sensibles de los compromisos de liberalización y se agrupan en el Grupo de los 33 (G-33). Finalmente, está el grupo de países –un tanto indefinido hasta ahora– que por su condición de países importadores netos de alimentos temen ser afectados por una rebaja violenta de las subvenciones a las exportaciones.

A todo esto habría que agregar los propios agricultores de los países industrializados, los cuales tienen una gran capacidad de movilización e influencia en los formuladores de políticas, incluso en el ámbito legislativo. Éstos se sienten amenazados por las negociaciones de Doha y temen perder sus privilegios, con lo cual su posición está en contracorriente de los objetivos mismos de estas negociaciones, orientadas, como ya se ha señalado, a eliminar las distorsiones existentes en los mercados mundiales –y, en consecuencia, a modificar significativamente las actuales políticas agrícolas. En este contexto, tampoco se pueden descartar las opiniones de los grupos de presión agrícolas en los países en desarrollo, aunque, en general, sean estos países los principales beneficiarios de una mayor liberalización de los mercados agrícolas.

Un acuerdo significativo en materia agrícola en las negociaciones de Doha es, pues, muy difícil. Pero no es imposible. Al completar la elaboración de este libro, los países de la OMC se preparaban a reunirse en Hong Kong, en el marco de la VI Conferencia Ministerial con la expectativa de acordar las líneas generales de un acuerdo sobre la agricultura, y

aunque aún no se habían despejado todas las interrogantes, las negociaciones habían entrado en una fase crítica con la presentación de propuestas específicas por los principales actores, Estados Unidos, la UE y el G-20. A la hora actual, los contornos de un acuerdo en el tema agrícola son, en primer lugar, la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas, con una fecha límite aún por determinar. Este acuerdo se logró en el llamado “Compromiso de Julio” (de 2004), en el que se establecieron las condiciones para reanudar el proceso de negociaciones, luego del fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún (septiembre 2003).

En segundo lugar, parece un hecho que se acordarán rebajas importantes a las ayudas internas, especialmente aquellas contenidas en el Compartimiento Ámbar. Sin embargo, es muy probable que a cambio de esto se deba aceptar una cierta “movilidad” entre los compartimientos. Esto es, la transformación de las ayudas de manera que se reduzcan significativamente aquellas que más distorsionan el comercio y se sustituyan por ayudas desvinculadas de la producción y/o ayudas asociadas a la conservación ambiental y el desarrollo rural, entre otros. Incluso en este tipo de ayudas se podrían acordar compromisos de rebajas importantes. En todo caso, el que Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros, estén dispuestos a aceptar compromisos en esta materia marca una profunda diferencia con la dinámica de las negociaciones agrícolas durante la Ronda Uruguay. Habría que agregar, que estos compromisos son también posibles por los cambios que han tenido lugar, en el curso de los últimos años, en las políticas agrícolas de numerosos países, incluidos Estados Unidos y la UE.

Finalmente, queda el “tercer” pilar, acceso a los mercados, que se ha transformado en el eje central de las negociaciones, de modo que éstas no podrán completarse si no se logra un compromiso aceptable de mayor apertura de los mercados agrícolas. Aquí la Unión Europea se encuentra abiertamente a la defensiva dada la vinculación de la apertura de mercado con las ayudas internas, esto es, las limitaciones impuestas por la reforma de la Política Agrícola Común acordada en 2002 (la cual establece un límite a los gastos previstos hasta el año 2013). Los países que presionan más fuertemente a la UE son Estados Unidos y el G-20.

Cabe finalmente destacar que acompañando los tres “pilares” de las negociaciones agrícolas se han identificado una serie de dispositivos y mecanismos destinados a facilitar la aceptación de los acuerdos por todos los países y atenuar el ajuste que los mismos implicarían. Entre éstos se cuentan los productos “especiales” que serían objeto de medidas menos rigurosas de liberalización, o que podrían incluso ser exceptuados de los acuerdos; las salvaguardias “especiales” que los países en desarrollo tendrían a su disposición en determinadas circunstancias; y medidas especiales a favor de los países en desarrollo, tales como plazos más largos para aplicar los acuerdos y compromisos de liberalización menos rigurosos, que toman en consideración la situación particular de este grupo de países. Nada de esto, sin embargo, es definitivo, y habrá que esperar hasta el final del proceso de negociaciones de la Ronda Doha para analizar el contenido e impacto de los acuerdos sobre agricultura.

Agricultura en los acuerdos preferenciales en que participa América Latina

Desde el punto de vista de las negociaciones agrícolas, los acuerdos preferenciales (regionales, TLC con países desarrollados, entre otros) pueden constituir

una salida para los países de la región ante la dificultad del sistema multilateral de avanzar en la liberalización del comercio de productos agropecuarios. En efecto, a pesar del propósito de la Ronda Doha de garantizar mejoras sustanciales en el acceso a los mercados agrícolas, lograr reducciones de todas las formas de subsidios a la exportación, disminuir las ayudas internas causantes de distorsión, y establecer un trato especial para los países en desarrollo; lo cierto es que estos propósitos no se han materializado. Ello no significa, claro está que han de dejarse de lado las negociaciones multilaterales, ya que éste es el marco donde los mayores beneficios se pueden llegar a materializar. No obstante, acuerdos de alcance más limitado pueden servir de base temporal y provisional a los países mientras se logran acuerdos globales. De allí la necesidad e importancia de que estos acuerdos preferenciales se definan en una línea que no sea incompatible con las orientaciones de las discusiones en la OMC.

Los acuerdos comerciales en América Latina varían en alcance y extensión en materia de acceso a mercados de los productos agrícolas, así como en las salvaguardias a dichos productos y en el tema de los “productos sensibles”. Mientras el número y la intensidad de los acuerdos aumenta, sus condiciones

Recuadro 7.1 Las ayudas internas a la agricultura

En el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, adoptado al final de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, se distingue entre los programas de ayuda que estimulan directamente la producción y aquellos que se considera no tienen ningún efecto directo. La principal crítica contra las políticas que sostienen los precios internos o que subvencionan de alguna otra manera la producción, es que estimulan el exceso de producción. Esto frena las importaciones o bien da origen a subvenciones a la exportación y a ventas a precios de *dumping* en los mercados mundiales.

Las ayudas internas se pueden catalogar de la siguiente manera:

Compartimiento Ámbar. Las políticas nacionales que tienen efectos en la producción y el comercio se tienen que reducir. La magnitud de la ayuda de este tipo se calculó utilizando una fórmula denominada “Medida Global de la Ayuda Total” o “MGA Total”, tomando como base el periodo 1986-1988. Los países desarrollados acordaron reducir esas cifras en un 20% a lo largo de seis años, a partir de 1995. Los países en desarrollo convinieron en hacer reducciones del 13% en diez años. Los países menos adelantados no estaban obligados a hacer ninguna reducción.

Compartimiento Verde. Incluye las medidas que tienen efectos mínimos en el comercio y se pueden aplicar libremente. Entre estas medidas figuran los servicios comprendidos en programas gubernamentales de, por ejemplo, investigación, lucha contra enfermedades, servicios de infraestructura y seguridad alimentaria. También se incluyen los pagos directos a los agricultores que no estimulan la producción, como ciertas formas de ayuda directa a los ingresos, la asistencia a los agricultores para ayudar a la reestructuración de la agricultura y los pagos directos en el marco de programas ambientales o de asistencia regional.

Compartimiento Azul. Incluye ciertos pagos directos a los agricultores en casos en que se les exija limitar la producción, algunos programas oficiales de ayuda destinados al fomento del desarrollo agrícola y rural en los países en desarrollo, y otras formas de ayuda en pequeña escala (“de *minimis*”) en comparación con el valor total del producto o de los productos que reciben la ayuda (5% o menos en el caso de los países desarrollados y 10% o menos en el caso de los países en desarrollo).

Fuente: OMC (2005g)

interactúan con las reglas de la OMC, siendo algunas veces compatibles, y otras no. A continuación se presenta una breve reseña de los actuales acuerdos comerciales en la región. En particular, se describirá su acción en el sector agrícola. El análisis se limitará a algunos de los más importantes acuerdos.

Acuerdos de Libre Comercio

TLCAN

En relación a las negociaciones del sector agrícola en el TLCAN, México firmó dos tratados independientes, uno con Estados Unidos y otro con Canadá. El acuerdo bilateral entre Estados Unidos y México incluyó todos los productos agrícolas y agropecuarios en el proceso de eliminación de barreras al comercio, tanto arancelarias como no arancelarias. Es de resaltar el importante esfuerzo mexicano por desgravar productos sensibles como el maíz. En la mayoría de los productos se consideró un periodo entre cinco y quince años para la eliminación gradual de las barreras. Por otro lado, el acuerdo entre México y Canadá permitió el libre comercio en todos los productos agropecuarios y agroindustriales, a excepción de los productos lácteos, pollo y huevos.

La experiencia de México en el TLCAN no indica que haya empeorado de manera significativa la situación de pobreza y atraso en el campo en ese país. Por el contrario, las frágiles condiciones del campo mexicano obedecen más bien a factores estructurales, tales como la carencia de programas de largo plazo que impulsen la productividad y el desarrollo tecnológico de la agricultura.

Por otro lado, no se ha registrado una reducción de la producción de cultivos sensibles como el maíz, gracias a programas especiales de apoyo a los ingresos de los campesinos. Adicionalmente, se ha observado que las importaciones de productos agropecuarios se han concentrado en insumos requeridos por la industria pecuaria, lo cual juega a favor de la productividad de este sector.

CAFTA-RD

El Acuerdo de Libre Comercio entre Centro América y Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés), al que se incorporó República Dominicana (RD), representa una gran oportunidad de expansión de los mercados transfronterizos de los países centroamericanos, ya que estos últimos son

exportadores netos de productos agropecuarios y agroindustriales, y, además, Estados Unidos es el principal destino de sus exportaciones. De las exportaciones totales, entre el 36% (El Salvador) y el 63% (Honduras) se dirigen hacia EEUU. Asimismo, los países centroamericanos en su conjunto representan para Estados Unidos un mercado potencial de 34 millones de personas con ingreso *per cápita* que oscilan entre US\$ 2.000 y US\$ 8.500 anuales.

En particular, en el sector agrícola se negoció un periodo de desgravación arancelaria de entre cinco y quince años, con trato particular para las partes de pollo, arroz y lácteos, productos para los cuales se acordó un plazo entre 18 y 20 años. Adicionalmente, se negoció la aplicación de salvaguardias para los productos sensibles y la no utilización de los subsidios a la exportación; se exceptuaron, de esta última limitación, aquellos casos en que los subsidios sean empleados para competir con productos de terceros países que apliquen este tipo de subsidios. En el tema de ayudas internas, los países acordaron que el mismo sería resuelto en las instancias del sistema multilateral.

A nivel sectorial se lograron avances importantes para productos como el café, el banano y las flores frescas, al decidirse que estos productos quedaran exentos de cuotas de importación. Sin embargo, cabe resaltar que las negociaciones del azúcar encontraron obstáculos significativos en el proceso, debido al peso político de los productores estadounidenses en el congreso de EEUU, el cual negó el aumento en la cuota de importación solicitado por los países centroamericanos. Finalmente, Estados Unidos pidió que se eximiera a este producto del compromiso de reducción arancelaria y, a su vez, concedió que Costa Rica hiciera lo mismo con la cebolla y la papa fresca, y los demás países centroamericanos con el maíz blanco.

Otro aspecto del acuerdo, es que ofrece a los productores centroamericanos un periodo más largo para la eliminación de sus aranceles. Unido a ello, las importaciones centroamericanas de algunos productos sensibles estarán sujetas a ciertos requerimientos; se obliga, por ejemplo, a los importadores a comprar un porcentaje del cultivo local durante un periodo específico de tiempo. Dichos requerimientos aplican para cerdo, arroz, maíz

blanco y amarillo en El Salvador, y arroz en Costa Rica y Honduras.

TLC Estados Unidos-Chile

El acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Chile contempla la eliminación del sistema de bandas de precios de Chile; es, asimismo, el último acuerdo firmado por los Estados Unidos que contiene un mecanismo de salvaguardia basado en precios en lugar de volúmenes. Más del 85% del comercio bilateral de productos industriales y de consumo fueron liberados de carga impositiva una vez firmado el acuerdo, y la mayoría del resto de los aranceles serán eliminados dentro de los próximos cuatro años.

En lo que concierne al sector agrícola, Chile y Estados Unidos acordaron la eliminación de los subsidios a las exportaciones para el comercio bilateral a partir de la vigencia del acuerdo. No obstante, también acordaron la posibilidad de reintroducir estos subsidios si alguno de los dos países se beneficia de los subsidios en productos importados desde terceras partes. Adicionalmente, se pactó la eliminación de regímenes aduaneros especiales a partir del octavo año de vigencia del acuerdo, los cuales eran utilizados como instrumento de subsidio a las exportaciones no originarias en el comercio entre las partes; igualmente, en los primeros 12 años de vigencia del acuerdo, se permitirá la aplicación de salvaguardias para productos sensibles.

Acuerdos subregionales

Comunidad Andina (CAN)

En cuanto al sector agrícola, la CAN estableció en 1990 una Política Agropecuaria Común con la cual se busca:

- La igualación de las condiciones de competencia en los mercados subregionales;
- El mayor impulso a los programas conjuntos de desarrollo;
- La posición única en los foros internacionales;
- La adopción de un régimen común para el tratamiento de las donaciones de alimentos;
- La armonización de los incentivos a la política de exportación, en cuanto a los mecanismos de estabilización del costo de las importaciones provenientes de terceros;

- La eliminación progresiva de los factores que originan distorsiones de los precios; y
- La consolidación de la zona de libre comercio y el fortalecimiento de las actividades sanitarias.

Para dar cumplimiento a estos objetivos se han creado los siguientes instrumentos:

- El Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria.
- El Sistema Andino de Franjas de Precios.
- Cadenas Productivas (Agroindustriales).

El Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria establece los principios, criterios y procedimientos para proteger los productos agrícolas y la salud de los animales, con el objeto de facilitar el comercio de sus productos e insumos.

Por su parte, el Sistema Andino de Franjas de Precios tiene como objetivo estabilizar el costo de importación de un grupo especial de productos agropecuarios cuyos precios internacionales son inestables o padecen distorsiones importantes, lo cual podría afectar la competencia en la subregión. Asimismo, a través de este mecanismo se pretende lograr una mayor vinculación de los precios internos de los productos importados con los precios internacionales. La estabilización de precios se logra aumentando el arancel *ad valorem* cuando el precio internacional cae por debajo del nivel piso, y rebajando dicho arancel inclusive hasta cero, cuando dicho precio aumenta por encima del techo. En otras palabras, la franja de precios equivale a convertir el arancel en un factor variable que se ajusta automáticamente para contrarrestar las fluctuaciones extremas de los precios internacionales.

Este sistema de franjas de precios se aplica a un grupo de productos agrícolas llamados productos marcadores cuyos precios internacionales se utilizan para calcular las correspondientes franjas. Con el objeto de evitar desviaciones en el comercio o desequilibrios en la estructura de protección efectiva, el sistema también cobija los productos derivados de la transformación o mezcla de estos productos marcadores, o los productos que, en defecto de aquellos, reemplacen en el uso industrial o en el consumo, a un producto marcador o derivado. En el Cuadro 7.8 (ver pág. siguiente) se muestran los productos marcadores y las cadenas productivas a las cuales pertenecen sus productos derivados.

Cuadro 7.8 Productos marcadores y cadenas productivas del Sistema Andino de Franjas de Precios

Franja	Cadenas productivas
Arroz blanco	
Cebada	Cereales de consumo humano
Maíz blanco	16 productos
Trigo	
Maíz amarillo	
Trozos de pollo	Alimentos para animales y carnes
Carne de cerdo	45 productos
Azúcar blanco	Azúcares
Azúcar crudo	11 productos
Leche entera	Lácteos
	27 productos
Soya en grano	
Aceite crudo de palma	Oleaginosas y aceites vegetales
Aceite crudo de soya	55 productos

Fuente: CAN (2005), elaboración propia

Sin embargo, a pesar de los avances en materia de coordinación de políticas, en la CAN no se ha logrado una completa armonización del arancel externo común en algunos productos agrícolas de gran sensibilidad, como las oleaginosas, el arroz, los lácteos y tubérculos. Esto ha traído como consecuencia que los países miembros utilicen mecanismos como salvaguardias y demoras en los trámites de comercialización para defender los productos de su interés y evitar así las posibles triangulaciones comerciales. Esta situación implica que a futuro deberían incrementarse los esfuerzos por intensificar la política común de los países andinos; en este sentido, la diversificación agrícola y el impulso al desarrollo tecnológico del sector deberían ser temas de esta agenda.

Mercosur

En este bloque comercial las negociaciones relacionadas con el sector agropecuario se fundamentan en la coordinación de las políticas agrícolas de los países miembros a fin de promover el desarrollo del sector, la libre circulación de los productos agroalimentarios y su mayor y mejor inserción en el mercado internacional.

De acuerdo a lo previsto en el Tratado de Asunción, la libre circulación de bienes es uno de los objetivos principales para el logro del mercado común. Los productos del sector agrícola no se excluyen de dicho tratado, recibiendo igual trato que el resto de los bienes. Hasta el presente, se ha alcanzado la desgravación arancelaria de prácticamente el total del comercio intra-zona de productos agroalimentarios. Por tal motivo, la atención se centra intensa-

mente en la supresión de los obstáculos originados tanto en tratos discriminatorios como en disparidades normativas.

La armonización de las reglamentaciones sanitarias es guiada por el principio de preservación del patrimonio sanitario y fitosanitario de los países suscriptores del acuerdo. Esto significa reconocer que Mercosur no es una zona sanitaria única, ya que debido a la diversidad geográfica, a la variedad de ecosistemas, y a la diversidad e intensidad de enfermedades o plagas, es poco factible establecer medidas sanitarias comunes. En consecuencia, la normativa Mercosur tiene por objeto establecer, mediante normas obligatorias, los requisitos sanitarios y fitosanitarios de importación que los países miembros se exigirán entre sí, de acuerdo a su propio *status* sanitario.

CAN-Mercosur

En lo que concierne a la agricultura, el tratado entre la CAN y Mercosur, atendiendo la sensibilidad del sector así como su importancia en los países partícipes del acuerdo, ha establecido medidas que garantizan la cobertura adecuada de los riesgos potenciales de la liberación comercial. Se ha convenido la desgravación arancelaria gradual y asimétrica. Específicamente, los países andinos se comprometen a desgravar en un plazo de 15 años el componente fijo del Sistema Andino de Franjas de Precios, pero mantienen el componente variable aún después de aquel periodo. Por su parte, Argentina tendrá un periodo de desgravación de diez años y Brasil de ocho años.

Entre otras medidas, en este acuerdo se pactó también el establecimiento de la salvaguardia agrícola y el compromiso de eliminación de los subsidios a las exportaciones para el comercio recíproco. Adicionalmente, los países convinieron emplear las ayudas internas bajo el compromiso de evitar, o cuando menos minimizar, la distorsión que éstas causan en el comercio. De tal manera, el acuerdo contempla que los productos que no cumplan con esta disposición no se beneficiarán del programa de liberación comercial.

De igual forma, en cuanto a las medidas sanitarias y fitosanitarias, los países adelantan un proceso de armonización de la reglamentación, con el compromiso de que estas medidas sólo se apliquen en tanto

sean necesarias para proteger la salud pública basados en principios científicos, de conformidad a lo establecido en la OMC. De esta sección se desprende que los distintos acuerdos preferenciales ofrecen una diversidad de posibilidades comerciales a los países, habiéndose alcanzado los mayores avances en materia de armonización de políticas (aunque todavía incompletos en algunos casos), en los acuerdos de integración regional. Por su parte, los acuerdos con países desarrollados han permitido, en muchos casos, afianzar preferencias unilaterales ya otorgadas; asimismo han concretado mejoras en el acceso vía reducción de algunas cuotas, implementación de periodos de desgravación para la mayoría de los productos, y la reglamentación de las restricciones para-arancelarias al comercio agrícola, en especial las medidas sanitarias y fitosanitarias y las salvaguardias.

Conclusiones

El sector agrícola es de vital importancia para la región, al representar una de sus principales fuentes de ventajas comparativas y ser, por tanto, un sector clave en las políticas comerciales, al igual que en las políticas sociales. Por otro lado, el sector agrícola tiene una dimensión mayor al de simples cultivos; la existencia de sectores agro-industriales potencia la capacidad del sector agrícola de generar empleo y encadenamientos productivos que hace que los beneficios de su eventual liberalización comercial adquieran un alcance bastante mayor.

Los efectos de la liberalización agrícola no son necesariamente equiparables entre las economías. A pesar de ello, los resultados hallados en el capítulo 4 muestran que todos los países pueden derivar beneficios de una liberalización comercial en el ámbito multilateral o en el marco de acuerdos con países desarrollados. Según la evidencia de ese capítulo, en efecto, es en esos dos escenarios comerciales en los que se podrían materializar las mayores ganancias, tanto a corto como a largo plazo, de la eliminación de las distorsiones comerciales que padece el sector agrícola.

En esta línea, el diagnóstico realizado del sector destaca la importancia que tiene para los países de la región, profundizar esfuerzos en el área de investigación y desarrollo en el área agrícola. Este aspecto

resulta esencial para mejorar y consolidar la productividad del sector, de manera que éste pueda transitar con éxito el camino de la liberalización.

De las experiencias de la región en materia de apertura del sector agrícola, se desprende que los países deberían negociar acuerdos en concordancia a su estructura productiva, y condiciones socioeconómicas. La implementación, por ejemplo, de un TLC entre Estados Unidos y los países andinos no puede ser una adaptación plena del acuerdo firmado entre Chile y EEUU, toda vez que las estructuras productivas agrícolas y las condiciones sociales del campo difieren ampliamente entre esos países. En el marco de las negociaciones de los acuerdos regionales y bilaterales, la diversidad de instrumentos de política agrícola de los países miembros puede obstaculizar un comercio más libre. Un ejemplo de ello lo constituye el tratado entre México y EEUU en el marco del TLCAN; allí, las diferencias en las políticas respecto al trato del azúcar y el maíz de esos dos países impidieron que estos productos se liberalizaran por completo. La consolidación de la integración comercial en estos acuerdos depende, por lo tanto, de la posibilidad de lograr una política agraria común entre los países miembros.

Por otro lado, es importante destacar que los niveles de subsidios y protección agrícola seguirán siendo un tema controversial en las negociaciones de países en desarrollo e industrializados. En tal sentido, es crucial para los países de la región haber realizado previamente una identificación precisa de las distorsiones comerciales clave que han de ser eliminadas. Igualmente es primordial que los países identifiquen los sectores que obtienen ganancias y los que derivan pérdidas de los acuerdos de libre comercio, a fin de diseñar las políticas internas adecuadas para un mejor reparto de los beneficios de la apertura. En particular, deben reconocer los mecanismos de ajuste de los mercados laborales y los posibles efectos en el empleo y los salarios, de las políticas de apertura. Utilizando el ejemplo de Argentina, en el capítulo 5 se mostró que tales efectos pueden llegar a ser muy importantes en la determinación del impacto final de la liberalización agrícola en los sectores más vulnerables.

Finalmente, los acuerdos preferenciales pueden ofrecer a los países de la región alternativas en materia de acceso a los mercados así como una

mayor coordinación de políticas. Sin embargo, tal como se evidenció en el capítulo 4, es en el escenario multilateral donde se registrarían los impactos más significativos y donde los intereses sectoriales en materia agrícola de los países de la región pueden ganar de manera más significativa. Ello sin olvidar, claro está, que muchas de las otras rutas de inserción brindan ganancias en otros aspectos y en algunos casos de forma más expedita. La combina-

ción adecuada de estas distintas rutas dependerá, nuevamente, de las características de los países así como de las oportunidades de negociación que se abran a ellos. En definitiva, se debe recordar que el objetivo que persiguen los países a través de estas diversas negociaciones comerciales es procurar un mayor acceso a mercados para capturar los beneficios económicos y sociales que este tipo de acuerdos brindan.

La liberalización de los servicios:
un mundo por explorar

La liberalización de los servicios: un mundo por explorar

Introducción

Si bien el tema de servicios ha sido, en cierto modo, dejado de lado en los análisis de las corrientes de comercio, —en parte por la tradicional idea de que el sector es no transable—, los avances en tecnología le otorgan hoy al sector terciario un papel cada vez más importante en el comercio internacional. Entre 1980 y 2004, por ejemplo, según las cifras de la OMC, las exportaciones mundiales de servicios crecieron a una tasa promedio anual de 7,8% mientras que las de bienes se incrementaron en 6,7%. En el futuro es de esperar que esta tendencia continúe, no sólo por las nuevas facilidades de transporte con que cuenta el mercado de servicios, sino porque la demanda y la oferta de este sector tienden a crecer con el nivel de ingresos.

Los acuerdos de liberalización comercial han sido, como ya se ha destacado en frecuentes oportunidades en este libro, parte importante de este proceso expansivo de los servicios. En general, todos los acuerdos que tratan el tema de servicios siguen el patrón desarrollado en el TLCAN y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS, por sus siglas en inglés), en particular, en lo referente a modos de producción (ver Recuadro 8.1, pág. siguiente), estructura y disciplinas. Dentro de estos acuerdos destacan, por su importante alcance, la Decisión 439 de la Comunidad Andina, los tratados bilaterales con Estados Unidos, y la propuesta del ALCA. También es importante anotar que los servicios se encuentran en proceso de negociación en el marco de la OMC, en la actual ronda de negociaciones de Doha, también conocida como Ronda del Desarrollo, aunque las expectativas generales de logros concretos en esta materia, así como en otras, no son muy optimistas.

En este capítulo se ofrece un diagnóstico de las principales tendencias del sector servicios y su dinámica en el comercio mundial, con énfasis en el desempeño de los países en desarrollo y en particular, de América Latina. Asimismo se ofrece una

perspectiva del sector desde el punto de vista de las rutas de inserción internacional disponibles para la región, mediante la descripción de temas y aspectos críticos, y la identificación de algunos elementos que podrían configurar el camino óptimo de apertura del sector. Del análisis realizado, se desprende que los países en desarrollo pueden enfocar el reto que implica el mayor dinamismo del mercado de servicios desde dos puntos de vista diferentes. El primero es que una mayor participación de los prestadores de servicios externos en el mercado nacional puede aumentar la eficiencia e incrementar la variedad de tecnologías disponibles en el mercado. Este hecho podría tener un gran impacto sobre la competitividad general de las economías en desarrollo, ya que los servicios constituyen un insumo importante del sector productivo. El segundo enfoque se refiere al acceso a mercados propiamente dicho, y toma en cuenta las posibilidades de exportación que existen para los países en desarrollo en el mercado de servicios. En efecto, es posible encontrar algunos nichos, como los servicios de negocios¹, que constituyen una oportunidad interesante para los países que, como India, presenten diferencias salariales con los países en desarrollo, un nivel alto de calificación de la mano de obra y una infraestructura adecuada de transporte de servicios. Un ejemplo de las posibilidades abiertas para la región es Brasil, país que según las estadísticas del FMI, exportó cerca de US\$ 5.000 millones en servicios profesionales en el año 2004.

Aunque la posición de América Latina hasta el momento no ha sido homogénea, de lo anterior es posible extraer varios elementos que deberían estar presentes en la agenda de negociaciones internacionales de la región. Desde el punto de vista de los servicios como insumos del sector productivo, es clara la importancia de lograr avances en la modernización de la regulación existente, y continuar con la reducción de trabas sobre la inversión extranjera, lo cual parece estar en el ánimo de los países de la

¹ En este capítulo se utilizará la definición de Mattoo y Wunsch (2004) de servicios de negocios, que incluye el total de servicios menos transporte, turismo y servicios del gobierno, o alternativamente: comunicaciones, construcción, seguros, financieros, servicios de computación e información, servicios personales, culturales y recreacionales y cargos por licencias y patentes.

Recuadro 8.1 Modos de prestación y comercio de servicios

La naturaleza de los servicios es muy diversa. Si bien algunos servicios pueden enviarse directamente al exterior, al igual que los bienes, otros requieren del desplazamiento del capital o de la mano de obra, para su materialización y comercio. Por esta razón, el comercio de servicios se ha dividido en cuatro modos de prestación que han sido ampliamente utilizados en el marco del AGCS¹.

Modo 1: Suministro transfronterizo. Un usuario del país A (importador) recibe servicios del extranjero a través de su infraestructura de telecomunicaciones o de correos. Ese suministro puede incluir servicios de consultoría o informes sobre investigación de mercado, asesoramiento telemédico, capacitación a distancia o proyectos de arquitectura.

Modo 2: Consumo en el extranjero. Nacionales del país A se trasladan al extranjero en calidad de turistas, estudiantes o pacientes para recibir los servicios correspondientes.

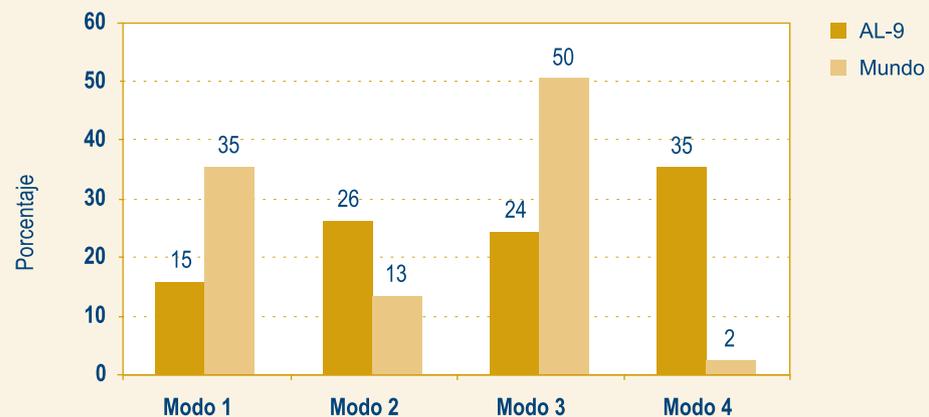
Modo 3: Presencia comercial. El servicio es suministrado en el país A por una filial, sucursal u oficina de representación, establecida en el territorio de dicho país, de una empresa de propiedad y control extranjeros (por ejemplo, un banco, un grupo hotelero o una constructora).

Modo 4: Movimiento de personas físicas. Un extranjero suministra un servicio en el país A en calidad de proveedor independiente (por ejemplo, un consultor o un profesional sanitario) o de empleado de un proveedor de servicios (por ejemplo: una oficina de consultoría, un hospital, o una constructora).

De acuerdo con la metodología de Maurer², los mayores flujos de comercio se presentan en el sector transfronterizo (35%) y en el de presencia comercial (50%), como se ilustra en el Gráfico 1. En el caso de América Latina, los modos más utilizados son el 3 (inversión extranjera) y el 4 (movimiento de personas). Sin embargo, los desarrollos tecnológicos han hecho cada vez más difusa la línea divisoria entre los diferentes modos.

Gráfico 1

Estructura de las ventas al exterior por medio de comercio



Fuente: OMC (2005e), Banco Mundial (2005), elaboración propia

¹ Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, logrado en el marco de la OMC.

² Los cálculos para estimar el volumen de comercio de acuerdo a los modos de producción en América Latina (AL-9) y el mundo, se realizaron de acuerdo con la metodología de Maurer (2003). De acuerdo con esta metodología el modo 1 (comercio de servicios transfronterizos) se calcula con la estadística de servicios comerciales diferentes a turismo y transporte, el modo 2 se calcula como el comercio de servicios de viaje, el modo 3 (presencia comercial) como la inversión extranjera directa en servicios (en este ejercicio en particular, a la inversión extranjera directa total se le aplicó un porcentaje de 68%, correspondiente al porcentaje de inversión extranjera directa en servicios para Colombia) y el modo 4 (movimiento de personas) como las remesas enviadas por los nacionales desde el exterior, que incluyen no sólo las enviadas por trabajadores formales sino también informales.

región. Desde el punto de vista del acceso a mercado, es indispensable lograr avances en los temas de movimiento de personas, compras públicas, legislación a nivel subfederal –en lo que concierne a las negociaciones con EEUU–, y subsidios. En este sentido, es conveniente que las posiciones que se adopten en las discusiones guarden coherencia y armonía entre los diversos acuerdos, y se discutan en los foros apropiados, en línea con lo que en otros capítulos se ha sugerido para el comercio de bienes. Temas, por ejemplo, como los subsidios y las compras públicas parecen más susceptibles de ser tratados a nivel multilateral, mientras que a nivel bilateral sería posible lograr algunos avances en legislación subfederal y cooperación para la modernización de la regulación. Con respecto al movimiento de personas, que ha sufrido un retroceso como consecuencia de las condiciones de seguridad de los países desarrollados, es posible que sea necesaria su consideración a nivel multilateral y paralelamente, procurar avances puntuales en los tratados bilaterales.

En cualquier caso, se debe tener presente que, independientemente de los intereses particulares de la región, el sector servicios es, en general, difícil de proteger, especialmente ante el auge del comercio electrónico. De allí que la región debe seguir un enfoque pragmático y concentrarse en obtener el mayor provecho posible de los acuerdos, más que en limitarlos. Este esfuerzo no debe restringirse al campo de las negociaciones, sino que también debería extenderse hacia una infraestructura más eficiente para la prestación de los servicios y una adecuación del mercado laboral en términos de precios, flexibilidad y, especialmente, capacitación.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. La sección 2 presenta las principales tendencias del mercado de servicios, y el reto que puede significar un mayor dinamismo del sector para América Latina. La sección siguiente presenta las diferentes rutas de inserción internacional abiertas para América Latina, e indica las principales características del sector que han de ser tomadas en cuenta en el diseño de la ruta óptima de inserción al comercio internacional. La última sección presenta las principales conclusiones del análisis.

El mercado de servicios cobra impulso

El mercado de servicios: oportunidad abierta por el desarrollo tecnológico

La importancia del comercio internacional de servicios ha sido tradicionalmente evaluada desde el punto de vista del impacto potencial de su liberación sobre el desarrollo de todo el sector productivo. En efecto, al ser el sector un insumo importante de la industria manufacturera², su liberalización puede producir grandes ganancias en eficiencia y reducción de costos en esa industria, mejorando, de esta manera, la competitividad global de la economía. Más aún, algunos estudios como Konan y Maskus (2004) o Kimura y Lee (2004), afirman que la ausencia de liberalización en servicios explica por qué, en algunas regiones, la inserción internacional del sector de bienes no ha sido proporcional a su liberación. Adicionalmente, como se explicó en el capítulo 4, varios estudios, entre los cuáles se encuentran Fink *et al* (2002) y Mattoo *et al* (2001), muestran que la apertura en los sectores de servicios financieros y telecomunicaciones, tiene una influencia positiva sobre el comercio de servicios y el crecimiento.

En este sentido, América Latina, consciente de la necesidad de aumentar la eficiencia de los servicios, inició un proceso de privatizaciones en los años noventa, principalmente en los sectores de servicios públicos (luz, agua y alcantarillado). Adicionalmente, adelantó una serie de reformas en los sectores financieros y de telecomunicaciones que generó aumentos importantes en la inversión extranjera (modo 4 de prestación de servicios).

El desarrollo de nuevas tecnologías, sin embargo, ha permitido que surjan otros modos de comercialización de los servicios y que se dibuje un nuevo horizonte para su comercio internacional, que no sólo involucre una mayor eficiencia a partir de las importaciones del sector, sino también mayores posibilidades de exportación. En esta línea, existen varios indicios sobre las oportunidades que ofrece el sector. En primer lugar, se observa que las exportaciones de servicios están registrando un crecimiento más acelerado y sostenido que las exportaciones agrícolas y de manufacturas. Como lo ilustra

² Por ejemplo, el Informe de Comercio Mundial (OMC, 2005e), con base en estadísticas de la matriz insumo producto de 2002 de Estados Unidos encuentra que la participación de los servicios en el precio de la producción de motores de vehículos es aproximadamente del 19%.

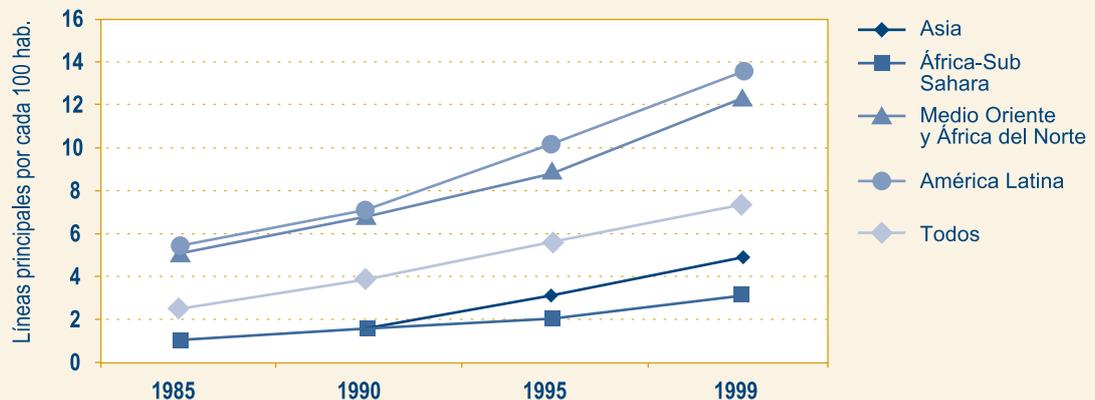
Recuadro 8.2 Privatización de las telecomunicaciones

En los últimos veinte años, los mercados globales de telecomunicaciones han crecido notablemente debido, en parte, al rápido desarrollo tecnológico en este campo y a la liberalización de los mercados de telecomunicaciones y del mercado de bienes y servicios de tecnología de información. Los países en desarrollo no han sido ajenos a estas tendencias. Entre 1985 y 1999, la penetración de las líneas principales se tripli-

có en los países en desarrollo, pasando de 2,4 líneas por cada 100 personas a 7,27. El Gráfico 1, destaca el desempeño de América Latina, que aunque en 1985 contaba con un nivel de líneas principales bajo (cinco líneas por cien), similar al del Medio Oriente y África del Norte, ha triplicado el número de líneas al final del periodo (1999), colocándose muy por encima del promedio de los países en desarrollo (Fink *et al*, 2002).

Gráfico 1

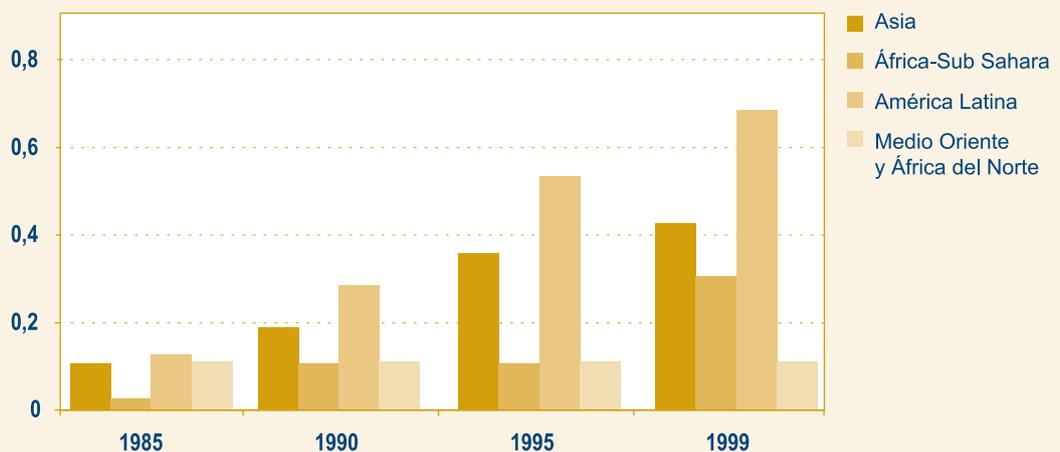
Penetración de líneas principales en países en desarrollo. Líneas por cada 100 habitantes



Fuente: Mattoo *et al* (2002)

Gráfico 2

Proporción de países con operadores de telefonía privatizados



Fuente: Fink *et al* (2002)

Adicionalmente, la privatización de las telecomunicaciones, hecho poco común en 1985, abarcaba en 1999 por lo menos de manera parcial, un cuarto de los países de África del Sub Sahara, la mitad de los países asiáticos, y dos tercios de los países de América Latina. Además, especialmente en Asia y en América Latina, la privatización ha estado acompañada

por un incremento importante de competencia. Así, para 1999, dos quintos de los países de esas dos regiones tenían por lo menos un segundo operador de líneas. Por otra parte, es importante destacar que América Latina es la región que cuenta con más operadores independientes.

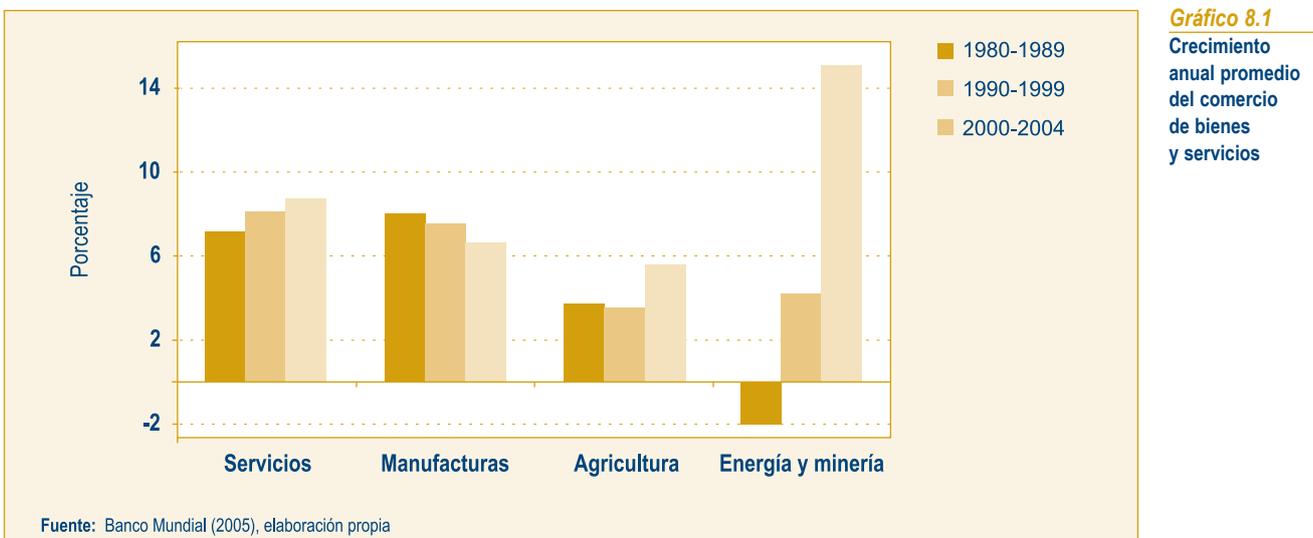
el Gráfico 8.1 y según se mencionó al inicio del capítulo, la tasa de crecimiento anual promedio del comercio de servicios desde 1980 fue de 7,8%, mientras que la de bienes fue de 6,7%.

En segundo lugar, existe una brecha importante entre la producción y las exportaciones del sector terciario. En efecto, los servicios abarcan, en promedio un 67% del PIB mundial, pero tan sólo constituyen el 20% del comercio total, lo cual implica que a nivel mundial la relación entre exportaciones y valor agregado es de tan sólo 7%. Con el desarrollo de las telecomunicaciones, de los medios de transferencia de datos y de los acuerdos comerciales de servicios, es de esperar que en los próximos años este porcentaje se incremente sustancialmente. Estas perspectivas abren una ventana de oportunidad para los países que demuestren ventajas comparativas en el sector.

Es importante, además, tomar en cuenta que el sector terciario de la economía tiende a crecer en el tiempo. Según el Banco Mundial (2004a), esto se explica porque a medida que el ingreso aumenta, tiende a aumentar también la demanda de servicios como educación, turismo, entretenimiento e información. Además, los servicios no presentan cambios tan drásticos en productividad, y por lo tanto los precios relativos tienden a ser mayores. Estos hechos apoyan la conclusión alcanzada anteriormente en el sentido de que puede esperarse, hacia el futuro, un incremento en la fracción comercializada internacionalmente del valor agregado del sector servicios.

La apertura de este sector podría, por otra parte, tener la ventaja adicional de que un aumento en las exportaciones podría ir acompañado de un incremento significativo en el empleo, incluso del segmento más calificado. En efecto, la menor mecanización relativa del sector servicios explica por qué el empleo tiende a aumentar en el sector terciario, mientras que en las manufacturas tiende a reducirse. Este atributo de las exportaciones de servicios se ha convertido, como es lógico esperar, en un aspecto crítico del diseño de las políticas laborales y externas de los países desarrollados. En efecto, la OCDE (2005c) afirma que existe una relación directa entre la dinámica del sector servicios y la creación de empleo y, en particular, entre el tamaño de ese sector y la participación laboral de la mujer, y por esta razón, propone incentivar la creación de trabajos flexibles y de dedicación parcial.

Un tercer indicio de las grandes posibilidades que ofrece el sector servicios está relacionado con el grado de apertura. Bien sea por la existencia de barreras proteccionistas o por la ausencia de la tecnología necesaria para su comercio, lo cierto es que el sector se encontraba significativamente cerrado, razón por la cual se observan diferencias importantes entre el precio de los productos y de los insumos, que no han podido ser igualados por el mercado. De allí que los servicios ofrezcan grandes oportunidades para los países que logren dirigir sus ventajas comparativas al desarrollo del potencial exportador del sector. Tal como se mencionó al comienzo del capítulo uno de los casos más interesantes es el de Brasil. Un reciente estudio de la



OCDE (2005c) estima que las ganancias por la liberalización de los servicios en un país como éste, pueden llegar a significar una variación del PIB de cerca de US\$ 14 billones. Debe anotarse, sin embargo, que en general, la liberación de un sector muy cerrado puede ocasionar grandes costos iniciales de ajuste para las empresas del sector tradicionalmente protegidas; en tales circunstancias, sería de esperar entonces que dichos costos sean mayores para los países en desarrollo que presenten niveles más bajos de liberalización. No obstante, existe evidencia que señala que los costos de ajuste pueden ser menores en el caso de los servicios que en el caso de los bienes (OCDE, 2003b).

Los países en desarrollo han aprovechado positivamente las posibilidades que presenta el comercio de servicios. En efecto en 1999, según DTI (2000), nueve de los 25 participantes líderes en este comercio eran países en desarrollo. Sin embargo, los países asiáticos, y en especial China e India, han sido los principales protagonistas de este fenómeno. Efectivamente, a pesar de que América Latina, India y China exportan una porción similar del comercio mundial del sector terciario (3%), la dinámica en estas regiones ha sido muy diferente. Las exportaciones indias de servicios crecieron a un ritmo promedio anual de 14% en los noventa y de 18% en lo que va de la década actual; las chinas, por su parte, lo hicieron en 20% y 14%, respectivamente.

Gráfico 8.2
Estructura sectorial del PIB (2003)

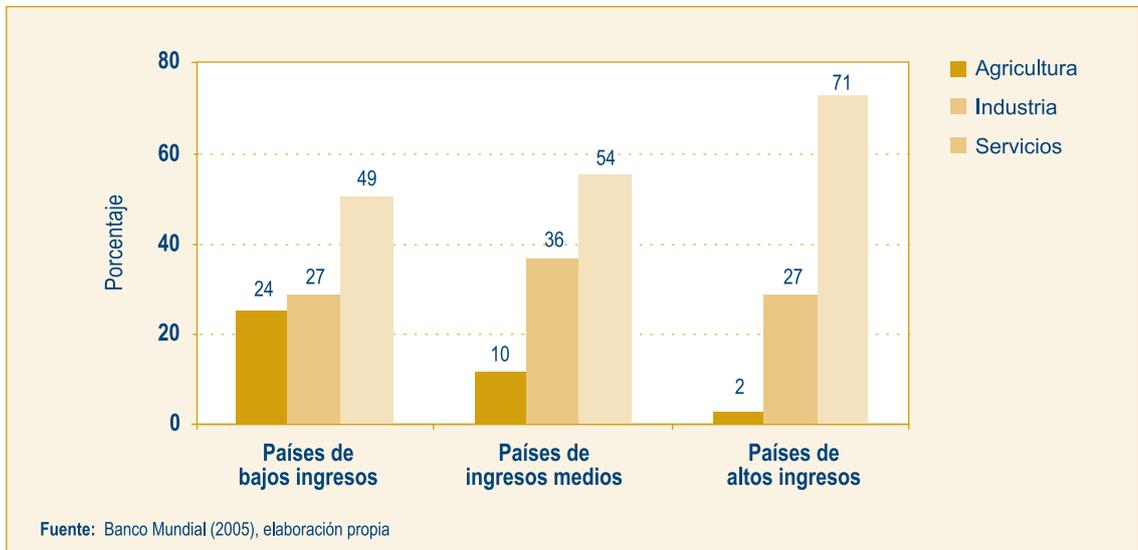
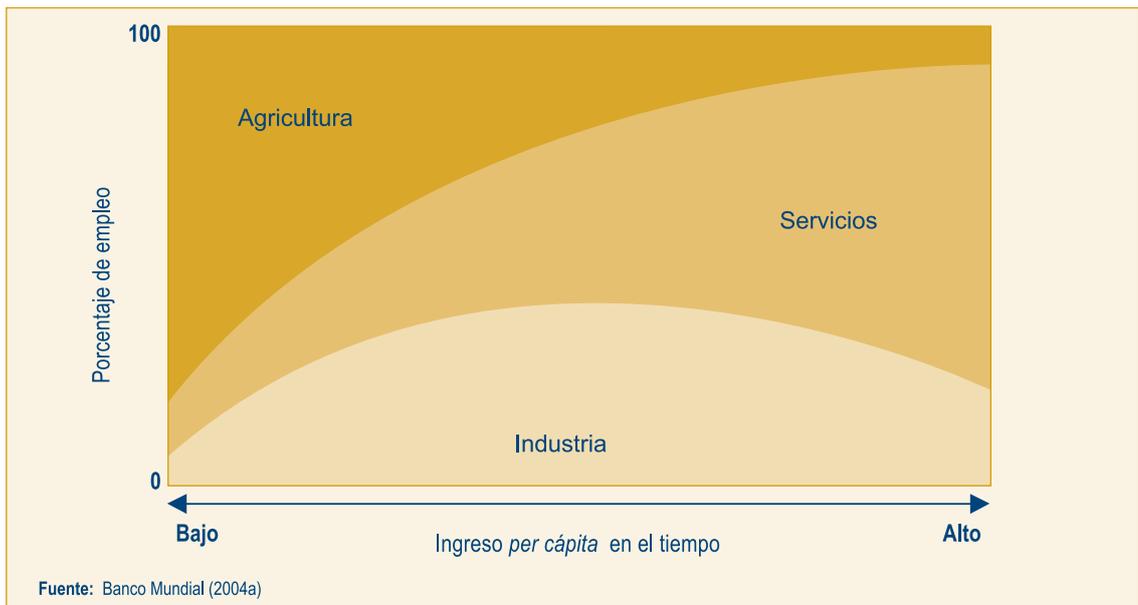


Gráfico 8.3
Cambio en la estructura del empleo durante el desarrollo económico



América Latina, sin embargo, no ha mostrado un dinamismo similar, y a pesar de que el crecimiento de las exportaciones del sector en los noventa no fue despreciable (7,2%), en los primeros años de la década actual ha sido de apenas 3,4%, e incluso Venezuela, por ejemplo, ha presentado una caída promedio anual de 9%³. Lo anterior se ha traducido en una pérdida para la región de cerca de un punto y medio del mercado mundial de exportaciones entre 1980 y la fecha. Por otro lado, debe destacarse que Argentina y México capturan el 40% de las exportaciones regionales. Por su parte, Ecuador, Bolivia y Venezuela representan, juntos, menos del 4%.

El escaso dinamismo exportador de servicios de la región contrasta con el comportamiento interno del sector. En América Latina, en efecto, la producción de servicios es cercana al 66% del PIB, y en países como México y Brasil esa cifra supera el 70%, un porcentaje relativamente alto respecto al promedio de la región. En términos de empleo, la importancia de los servicios en América Latina es relevante; el sector absorbe cerca de un 60% del total del empleo, y en Colombia y Venezuela este porcentaje llega a 73% y 77%, respectivamente. Particularmente significativo, sin embargo, es el crecimiento que ha tenido la participación del sector en el total de la economía

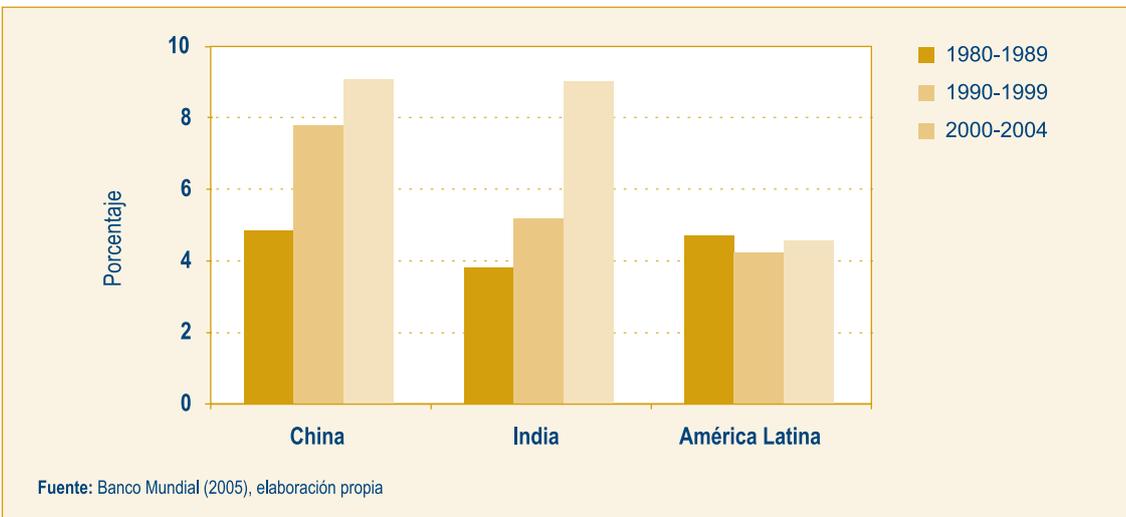


Gráfico 8.4
Participación de los servicios en las exportaciones

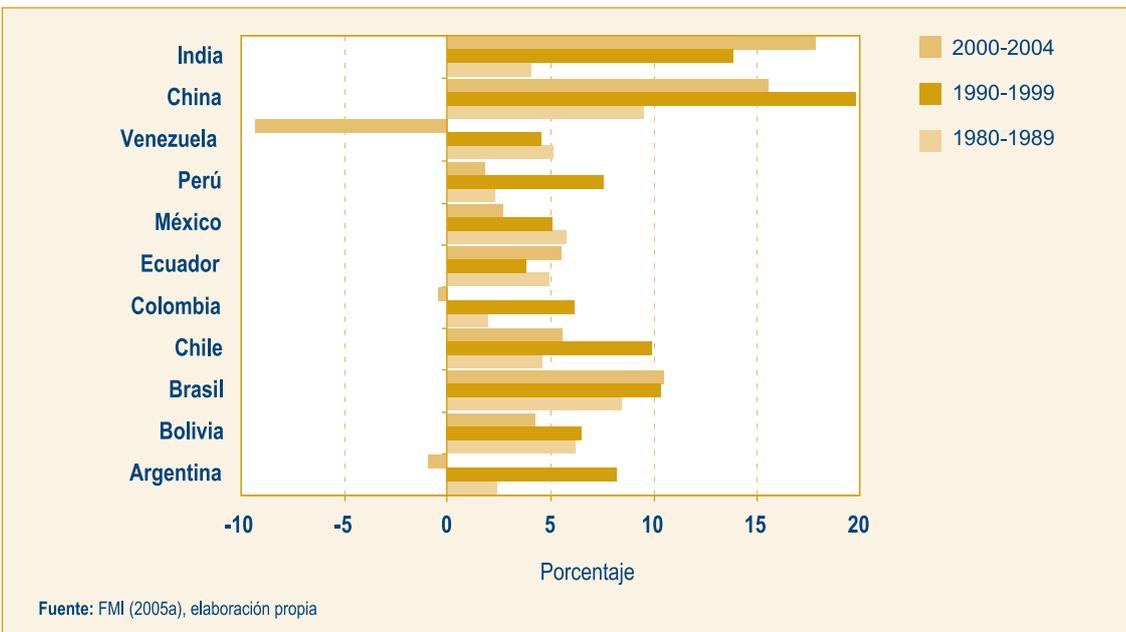


Gráfico 8.5
Crecimiento de las exportaciones de servicios

³ Es posible que este hecho esté relacionado con la disminución en la inversión extranjera directa en el sector.

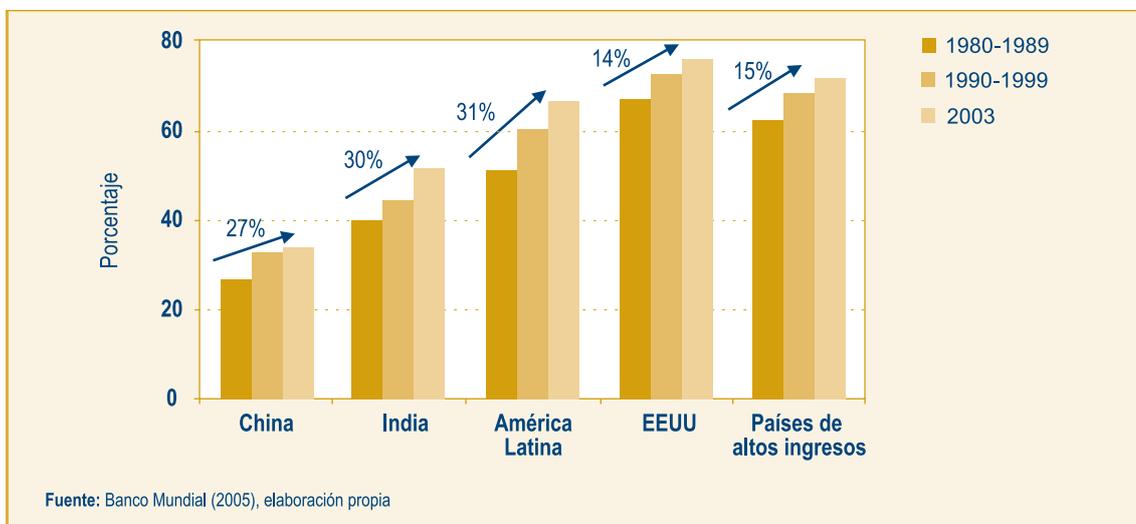
de América Latina, el cual se ubicó en 31%. Esta tasa de crecimiento es similar a la de China e India, países que tenían una participación del sector terciario inferior al 40% en la década de los ochenta, bastante por debajo de la de América Latina. Sin embargo, y según se ha visto, a diferencia de aquellas regiones, la creciente importancia del sector en América Latina no se ha reflejado en su sector externo. En efecto, América Latina exporta un porcentaje de su producción cercano al 4,5%, mientras que China o India exportan cerca del 9% del sector.

En resumen, el comercio de servicios constituye, en general, una oportunidad significativa tanto para fortalecer los mercados externos como para impactar positivamente la producción de otros sectores y el empleo. En efecto, tanto las exportaciones como la participación del sector en la producción total de las economías muestran una tendencia creciente, la cual tiende a profundizarse con el nivel de desarrollo. Asimismo, es de esperar que un porcentaje cada vez mayor de la producción del sector se destine al mercado externo, gracias a los desarrollos tecnológicos y al creciente movimiento de personas entre los países. El caso particular de América Latina, sin embargo, llama a la reflexión por parte de sus formuladores de políticas; a pesar de que la región cuenta con una participación importante y creciente del sector en su economía, el peso relativo del comercio latinoamericano en las corrientes mundiales de comercio de servicios ha venido descendiendo en el tiempo.

¿Qué tipo de servicios son más prometedores?

Numerosos estudios resaltan el papel que ha tenido India en el comercio internacional de servicios desde su especialización en los servicios de negocios, los cuales constituyeron cerca del 77% del total de exportaciones de servicios en este país en el año 2003. Como se puede observar en el Gráfico 8.7, el dinamismo de las exportaciones de los servicios de negocios ha sido sustancialmente superior al de los servicios de transporte y turismo⁴, que eran los que tradicionalmente se consideraban como transables. En efecto, la participación mundial del turismo y el transporte en las exportaciones de servicios comercializables ha pasado del 63% en 1975 a cerca del 52% en el año 2003⁵. Adicionalmente, es de esperar que esta tendencia creciente de los servicios de negocios se mantenga en el futuro, dado que la mayoría de estos servicios pueden ser transados por medio del comercio transfronterizo, modo con las mayores potencialidades comerciales debido al desarrollo de instrumentos electrónicos como Internet. En América Latina los servicios de negocios han sido, también, los más dinámicos, pero el turismo y el transporte siguen constituyendo la mayor proporción. Éstos, en efecto, representan un 74% de las exportaciones totales de servicios de la región, un porcentaje muy superior al promedio mundial o al de países como India (24%). En particular, vale la pena resaltar que el 75% de las exportaciones de servicios de México (principal exportador de servicios de la región), está concentrado en el sector turismo.

Gráfico 8.6
Participación y crecimiento de los servicios en el PIB



⁴ Este documento no hará énfasis en el sector de turismo porque se encuentra casi totalmente liberalizado desde muchos años atrás.

⁵ De acuerdo con la definición del Banco Mundial (2005), los servicios comercializables excluyen exportaciones de servicio de gobierno.

Al interior de los servicios de negocios, el subsector que más destaca es el de servicios de información y computación, que ha crecido a una tasa promedio de 47% en los últimos diez años, y según indican los Gráficos 8.10 y 8.11 (ver pág. siguiente), parece ser el subsector clave en el crecimiento de los servicios de India que exportó un total de servicios de US\$ 23.396 millones en el año 2003⁶. Este subsector, junto con el de otros servicios de negocios, se ha convertido en el rubro de importaciones de Estados Unidos que ha tenido el comportamiento más dinámico dentro de los servicios no afiliados⁷ (13%). Por su parte, el sector de otros negocios es de gran importancia para China debido particularmente a los servicios de comercialización (87% del total) y, en menor medida, a los servicios de investi-

gación y desarrollo (10%). En América Latina, Brasil registra un nivel importante de exportaciones de otros servicios de negocios (cerca de US\$ 5.000 millones en 2004)⁸. De este total, casi un 75% está compuesto por servicios técnicos profesionales. En este sentido, cabe destacar que la región podría derivar importantes beneficios del impulso de las exportaciones de servicios profesionales como la arquitectura y la ingeniería, dado que el ingreso promedio mensual de sus trabajadores en este campo –esto es, el costo de la mano de obra del sector– es siete veces menor que el de Estados Unidos. Algunos estudios como Fernández (1996) muestran que, en efecto, países como Colombia son bastante competitivos en servicios de ingeniería, especialmente desde el punto de vista de costos⁹.

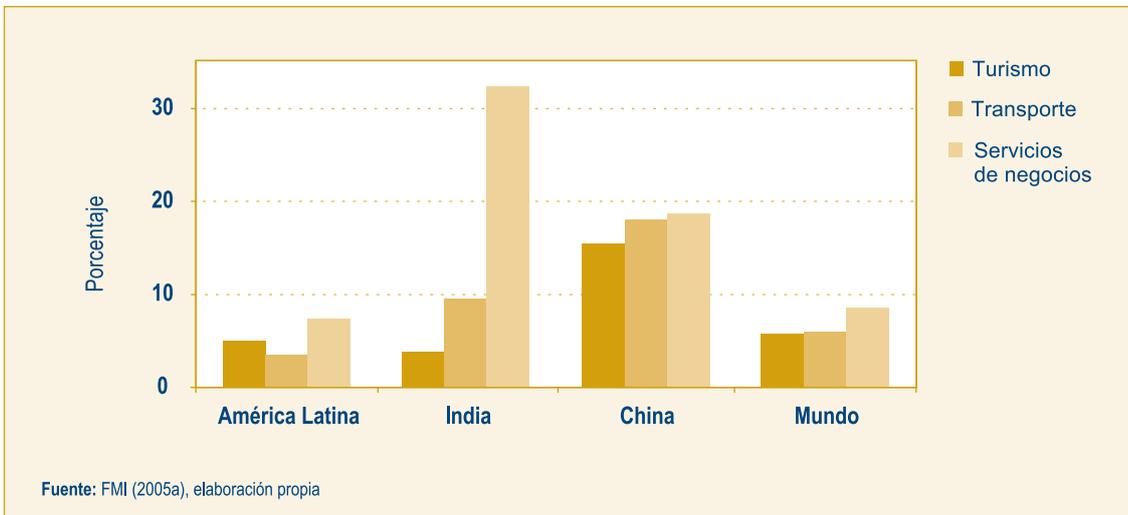


Gráfico 8.7
Crecimiento promedio de las exportaciones de servicios (1994-2003)

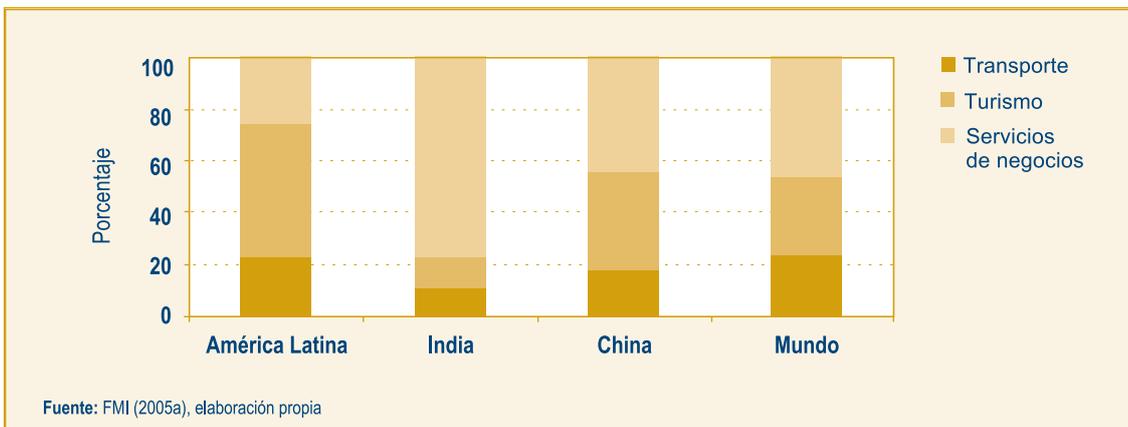


Gráfico 8.8
Estructura de las exportaciones de servicios (2003)

⁶ La participación de América Latina en este sector ha sido reducida. Argentina es el país que tiene una mayor participación, y las exportaciones son cercanas a los US\$ 176 millones. Sin embargo, al igual que en los otros sectores, pueden existir problemas de clasificación.

⁷ Servicios diferentes a los que se prestan entre filiales.

⁸ Sin embargo, es importante anotar que Brasil tiene un volumen de importaciones similar al de sus exportaciones.

⁹ El trabajo presenta además una metodología para medir la competitividad de los servicios profesionales.

Otro aspecto interesante a destacar es la pérdida de dinamismo registrada por los servicios de telecomunicaciones. En los noventa, la tasa de crecimiento anual de las exportaciones de estos servicios a nivel mundial fue de 26%, mientras que, según se observa en el Gráfico 8.10, en lo que va de la década actual esa tasa es de apenas 5%. En el Gráfico 8.12 también es posible observar la reducción en las importaciones de servicios de telecomunicaciones por parte de Estados Unidos, lo cual se debe a que la tecnología de Internet ha presionado una reducción de precios y de demanda generalizada. En lo que respecta particularmente a América Latina, el sector de telecomunicaciones es impor-

tante para algunos países, como México, y en menor medida, para Brasil y Colombia.

Resulta también interesante mencionar el comportamiento de los servicios culturales y de recreación en la región, los cuales han crecido a un promedio cercano al 10% anual. México ha tenido un papel importante en este subsector con los servicios audiovisuales, aunque su participación en el total de exportaciones se encuentre limitada debido al dominio que sobre ese mercado ejercen Estados Unidos (30%), Canadá (30%) y Gran Bretaña (25%), según los datos de la OCDE. Dentro de estos servicios también se contabilizan los servicios de salud y educación¹⁰ y,

Gráfico 8.9

Crecimiento de las exportaciones de servicios de negocios (1995-2004)

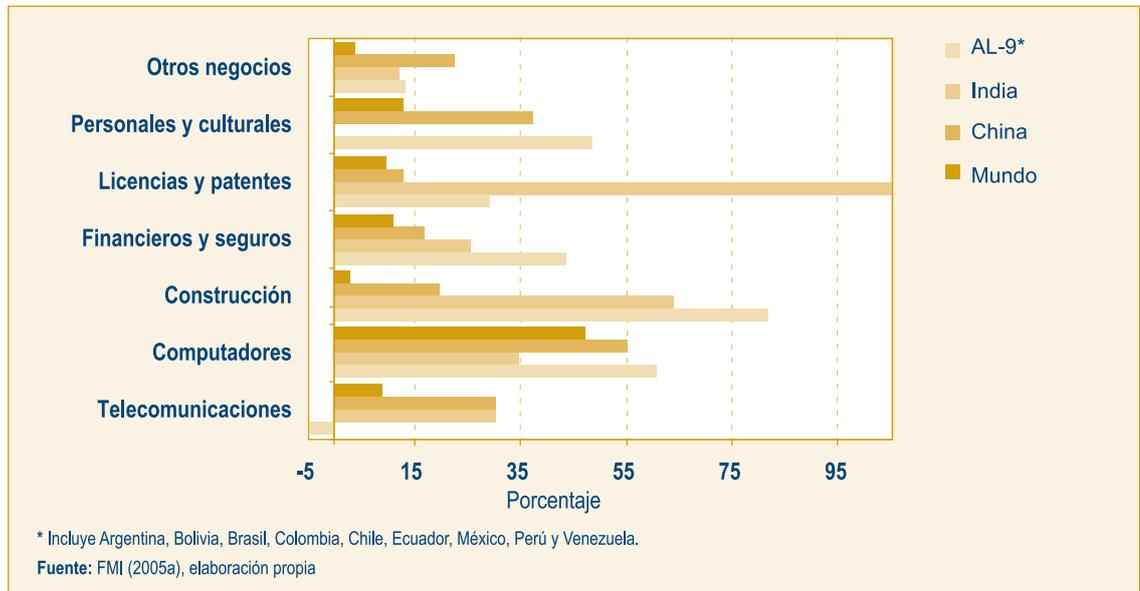
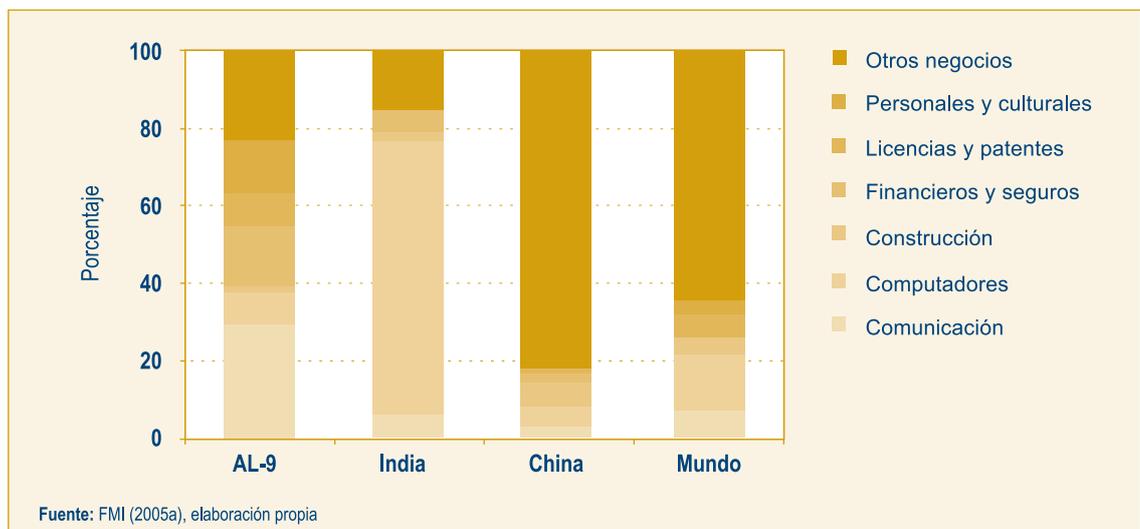


Gráfico 8.10

Estructura de las exportaciones de servicios de negocios (2003)



¹⁰ Sin embargo, los gastos de viaje por concepto de salud y educación se contabilizan en turismo.

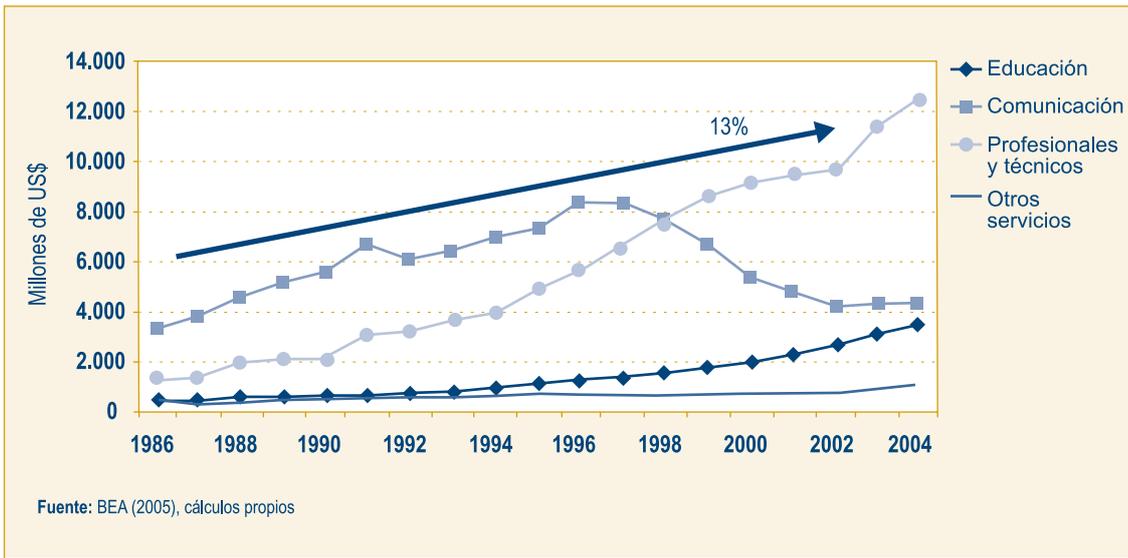


Gráfico 8.11
Evolución de las importaciones de servicios no afiliados de EEUU

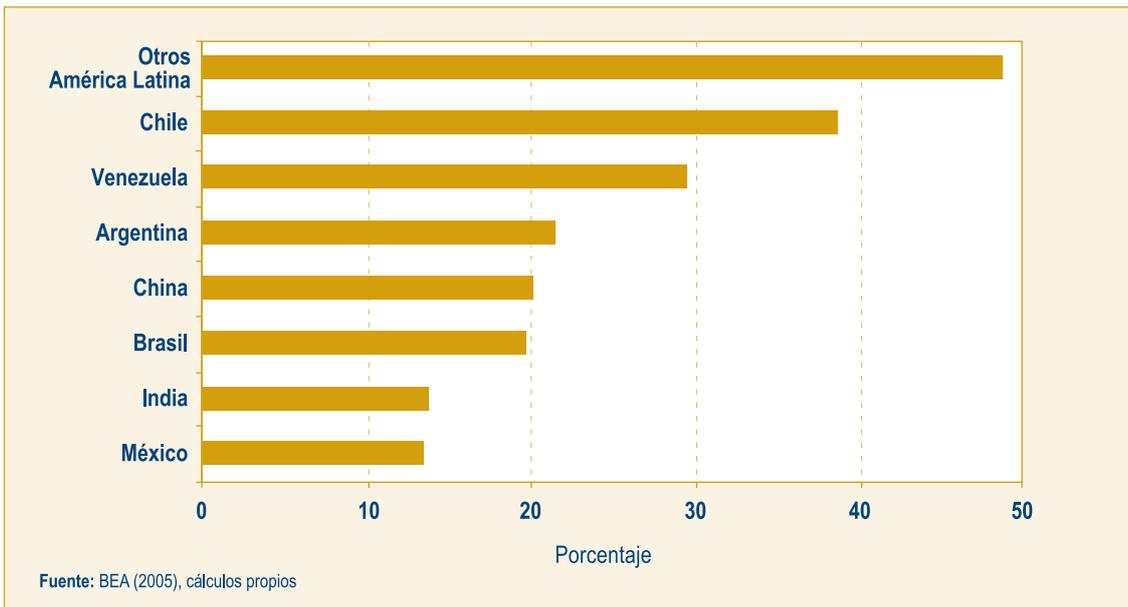


Gráfico 8.12
Crecimiento de importaciones de servicios de educación de EEUU (1992-2003)

como indica el Banco Mundial (2002), este sector ofrece grandes potencialidades para América Latina, porque constituye más del 8% del PIB de los países de la OCDE y por la gran brecha que existe entre los salarios devengados por profesionales de la salud en Estados Unidos y en los países de América Latina (la relación es de uno a nueve). Además, al igual que en el caso de los servicios profesionales, es de esperar que la cercanía geográfica y la afinidad cultural con ese país del norte, otorguen alguna ventaja a la región sobre los países asiáticos. Sin embargo, las restricciones para utilizar los seguros de salud a nivel internacional constituyen una importante barrera para el sector, y esta puede ser la razón por la cual, en países

como Cuba o Colombia, la cirugía estética y las operaciones específicas de la vista, como la miopía, que no se encuentran cubiertas por los seguros, son las más prósperas para la actividad de exportación. Asimismo, vale la pena citar al sector educativo, donde existe algún campo para la exportación de los servicios, como lo demuestra la alta participación de México en el comercio mundial, y el gran dinamismo de las exportaciones de Chile hacia Estados Unidos por este concepto.

Finalmente, la comercialización de servicios de construcción podría también ser un nicho interesante para la región, si se observa el gran dina-

mismo que ha registrado el sector en los países en desarrollo en los últimos años. Resulta destacable, por ejemplo, que entre los 25 mayores exportadores de servicios de construcción en 1999 se encontraran ya cinco países en desarrollo (China, Egipto, India, Corea del Sur y Marruecos). Aunque este es un sector donde los jugadores dominantes en los mercados internacionales son firmas de los países desarrollados, la subcontratación ha probado ser beneficiosa para las pequeñas y medianas firmas de los países en desarrollo. Además, éste es el sector en el cual se presentan las mayores diferencias con Estados Unidos en términos de costo de la mano de obra. Sin embargo, la participación de la construcción en el total de exportaciones de servicios de la región es muy limitada aún. Para mejorar el acceso a mercados son necesarias mejoras en el reconocimiento de calificaciones, un mayor acceso a los sistemas de contratación de los gobiernos, menores restricciones al movimiento de personas, y en particular, al movimiento de trabajadores menos calificados (lo que parece en la práctica más difícil de lograr).

En resumen, puede afirmarse que los servicios de negocios constituyen una oportunidad interesante para los países en desarrollo que, como India, presenten diferencias salariales significativas con

los países desarrollados, un nivel alto de calificación de la mano de obra y una infraestructura adecuada de transporte de servicios. Como se muestra en el Cuadro 8.1, existen grandes diferencias entre los salarios devengados por trabajadores del sector servicios en los países en desarrollo y los países desarrollados. Sin embargo, el cuadro también muestra que esta brecha es reducida para América Latina en comparación con China o India, lo cual indica que la región tiene alguna ventaja competitiva, pero inferior a la de otros países.

En esta línea, la infraestructura para la prestación de servicios parece ser más adecuada en los países asiáticos que en América Latina. En efecto, como lo demuestra Niño (2004), los países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) presentan mejores indicadores de infraestructura de servicios desde el punto de vista de redes de Internet, costo de telefonía, servicios de apoyo, competencia, años de educación, infraestructura e inversión en telecomunicaciones. En resumen, a pesar de que América Latina tiene algún potencial para la exportación de servicios, los activos de los países asiáticos parecen ser más atractivos en términos de salarios e infraestructura. Sin embargo, es posible que la afinidad lingüística¹¹ y cultural, la mayor cercanía geográfica con Estados

Cuadro 8.1 Salarios promedios de algunos servicios (1983–2003)*

US\$ dólares	Educación	Comunicaciones	Salud	Construcción	Arquitectura e ingeniería
Argentina	247	268	415	273	–
Bolivia	–	–	–	108	–
Brasil	474	257	559	220	–
Chile	534	263	–	–	–
México	414	280	304	196	305
Perú	398	330	233	275	405
Venezuela	569	307	441	260	827
Promedio	440	284	391	222	512
China	69	84	–	72	–
India	–	–	–	38	–
Promedio total	393	259	391	185	512
EEUU	2.818	2.387	3.464	2.194	3.506

*Los salarios que se muestran representan un promedio de los ingresos ocupacionales en las grandes ramas que establece la base de datos de la OIT (October Data). La información se encuentra incompleta, al no haberse hallado datos para todos los años para todos los países. Por esta razón los salarios que se muestran son sólo los disponibles para más de la mitad de todo el periodo.

Fuente: Freeman y Oostendorp (2000), cálculos propios

¹¹ Como demuestran Kimura y Lee (2004), las exportaciones de servicios son cerca de un 50% mayores en los países que tienen un idioma igual al país destino, y si bien el español no es la lengua oficial de Estados Unidos, es la segunda lengua más hablada del país, y el idioma nativo de una proporción importante de sus habitantes.

Recuadro 8.3 Grado de apertura en servicios

El grado de apertura puede determinar el impacto de la liberalización en términos de ganancias en eficiencia y de costos de ajuste, los cuales tienden a ser mayores cuando el grado de protección es mayor. De acuerdo con lo señalado en el capítulo 3, una manera de medir las barreras al

comercio en el caso de servicios es a través del índice de liberación de Harms *et al* (2003)¹, con algunas variaciones sugeridas por Niño (2004)². Los resultados se muestran en el Cuadro 1.

Cuadro 1 Índices de liberalización de algunos servicios*

	Jurídicos	Contables	Arquitectura	Ingeniería	Telecomunicaciones	Educación	Salud	Construcción	Promedio
Argentina	6,5	7,0	7,0	7,0	6,0	n.d	n.d	6,0	6,6
Bolivia	n.d	n.d	n.d	n.d	5,0	n.d	n.d	n.d	5,0
Brasil	n.d	1,2	2,0	2,0	n.d	n.d	n.d	2,5	1,9
Chile	3,0	3,0	3,0	3,0	5,1	n.d	n.d	n.d	3,4
Colombia	4,0	3,0	n.d	n.d	5,0	n.d	n.d	4,0	4,0
Ecuador	7,0	5,0	7,0	7,0	n.d	n.d	2,0	n.d	5,6
México	n.d	6,0	6,5	6,5	4,6	5,0	3,0	1,5	4,7
Perú	n.d	2,0	2,5	2,0	5,0	n.d	n.d	n.d	2,9
Venezuela	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	n.d	n.d	4,0	3,2
EEUU estatal	4,0	4,0	5,0	5,0	4,0	1,0	3,0	n.d	3,7
EEUU	5,0	6,0	7,0	6,0	5,0	1,0	4,0	n.d	4,9

* Mayor índice implica mayor liberalización. Según la metodología de Niño (2004).

n.d/ No hay información suficiente para estimar un índice de liberalización sectorial.

Fuente: Niño (2004), cálculos propios

Se observa en este cuadro que los países de América Latina están más protegidos que Estados Unidos, pero menos protegidos que el nivel subfederal de Estados Unidos. Asimismo, es posible observar que los sectores más protegidos por América Latina en el marco del AGCS son los de salud, y los más liberalizados son los de telecomunicaciones, educación y los servicios profesionales. Los servicios más protegidos por Estados Unidos

son la educación y la salud. Otras mediciones manejadas en el capítulo 3 indican que el turismo y los servicios financieros se encuentran entre los más liberalizados a nivel mundial. Sin embargo, en algunos países de América Latina parece existir un alto grado de protección en los servicios financieros.

¹ Según la metodología descrita, se toman las restricciones de los países presentadas ante el AGCS dentro de los tres primeros modos de prestación de los servicios. A cada restricción se le da un peso de cero si no se han realizado compromisos, y de uno si el país se compromete a liberalizar o si no existen restricciones. Sin embargo, es importante anotar que esta metodología no está exenta de limitaciones. En especial, por tratarse de listas positivas, el país, para no hacer compromisos en un sector, puede anotar que no realiza compromisos, o no listar los compromisos, con lo cual obtiene la calificación de uno. También es importante resaltar, que las mediciones de barreras son muy susceptibles a la metodología utilizada en cada ejercicio. Para una discusión sobre el tema véase el capítulo 3.

² Esta variación tiene en cuenta los cuatro modos de comercialización de servicios y los criterios de acceso a mercados y trato nacional.

Unidos, y la utilización de un huso horario similar, le asegure a la región cierta ventaja sobre los asiáticos en aquellos servicios que requieren mayor interacción entre el prestador y el demandante del mismo.

Un estudio reciente de A.T. Kearney confirma lo anterior, y resalta la creciente relevancia de América Latina como destino preferente de operaciones de *outsourcing*. Sin embargo, para poder aprovechar este potencial, la región no sólo debe

mejorar su infraestructura de exportación de servicios, sino que también debe lograr un mayor acceso a los mercados a través de una negociación cuidadosa de los capítulos relacionados con el sector en los acuerdos comerciales. En particular, es importante que la región tome en cuenta que los sectores en los cuales tiene una mayor ventaja comparativa son precisamente aquellos en los cuales el tránsito de personas parece jugar un papel más determinante; de ahí la necesidad de tomar medidas que faciliten ese tránsito.

Gráfico 8.13
Capacidades para exportar productos digitales*

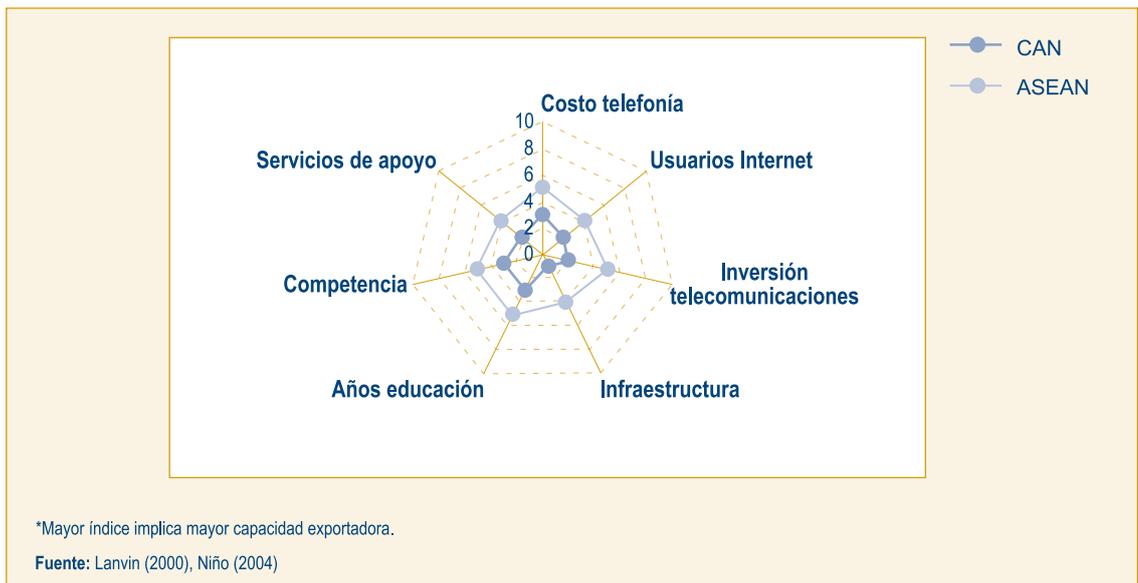
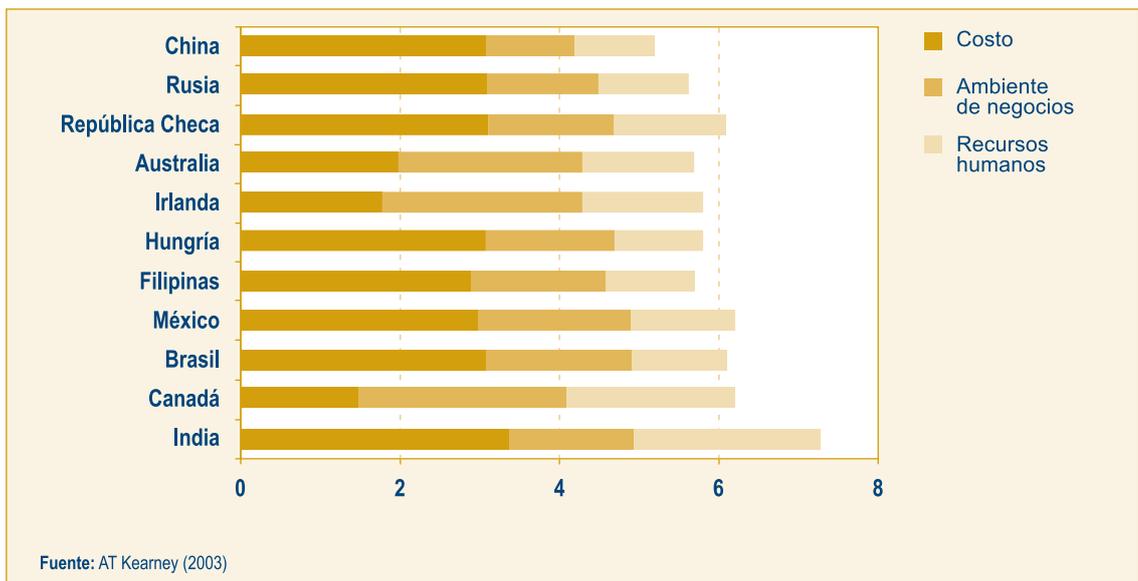


Gráfico 8.14
Nivel de atractivo para actividades de outsourcing



Rutas de apertura

Antecedentes

Los acuerdos de comercio no han sido ajenos al proceso de expansión de la prestación y comercio de servicios. En 1995, en el marco de la Ronda Uruguay, se alcanzó el ya referido Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS o GATS) que estableció las normas multilaterales para el comercio del sector terciario¹². De acuerdo con la OMC, las principales innovaciones del AGCS con respecto al GATT, que se replican en la mayoría de los acuer-

dos de servicios, son las siguientes i) el AGCS se refiere a medidas que no afectan solamente al producto (servicio) sino también al productor, ii) el AGCS abarca las cuatro formas o modos de prestación del servicio, y iii) mientras que en el GATT las disciplinas de acceso a mercados y trato nacional son obligatorias, en el AGCS estas obligaciones se aplican por sector y sólo en la medida en que no se encuentren reservadas en los anexos; y es por esta razón que en los acuerdos de servicios, los aspectos más importantes de la negociación se encuentran en los anexos. Este esquema del AGCS y el desarrollado por el TLCAN (NAFTA, por sus siglas en

¹² Sin embargo, como anota Marconini (2005), existen algunos antecedentes de estas normas, como la liberación del movimiento de personas en la misma Ronda Uruguay y el tratado EEUU-Canadá (CUSFTA).

Recuadro 8.4 Outsourcing

Por *outsourcing* generalmente se entiende una subcategoría particular de “subcontratación”, definida como “la acción de transferir a proveedores externos, mediante un contrato, algunas de las actividades que realiza regularmente una empresa y los derechos de esa empresa de tomar decisiones al respecto” (OMC, 2005e). Los casos de *outsourcing* que más interesan en un ambiente internacional son los que implican una deslocalización de actividades. Generalmente, una empresa mantiene control de sus operaciones básicas (“core”) o “estratégicas”, deslocalizando los servicios no básicos. El Cuadro 1 muestra algunos ejemplos de servicios sujetos a *outsourcing*, o “servicios empresariales y otros deslocalizados” (BPO, por sus siglas en inglés: *Business Process Outsourcing*).

El desarrollo del *outsourcing* está fuertemente vinculado al progreso de los servicios de tecnología de la información (IT, por sus siglas en inglés). Ya en los años noventa, muchas empresas internacionales transfirieron parte de sus empleos

de “back office” a países donde se podían efectuar a un costo menor. Con los avances tecnológicos del último decenio, en particular la introducción de líneas de banda ancha de bajo costo y el incremento de la digitalización de muchos servicios de información, el incentivo al *outsourcing* como fuente de competitividad ha aumentado notablemente, y se considera que el potencial de crecimiento es considerable.

Medir las actividades internacionales de *outsourcing* de servicios no es sencillo, dadas las dificultades inherentes a transacciones de servicios. Sin embargo, en términos generales puede afirmarse que gran parte del *outsourcing* se realiza entre empresas afiliadas. Según la OCDE, el valor de servicios empresariales y de IT deslocalizadas fue de US\$ 32 mil millones en 2001, representando el 12,3% del mercado global de IT. Según McKinsey (2003), empresas estadounidenses, que representan el 70% de las actividades globales de *outsourcing*, deslocalizaron servicios por un valor de por lo menos US\$ 35 mil millones.

Cuadro 1 Servicios de origen internacional, *outsourcing* o terciarización

Servicios de interacción con el cliente	Soporte en ventas, administración de membresía, reclamos, reservaciones para aerolíneas y hoteles, renovación de suscripción, servicios de ayuda al cliente, manejo de créditos y problemas de facturación, etc. Mercadeo telefónico y servicios de investigación de mercadeo.
Operaciones <i>Back-Office</i>	Entrada y manejo de datos, procesamiento de datos y servicios de base de datos transcripción médica, servicios de pago, procesamiento financiero (información financiera y procesamiento/manejo de data), servicios de recursos humanos, servicios de nómina, almacenamiento, logística, inventario, servicios de la cadena de oferta, emisión de boletos, reclamos por la adjudicación del seguro y procesamiento de hipotecas.
Servicios empresariales o profesionales independientes	Servicios de recursos humanos (contratación, planificación de beneficios y nómina, etc.), servicios financieros y de contabilidad (incluyendo auditoría, historial financiero, servicios de impuestos, etc.), servicios de mercadeo, diseño de productos y desarrollo.

Fuente: Mattoo y Wunsch (2004), OMC (2005e)

inglés) han servido de modelo para el tratamiento de los servicios en los acuerdos posteriores como la CAN, Mercosur, los acuerdos bilaterales y la propuesta del ALCA. Adicionalmente, el tema de los servicios tuvo un nuevo impulso al interior de la OMC con el lanzamiento de nuevas negociaciones en el marco de la Ronda Doha, que se encuentra en periodo de recepción de ofertas y pedidos¹³. A continuación se presenta una breve discusión sobre estos

acuerdos, que se nutre de los cálculos de liberalización realizados por Niño (2004).

A nivel regional, Mercosur adoptó casi todas las disposiciones del AGCS, pero el acuerdo regional se trató como una unión aduanera y no muestra grandes avances con excepción de los Acuerdos de Reconocimiento de Títulos. En efecto, según un ejercicio realizado por Stephenson (2001), los compromisos

¹³ Este método consiste en que los países pueden hacer peticiones de liberalización, y a cambio realizar propuestas de mayor acceso a mercados, Trato Nacional (TN) o eliminación de excepciones al trato Nación más Favorecida (NMF) con base en reciprocidad. También se pueden realizar ofertas sin hacer solicitudes a cambio, las cuales se pueden retirar en cualquier momento durante la negociación, condicionándolas, por ejemplo, al resultado de otras temáticas de la OMC.

realizados por Brasil tanto en el AGCS como en Mercosur son similares, con excepción de la apertura de los sectores de contabilidad, auditoría, *bookkeeping*, y servicios de pruebas técnicas y análisis; que han sido ofrecidos a sus contrapartes en Mercosur.

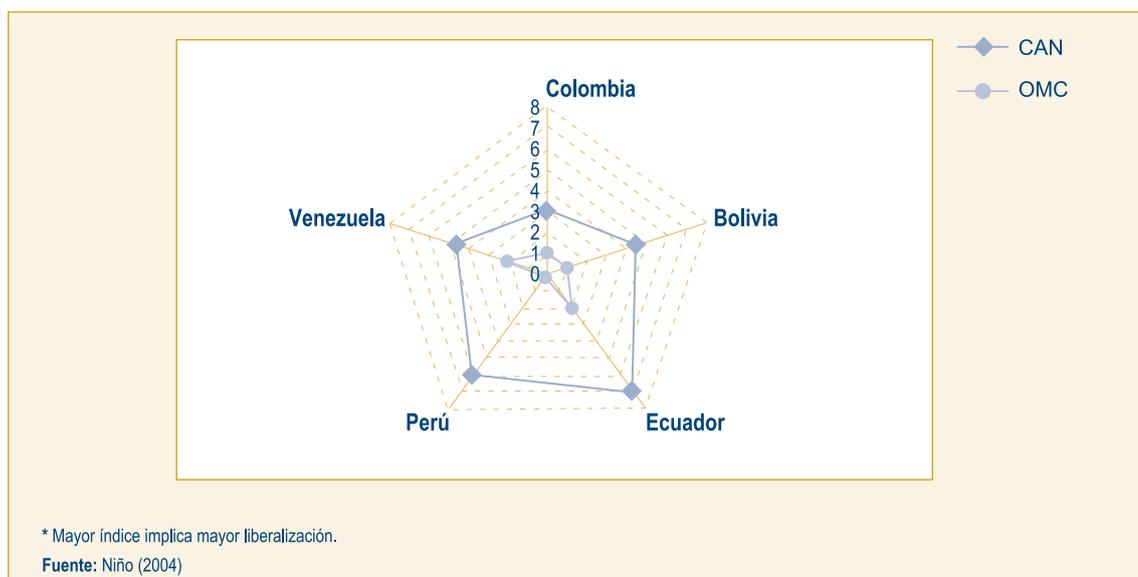
En la CAN, por su parte, el tema de servicios jugó un papel significativamente más importante que en Mercosur, y tal como puede observarse en el Gráfico 8.15, el nivel de liberalización alcanzado en este acuerdo entre los países de la Comunidad Andina, es significativamente superior al que presentan los países de la región en la OMC. Este esfuerzo se inició como parte de las estrategias orientadas a crear un Mercado Común Andino. En ese sentido, los países adoptaron la Decisión 439 de junio de 1998, la cual, como indica Marconini (2005), combina elementos del TLCAN y del AGCS, pero opera con el mecanismo de listas negativas. Otra particularidad de la Decisión 439, es que ofrece un trato diferencial para los países de la región con menor grado de desarrollo relativo (Ecuador y Bolivia). Adicionalmente, el proceso de liberalización de servicios al interior de la Comunidad Andina sufrió un significativo impulso con la Decisión 510 (Adopción de Inventario de Medidas Restrictivas al Comercio de Servicios). De acuerdo con esta decisión, las medidas contenidas en el inventario serían eliminadas de manera gradual y progresiva en rondas anuales, hasta concluir el proceso el 1° de enero de 2006. Sin embargo, el alcance de esta liberalización está siendo cuestionado por algunos países.

Con respecto a los acuerdos bilaterales, a partir de la implementación del TLCAN en enero de 1991, Estados Unidos ha venido firmando acuerdos caracterizados por su amplia cobertura de las áreas de servicios, y por contar con varias mesas de negociación al respecto, en las que se discuten los temas de: servicios transfronterizos, servicios financieros, servicios de telecomunicaciones e incluso, movimiento temporal de personas. Además, existen mesas de inversión, compras públicas y derechos de competencia que hacen referencia especial al tema de servicios. Como se observa en los Gráficos 8.16 y 8.17, las diferencias en los resultados de los acuerdos no son significativas, y en general el nivel de liberalización de Estados Unidos es superior al de sus contrapartes. Sin embargo, es importante destacar que el grado de liberalización de este país a nivel subfederal como resultado del acuerdo, sí es muy similar al de sus contrapartes.

En la propuesta del ALCA, se planteaba un esquema muy similar al de los tratados de libre comercio (TLC) pero se incluían disposiciones concernientes al menor grado de desarrollo relativo de algunos países. Como ilustra el Gráfico 8.18, el nivel de liberalización era mayor en esta propuesta que el presentado por los países de la CAN ante la OMC, y en particular, en el caso Colombia, Chile y Perú.

Finalmente, con respecto al progreso de las discusiones en la OMC, las negociaciones de acceso a mercados ya llevan más de cuatro años y actualmente se encuentran en una etapa avanzada de

Gráfico 8.15
Nivel general
de liberalización,
CAN y OMC*



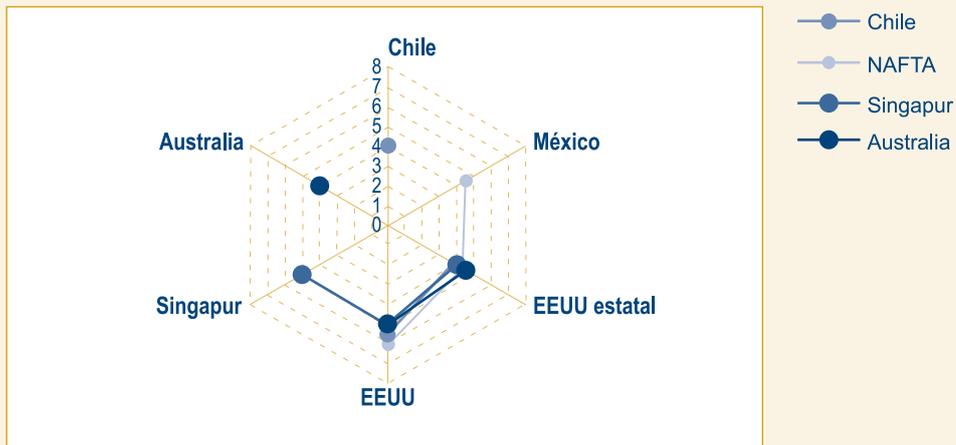


Gráfico 8.16
Nivel general de liberalización, otros acuerdos*

* Mayor índice implica mayor liberalización.
Fuente: Niño (2004)

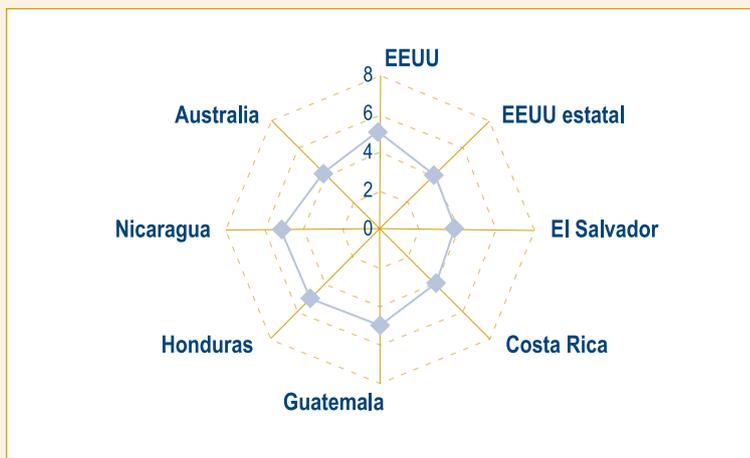


Gráfico 8.17
Nivel general de liberalización, CAFTA*

* Mayor índice implica mayor liberalización.
Fuente: Niño (2004)

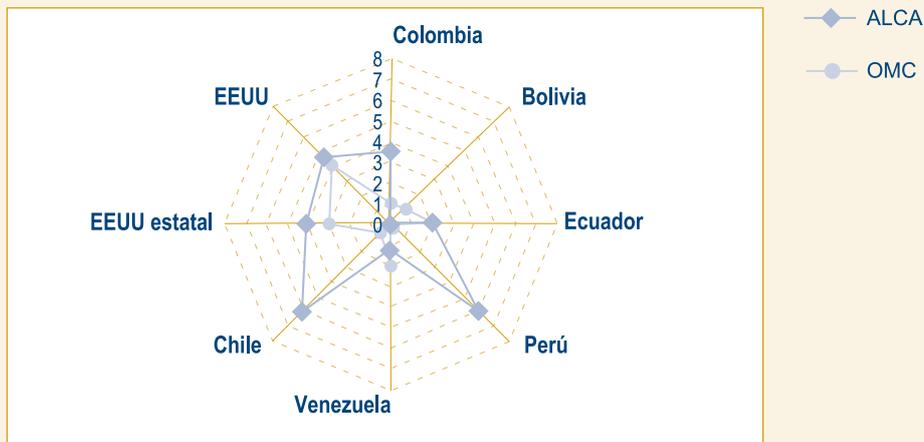


Gráfico 8.18
Nivel general de liberalización, ALCA y OMC*

* Mayor índice implica mayor liberalización.
Fuente: Niño (2004)

intercambio de solicitudes y ofertas. Como indica Vivas (2005), a la fecha hay más de 100 solicitudes y 70 ofertas iniciales, que representan a más de 85 países, dentro de los cuales se encuentran casi todos los países de América Latina. Con respecto a las ofertas revisadas, éstas sólo han sido presentadas por Brasil y Perú en América Latina. Pero, la principal preocupación gira entorno al alcance de las ofertas; según el presidente del Consejo de Comercio de Servicios de la OMC, “la calidad de las ofertas iniciales y revisadas deja mucho que desear [...]” y “no demuestra un alto nivel de ambición en la Ronda actual de negociaciones [...]”¹⁴. Sin embargo, una evaluación realizada por el autor demuestra que el resultado no es particularmente negativo y que existen muchos elementos recuperables en este proceso.

Esta avalancha de críticas sobre el lento avance del AGCS no es nueva. El AGCS ha enfrentado críticas de esta naturaleza en varias oportunidades, la mayoría de las cuales se relaciona con el bajo nivel de compromiso obtenido —véase por ejemplo Adlung *et al* (2002). Sin embargo, la razón principal del lento avance de las negociaciones parece estar más relacionada con factores externos al sector de servicios, como las tensiones generadas por el tema de los subsidios a la agricultura y el énfasis en otros temas de la negociación (CID, 2003). Por otro lado, los países en desarrollo demandan, en el marco del AGCS, la estructuración de un mecanismo que les permita obtener un beneficio en la negociación, en reconocimiento al esfuerzo de apertura unilateral del sector servicios, incluyendo los financieros. De lo contrario, este grupo de países no parece contar con un incentivo para consolidar sus reformas domésticas en el contexto multilateral. Adicionalmente, como lo constatan Hilaire y Yang (2003), las negociaciones de la OMC pueden estar siendo afectadas por la proliferación de acuerdos bilaterales, que impiden que los países se comprometan, durante el proceso de negociación, con nuevos acuerdos.

Otro factor que sin duda está influyendo en el lento avance de las negociaciones, es la reciente “ola” proteccionista que ha surgido en torno al tema de servicios. En efecto, como anotan varios artículos

recientes, entre los cuáles vale la pena citar a Mattoo y Wunsch (2004), los países desarrollados están siendo presionados para tomar medidas proteccionistas, bajo el argumento de que la liberación del sector servicios puede generar grandes pérdidas en términos de empleo, como consecuencia del posible aumento en la contratación de servicios en el exterior (Hilaire y Yang, 2003)¹⁵. Esta corriente se añade a la percepción, en las economías en desarrollo, de que el proceso de liberalización implicará costos importantes para la región. Varios estudios han demostrado que estos impactos son significativamente menores a lo que se cree. Por ejemplo, según Braga (1996), aunque entre 1% y 5% del empleo en el sector servicios en los países industrializados podría ser transferido a los países en desarrollo a través de un proceso de apertura multilateral del sector servicios, el efecto en términos de pérdida de empleo para los países industrializados no sería significativo. En cualquier caso, es difícil pensar que se puedan lograr grandes avances en la liberación del comercio de servicios en el futuro cercano si no logran flexibilizarse de manera oportuna estas dos corrientes de pensamiento.

Resulta de la mayor importancia que estas presiones no afecten la agenda de discusión que se ha impuesto el AGCS, la cual incluye los siguientes puntos: i) la eliminación de todas las exenciones a NMF; ii) la solución de las discrepancias entre los miembros de la OMC con respecto al tema de salvaguardias; iii) el logro de una mayor transparencia en los esquemas de contratación pública; iv) la definición de un marco más apropiado para las subvenciones en servicios que el provisto por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, que fue diseñado para el comercio de bienes; v) mejoras en los procedimientos para medir y evaluar el impacto del comercio de servicios; y vi) el avance en el programa de trabajo sobre comercio electrónico.

Temas críticos para América Latina en la liberación de servicios

Aunque no ha existido una posición homogénea de los países de América Latina en las negociaciones, se esbozan aquí algunos puntos que deberían estar

¹⁴ Jara (2005) citado por Vivas (2005).

¹⁵ Un ejemplo de estas medidas proteccionistas es la directiva de la Unión Europea de no permitir el uso de la información personal de sus ciudadanos en el exterior.

Recuadro 8.5 CAFTA y los servicios

El CAFTA abarca más servicios de los cubiertos en la OMC con el AGCS. Adicionalmente, requiere proporcionar trato nacional y de NMF a los proveedores de servicios de los otros países del acuerdo, prohibiendo que las partes exijan a las compañías establecerse localmente para proveer un servicio que se puede ofrecer de manera transfronteriza (“*cross border*”). En cuanto a los servicios financieros, se debe resaltar el importante paso que dio Costa Rica al incorporar al acuerdo el tema de seguros, en el que existía un monopolio estatal.

Otro punto que vale la pena destacar es que los países de Centro América y República Dominicana han acordado cambiar el régimen de protección de los agentes, representantes e importadores (“*dealer protection*”). Estos regímenes

imponen grandes indemnizaciones a los fabricantes extranjeros que dan por terminados, unilateralmente y sin justa causa, los contratos de distribución de los agentes y distribuidores locales. En el caso de la Ley Dominicana, por ejemplo, un contrato de concesión sólo puede ser rescindido por una razón de justa causa, y los tribunales dominicanos han sido tradicionalmente muy restrictivos en su interpretación de justa causa a favor de los concesionarios dominicanos. Con los cambios previstos, se permitirá que las empresas de EEUU y sus socios de Centro América y República Dominicana puedan establecer los términos de sus contratos o relaciones comerciales (por ejemplo, que puedan concluir el contrato de acuerdo a sus términos sin enfrentar una penalidad por esa acción) y disponer de cierta holgura para resolver conflictos entre las partes involucradas.

en la agenda de las negociaciones en curso y de las que inicie América Latina en el futuro. Para este propósito, se toma en cuenta, por una parte, la descripción del estado de las negociaciones realizada en esta sección y, por la otra, el diagnóstico del sector servicios en América Latina efectuado en la segunda sección de este capítulo. Según se recordará, en esta sección se resaltaba la importancia de acercarse al tema de las negociaciones de servicios con una óptica bifocal, es decir, con una visión que tenga en cuenta la doble condición de los servicios como insumos, y como productos de exportación. Desde el punto de vista de los servicios como insumos, los países deben avanzar en los temas de regulación y políticas de competencia, y continuar reduciendo las restricciones a la inversión extranjera, lo que se encuentra en línea con el ánimo de la región. Incluso es importante que en algunos casos puntuales, se estudien los efectos que tendría la liberalización total del comercio transfronterizo en sectores de servicios como los financieros y los de negocios. Desde el punto de vista de los servicios como producto de exportación, se debe reconocer la importancia del movimiento de personas, el tema de homologación de títulos y procedimientos, la problemática de los subsidios; y, en el caso de los

tratados bilaterales con EEUU, la liberalización de la normativa subfederal. Algunos de estos temas se tratan a continuación.

Regulación¹⁶

En los trabajos que tratan el tema del impacto de la liberalización en servicios, se afirma, con frecuencia, que los efectos positivos de la misma pueden diluirse si los países no tienen un nivel adecuado de regulación. Entre los principales inconvenientes se pueden citar los siguientes: i) problemas de distribución del ingreso si no se toman medidas que aseguren una cobertura amplia en la prestación de servicios; ii) menor calidad de los servicios, si no se implementan medidas que protejan a los consumidores, y iii) dificultades relacionadas con una transferencia de los monopolios a empresas privadas, y probablemente extranjeras, si no existen las normas de competencia adecuadas. De allí la importancia de incorporar la regulación como aspecto fundamental en las agendas de liberalización de los países en desarrollo.

Lo anterior, sin embargo, no es sencillo porque, tal como lo señala el Banco Mundial (2003b), no existe consenso sobre cuáles son las reformas que deben realizarse, el orden cronológico en la aplicación de

¹⁶ El AGCS reconoce la necesidad de que los gobiernos cuenten con una reglamentación que les permita cumplir con los objetivos de política pública como: el acceso equitativo a un servicio determinado, la protección del consumidor, la creación de empleo en regiones desfavorecidas, la integración de personas desfavorecidas en el mercado laboral, la reducción del impacto ambiental, la estabilidad macroeconómica, la prevención del dominio del mercado y de conductas anticompetitivas, y la prevención de la evasión fiscal y el fraude. Esta excepción de normas internas es indispensable para mantener la autonomía de los países y asegurar la protección de los derechos del productor y del consumidor. Sin embargo, en ocasiones no es fácil distinguir entre la normativa interna y las medidas de protección, lo cual dificulta la evolución de los procesos de negociación y la implementación de los acuerdos.

las mismas, ni si el proceso de liberalización debe o no estar sujeto a reformas prudenciales. De lo anterior, se deduce que se requieren amplias capacidades técnicas para el diseño y la implementación de las reformas regulatorias que deben acompañar el proceso de liberalización; y parece plausible, en este sentido, que los países de menor grado de desarrollo soliciten cooperación en esta materia a los países más desarrollados. Lo anterior, además, podría tener un efecto positivo en términos de acceso a mercado, porque con frecuencia las restricciones impuestas por los países en desarrollo obedecen a desconfianzas en los sistemas regulatorios de sus contrapartes. En cualquier caso, para que el resultado sea el esperado, el tema de la regulación debe orientarse hacia la cooperación y no hacia el establecimiento de sanciones en el acuerdo de apertura.

Movimiento de personas

Uno de los puntos más controversiales en las negociaciones de servicios es el libre movimiento de personas entre los países. A diferencia del comercio de bienes, en el comercio de servicios muchas veces está implicado un movimiento de personas, no sólo porque la naturaleza de algunos servicios así lo exige (como los servicios de construcción que sólo pueden prestarse vía modo 4), sino porque la

confianza juega un papel determinante en el acceso efectivo de los servicios al mercado. En efecto, en ocasiones el modo 4 es la manera más efectiva de penetrar un mercado, y sólo después de un tiempo es factible sustituir este modo de prestación del servicio por otro que no requiera presencia física. Adicionalmente, como indica la OCDE (2003b), el grado de apertura del modo 4 determina en gran parte las ganancias de la liberalización. Finalmente, es importante anotar que el movimiento de personas es de gran importancia para los servicios en los cuales los países de América Latina han demostrado ciertas ventajas comparativas. En efecto, según cálculos de Niño (2004), la mayoría de restricciones al modo 4 está asociada al comercio de servicios profesionales.

El AGCS provee un esquema para que las restricciones migratorias no limiten el comercio internacional de servicios. Este esquema caracteriza el movimiento de personas asociado al intercambio de servicios como temporal, no relacionado con residencia o ciudadanía, y efectuado por individuos que no se encuentran buscando empleo. El AGCS también incluye facilidades para inversionistas y transferencias intraempresas. Este esquema, aunque adecuado en general, limita el movimiento de

Recuadro 8.6 Las negociaciones sobre telecomunicaciones

El acuerdo de telecomunicaciones alcanzado en la OMC en 1997, fue un logro importante. Este acuerdo fue firmado por 69 países¹ que representaban, al momento, más del 90% de los ingresos mundiales de este sector. El acuerdo abarca todos los servicios básicos de telecomunicaciones, incluidos los vocales, de datos, fax, radio y satélite; así como también servicios de valor añadido, como el procesamiento, almacenamiento y recuperación de datos en línea, el intercambio electrónico de datos, y el correo electrónico y vocal. Una de las características más importantes del acuerdo es la apertura de mercados monopolísticos a competencia extranjera y el establecimiento de un conjunto claro de normas y reglamentos.

La liberalización de las telecomunicaciones ha cambiado el rol del gobierno y la forma de regulación. En el pasado, muchos países regulaban las telecomunicaciones en base a modelos de utilidad pública, con un único ente que proveía y regulaba los servicios de telecomunicación. Ahora, en general, los servicios de telecomunicación son ofrecidos por varias

empresas diferentes (privadas, públicas o mixtas), mientras que el "interés público" en las telecomunicaciones está protegido por una autoridad regulatoria independiente.

Aunque el acuerdo OMC en telecomunicaciones ha impulsado una mayor liberalización, privatización y competencia de este mercado, todavía permanecen barreras importantes a la libre competencia. Los avances tecnológicos han hecho disponibles nuevos servicios no contemplados por el acuerdo OMC original, y creando nuevos retos. El desafío de la Ronda Doha en este sentido es extender el número de países incluidos en el acuerdo existente y aumentar los compromisos de los países ya participantes. Se espera que el éxito de las negociaciones y un mayor esfuerzo de liberalización fomente la inversión extranjera directa, fortalezca la infraestructura de telecomunicación, tanto básica como avanzada, y permita una mayor interconexión de consumidores y productores a través de la tecnología de información.

¹ De América Latina firmaron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela.

personas con negocios independientes y por lo general, se encuentra muy restringido y orientado a personal calificado. Tal vez por esta razón, Chanda (2002) anota que el AGCS no logró compromisos de liberalización suficientemente fuertes, en particular en lo relacionado con el modo 4 (presencia de personas naturales). En los tratados de libre comercio con Estados Unidos, posteriores al suscrito con Chile, no se incluyen disposiciones en esta materia (aunque pueden incluirse en instancias separadas) porque se consideró que el Departamento de Comercio no podía continuar tomando decisiones sobre asuntos migratorios, a pesar de que los cupos de visas de negocios que se negociaron en el TLC Chile-EEUU fueron deducidas del cupo general de visas del país. Como resultado de esta situación, el modo 4 de servicios es el que más obstáculos y restricciones presenta (ver Gráfico 8.19).

Como indica el Banco Mundial (2002), y en un marco más amplio que el provisto por la OMC, el proceso de otorgamiento de visas, contradice los principios de acceso a mercados, nación más favorecida e imposibilidad de requerir pruebas de necesidad económica. Adicionalmente, es importante mencionar que este proceso, en lugar de hacerse más fluido en el tiempo, ha tendido a complicarse debido a las condiciones de seguridad impuestas ahora por los países desarrollados. En vista de ello, parece indispensable buscar un compromiso de transparencia y eficiencia en los procedimientos de otorgamiento de visas, por parte de los países involucrados en el acuerdo de liberalización, que realmente facilite el acceso de los proveedores de servi-

cios de los países en desarrollo a los mercados desarrollados.

Homologación

Debido a las dificultades de los países en desarrollo en ganar credibilidad con los proveedores internacionales de servicios (OCDE, 2003b), una de las maneras en que los países podrían prepararse para un aumento en los flujos de servicios, consiste en una adecuada homologación de las características de los prestadores, e incluso de los procedimientos envueltos en la prestación de servicios. Lo anterior permitiría a los prestadores de servicios de los países en desarrollo reducir costos de mercadeo, incrementar la posibilidad de alianzas estratégicas y participar en los procesos de contratación gubernamental y privada. Es importante señalar, sin embargo, que si la homologación no se realiza adecuadamente puede convertirse en una barrera de entrada similar a la que significa el uso –a veces excesivo– de los requerimientos fitosanitarios en el caso del comercio de bienes.

Legislación subfederal

Uno de los principales problemas que se han encontrado en las negociaciones con Estados Unidos se relaciona con la legislación subfederal que, como se mostró en el Recuadro 8.3 (ver pág. 217), es la más restrictiva del comercio. En teoría esta regulación está incluida en los acuerdos; pero en la práctica Estados Unidos la lista dentro de los anexos aunque no de manera detallada, lo que implica, en la práctica, que las medidas se encuentran exceptuadas. Algunos de los estados presentan la posibilidad de

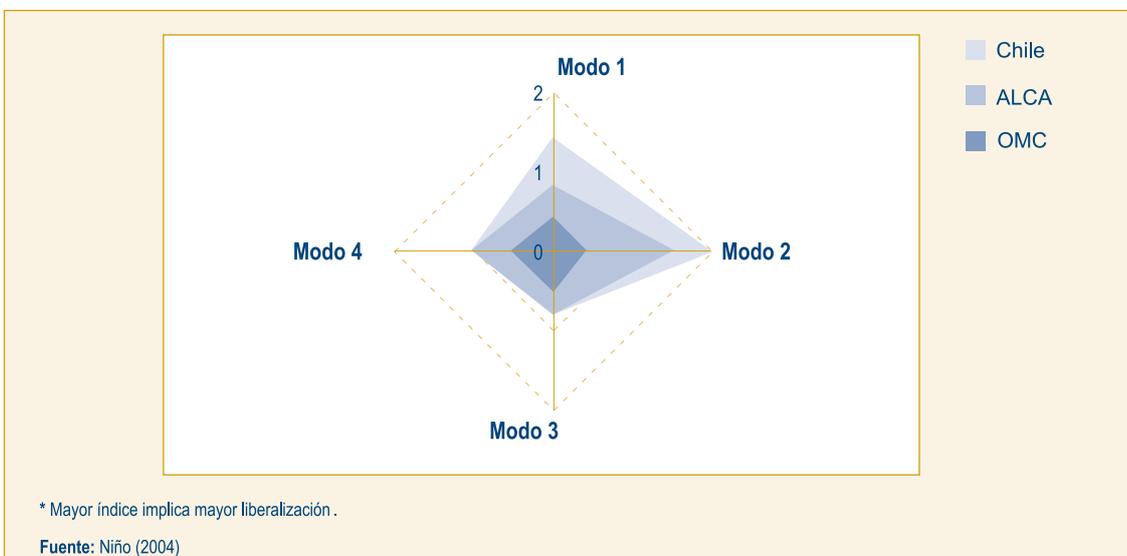


Gráfico 8.19
Nivel consolidado de liberalización por modo de suministro*

relajar estas disposiciones proteccionistas con base en la reciprocidad, pero desafortunadamente esto puede equivaler a firmar un acuerdo con dos países diferentes. De ahí que esta estructura legal de EEUU haga bastante difícil el logro de grandes avances en la eliminación de restricciones al comercio a nivel subfederal. Sin embargo, como anota Niño (2004) resulta importante crear mecanismos para que los estados, por lo menos, no tomen disposiciones proteccionistas que anulen el efecto de los acuerdos, como resultado de las presiones mencionadas anteriormente en esta sección. Adicionalmente, resulta de la mayor importancia que Estados Unidos se comprometa a listar estas disposiciones en los acuerdos de manera desagregada.

Compras públicas

La posibilidad de participar en las contrataciones y en general, en las compras públicas de los países desarrollados, es de gran importancia para los países de la región. Sin embargo, en los tratados bilaterales no es fácil llegar a acuerdos en esta área porque se trata de uno de los puntos en los cuales la legislación subfederal es más activa y más susceptible a la ola proteccionista ya referida.

Una combinación óptima de rutas de inserción internacional para los servicios

En el comercio de servicios, al igual que en el comercio de bienes, no existe una ruta definida de inserción óptima. En esta sección se pretende identificar las particularidades del comercio de servicios que faciliten la elección de una ruta que se ajuste a las posibilidades y fortalezas de cada país. Así, es posible afirmar que el principal elemento a ser tomado en cuenta en dicha elección es que la liberación de servicios involucra reglas de juego que por lo general, no son fácilmente susceptibles de modificación¹⁷. No resulta eficiente, por ejemplo, realizar acuerdos regionales que cambien disposiciones nacionales, que posteriormente deban ser nuevamente modificadas para adaptarlas a nuevos tratados. Esto es particularmente importante, porque como se ha comentado en otros capítulos una proliferación de acuerdos podría, en principio, generar inestabilidad y falta de transparencia en las reglas de juego que cause desconfianza en los inversionistas. De allí la importancia, ya reiterada

a lo largo de este libro, y especialmente en el capítulo 2, del análisis cuidadoso de los diversos acuerdos disponibles a fin de garantizar su consistencia y evitar contradicciones.

No obstante, si la liberalización multilateral no es factible en un determinado momento, los tratados regionales y bilaterales pueden constituir un vehículo para homologar normas a un nivel inferior, y facilitar la transición hacia un posterior acuerdo multilateral. Este hecho es de particular importancia para los países más desarrollados, como Estados Unidos, porque la homologación de normas a nivel bilateral, como paso previo a la liberación multilateral, les permite lograr consensos para el logro de sus propios intereses. Otra opción que no debe descartarse es la unilateral. Según un informe reciente de la OCDE (2005c) los costos y beneficios de una liberalización son prácticamente los mismos. Sin embargo, como se mostró anteriormente, puede estar en el ánimo de los países buscar alguna recompensa en otros sectores por la apertura del sector servicios. Adicionalmente, una apertura unilateral, no lograría fácilmente el objetivo de homologación que se mencionó anteriormente.

Para Stephenson (2001), existen razones para pensar que la liberalización de los servicios a nivel regional puede ser más exitosa que la multilateral. Estas razones se asocian al escaso éxito del AGCS en la liberalización del sector y en la generación de transparencia y estabilidad, problemas que se explican en parte porque el AGCS abre la posibilidad de dejar algunos sectores fuera del acuerdo, no cuenta con cláusula “cremallera”¹⁸ y utiliza listas positivas. Con respecto a este último punto, vale la pena anotar que una de las particularidades más importantes de las negociaciones de servicios es que, además de la lista positiva, existe la posibilidad de negociar mediante listas negativas, o “*bottom down approach*” según la cual todas las actividades de servicios son liberalizadas automáticamente si no se exceptúan de manera explícita. AGCS y Mercosur utilizan el esquema de listas positivas; mientras que el G-3, la Comunidad Andina, el TLCAN y la mayor parte de los TLC (en casi todos los servicios) tienen un enfoque de listas negativas. En general, es posible afirmar que las listas negativas son más agresivas y permiten una liberalización más rápida, mientras que las listas

¹⁷ En este punto, es importante tener en cuenta, en el caso de la CAN, las medidas que se adoptan a nivel regional son consideradas como supranacionales y por lo tanto, no requieren aprobación en los Congresos.

¹⁸ Con la cláusula cremallera, no es posible imponer una legislación más restrictiva que la existente en el momento del acuerdo.

Recuadro 8.7 Las negociaciones de servicios financieros

El comercio de servicios financieros (SF) ha sido tratado en varios acuerdos, de los cuales, el pionero fue el AGCS. A la fecha se han concluido dos rondas de negociaciones en servicios financieros en el marco de este acuerdo. En la segunda ronda, 97 países miembros de la OMC hicieron compromisos en SF, un número superior a los 76 países que habían hecho lo propio al término de la primera ronda. Además, en el contexto de esta negociación, Estados Unidos acordó eliminar sus amplias excepciones al trato NMF y se estableció un Entendimiento sobre Servicios Financieros. Este es un documento de adopción voluntaria para todos aquellos países que quieran realizar compromisos más profundos en este sector. En la actualidad hay una tercera ronda de negociación en marcha en el contexto de la Ronda Doha.

Los servicios financieros también han sido un tema importante en las negociaciones de la Comunidad Andina. Sin embargo, estas negociaciones no han sido fáciles y hasta la fecha han avanzado a un paso relativamente lento. Los principales temas que han sido objeto de discusión en la mesa son: la armonización de políticas macroeconómicas, el grado de independencia del sector de servicios financieros, la presentación de inventarios y la salvaguardia de balanza de pagos. El más reciente foro de discusión de los servicios financieros han sido los tratados de libre comercio, y en particular los TLC con Estados Unidos. En adición a los temas de excepciones, NMF, transparencia y trato no discriminatorio, los principales tópicos tratados en estos acuerdos son los siguientes:

Acceso a mercado en presencia comercial. Este aspecto se refiere a las condiciones de acceso al mercado de las entidades locales en la contraparte, como es el caso, por ejemplo, de las

sucursales bancarias. Este punto es uno de los más sensibles y en su discusión juegan un papel fundamental las normas de supervisión, porque los países no desean poner en riesgo la solidez de sus sistemas financieros. En particular, resulta de la mayor relevancia para el tema, la definición del capital mínimo requerido para establecimiento de las sucursales, así como esclarecer si el capital de la matriz puede o no incluirse en este cálculo.

Acceso a mercados en modo transfronterizo. Este punto cuenta con algunas dificultades. Entre ellas está la posibilidad del arbitraje regulatorio, así como la dificultad para proteger al consumidor en este tipo de relación comercial. También existe el temor de que la liberalización de este modo de prestación de servicios ocasione un flujo ilimitado de recursos entre los países, o se preste para la realización de actividades ilícitas como el lavado de dinero. De otro lado, sin embargo, existe también la percepción de que el comercio transfronterizo puede reducir significativamente el costo de uso del capital.

Nuevos servicios financieros. Esta disposición busca evitar que exista discriminación, demoras y sobrecostos en la autorización de la prestación de servicios financieros. La gran ventaja es que incentiva la transferencia de tecnología entre países; el inconveniente consiste en la dificultad de determinar su alcance, ya que implica realizar acuerdos sobre servicios que aún no existen.

Flujos de capitales¹. En los recientes TLC que contemplan disciplinas para el comercio de servicios financieros, se observa una inclinación a integrar el tema de la liberalización de los flujos de capitales al mismo. En negociaciones como la del TLC Chile-EEUU este punto fue el más álgido de la discusión.

¹ En este punto, Mora y Rincón (2005) argumentan que las normas de control de capitales pueden convertirse en una importante medida de protección del sector financiero.

positivas son más prudentes, pero menos transparentes. De esta manera, resulta más aconsejable utilizar listas positivas en sectores en los cuáles aún no se tiene suficiente claridad sobre su futuro. Un ejemplo, de lo anterior es el sector de servicios transfronterizos bancarios, que en el TLC Andinos-EEUU se está negociando bajo la modalidad de listas positivas.

Stephenson (2001) también afirma que la ruta óptima puede variar según el tipo de servicio a liberalizar. Los servicios asociados a infraestructura, por ejemplo, requieren acuerdos lo más amplios posibles para lograr atraer a los prestadores de servicios más eficientes; los servicios de turismo y

negocios, por su parte, están suficientemente abiertos y por lo tanto, no requieren ser incluidos a nivel regional; los servicios de construcción y profesionales, por el contrario, se encuentran muy restringidos y sujetos a estándares estrictos, y por lo tanto, los tratados regionales pueden jugar un papel importante en la determinación de equivalencias para los prestadores de estos servicios; y finalmente, los servicios de salud y educación, que son muy sensibles para los países, deben ser negociados en países con culturas relativamente similares.

Igualmente, es posible pensar en una selección de rutas para cada uno de los temas señalados en la

sección anterior. Temas como los subsidios y las compras públicas parecen más susceptibles de ser tratados a nivel multilateral, mientras que a nivel bilateral sería posible lograr algunos avances en legislación subfederal y cooperación para la modernización de la regulación. Con respecto al movimiento de personas, ámbito en el que ha habido retroceso como consecuencia de las condiciones de seguridad impuestas por los países desarrollados, es posible que sea necesario tratar el tema a nivel multilateral y paralelamente, buscar avances puntuales en los tratados bilaterales. Existen, finalmente, otros temas que no son de interés común para los países en desarrollo, como la posibilidad de incluir aspectos relativos al transporte en las negociaciones, los cuales pueden ser discutidos a nivel multilateral¹⁹, pero también pueden lograrse en acuerdos regionales o bilaterales específicos.

Conclusiones

Con base en un diagnóstico de la situación actual del sector servicios en general, y en particular de los países de la región, el presente capítulo ha analizado algunos puntos que podrían formar parte de una futura agenda de negociación del sector servicios. Asimismo, presentó algunos elementos necesarios para el diseño, por parte de estos países, de la ruta de inserción más adecuada a sus intereses y situación particular.

El recorrido a lo largo del capítulo ha puesto de manifiesto, sin embargo, que la propia naturaleza de los servicios, diversos en su esencia y en su prestación y comercialización, dificulta un análisis preciso y definido que se traduzca en recomendaciones concretas. Entre los múltiples problemas que afectan la evaluación del tema se encuentran: i) problemas de la calidad de la información, ii) dificultad para identificar las barreras al comercio; iii) ausencia de claridad y precisión en la clasificación de los modos de producción, que impide la adecuada identificación, por ejemplo, del comercio por Internet y el *outsourcing*, iv) poca versatilidad y claridad en la clasificación de las actividades de servicios, que no permiten identificar actividades como las de los *call centers*, que es uno de los fenómenos que requiere

más análisis en la coyuntura actual; v) limitaciones del esquema de negociación utilizado en algunos acuerdos, como el AGCS, que no asegura una adecuada transparencia en las negociaciones, y vi) ausencia de una evaluación adecuada que identifique con claridad aquellas reformas que han de ser realizadas, así como su secuencia.

Estos problemas no sólo dificultan el análisis del sector sino que tienen otras repercusiones aún mayores sobre el proceso de liberalización, tales como: i) las imprecisiones y diversidad de resultados de los estudios efectuados pueden ocasionar diferencias y ambigüedades en los diagnósticos y en las mediciones de impactos, lo cual puede conducir a la generación de opiniones y expectativas erróneas (un ejemplo de este caso son las recientes posiciones proteccionistas de los países desarrollados y en desarrollo). ii) la falta de claridad en las medidas restrictivas y en la medición de las barreras dificulta el proceso de negociación y lo hace menos transparente; en ocasiones ello podría hacer que los países adopten la vía más fácil de no listar las restricciones al comercio en lugar de negociarlas. iii) los dos problemas anteriores pueden dar lugar a que algunos países vayan más lejos de lo que se requiere, y/o impidan que los esfuerzos de liberalización que se realizan en el campo de los servicios se vean recompensados en otros sectores.

La exposición que aquí se hace de la problemática que rodea una evaluación efectiva de las posibilidades e impactos de la liberalización del sector servicios pretende mostrar el reto que supone tal evaluación. Con ella, se espera despertar el interés de analistas y formuladores de política a dedicar esfuerzos más intensos orientados al conocimiento de este sector, tan particular en su naturaleza. El auge que está tomando el comercio mundial de servicios, y el impulso que algunos países están obteniendo del mismo, como India, son muestra de la necesidad de que los países de la región se aboquen con mayor interés a este tema, complejo y relevante. En particular, es imperativo que los países logren aprovechar los espacios que le proporcionan los distintos acuerdos de apertura comercial para discutir aquellos temas más rele-

¹⁹ Por ejemplo, autores como Butkviencene *et al* (2002), afirman que el sector de servicios de transporte aéreo (y en particular temas como los vuelos de flete), el cual ha estado excluido del AGCS, es un candidato óptimo para la liberación multilateral. El Banco Mundial (2003b) también anota que la legislación de transporte aéreo y marítimo no ha sido adecuadamente negociada debido a los intereses de las compañías que tienen el monopolio.

vantes que tocan de cerca sus intereses, procurando la coherencia de posiciones en los distintos espacios. Para ello es indispensable, claro está, un cuidadoso conocimiento del tema y la consecuente identificación de las reformas necesarias, además del desarrollo de habilidades y capacidades nego-

ciadoras. En este sentido, los países de la región deben enfrentar el desafío de lograr al menos algunos avances en el marco de la Ronda Doha, en particular en lo relativo al desplazamiento de personas, tema de negociación y de especial interés para la región.

Hacia una protección balanceada de los derechos de propiedad intelectual

Hacia una protección balanceada de los derechos de propiedad intelectual¹

Introducción

Los avances tecnológicos y la mayor internacionalización de los flujos comerciales han colocado el tema de la protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI) en un lugar importante del debate comercial internacional. De hecho, consideraciones relativas a la propiedad intelectual están incidiendo cada vez más sobre los flujos comerciales, y las diferencias de protección entre los países se están constituyendo en un elemento de tensión creciente en las relaciones comerciales internacionales. Así, la protección de los DPI, de ser un asunto de política doméstica, se ha transformado cada vez más en un elemento de política internacional, afirmándose como punto clave en las negociaciones comerciales.

El argumento común a favor de la protección de los DPI se basa en la necesidad de incentivar la innovación, actividad que implica costos privados pero beneficios potencialmente públicos. Por un lado, se busca fomentar la innovación para promover la introducción de nuevos productos y de tecnologías más eficientes, concediendo un poder de monopolio (aunque limitado en el tiempo) a las empresas innovadoras exitosas. Esta concesión es considerada como necesaria para inducir a tales empresas a realizar inversiones, a menudo de dimensiones importantes, en investigación y desarrollo (I&D) requeridas para la innovación. Por otro lado, sin embargo, permitir la imitación facilita tanto la diseminación del conocimiento como el acceso de los consumidores a productos de menor costo. Los regímenes de protección de los DPI son una respuesta a la búsqueda de un equilibrio entre estos dos objetivos contrastantes.

En la actualidad, los países en desarrollo se encuentran cada vez más presionados a incrementar sus niveles de protección de los DPI, considerados generalmente insuficientes, como condición de un mayor acceso de mercado. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual

relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC introdujo por primera vez la protección de los DPI en el sistema comercial multilateral. Además, muchos países en desarrollo, incluyendo varios de América Latina, encuentran presión de parte de EEUU quien, en sus negociaciones de tratados de libre comercio (TLC) con estos países, exige compromisos de protección de los DPI más estrictos que los contemplados por la OMC. De allí la importancia de que los países que están negociando un TLC con EEUU conozcan el tema a profundidad y sean capaces de medir el alcance de los compromisos que adquieren.

De acuerdo a lo que se expone en el capítulo, se desprende que para los países en desarrollo, y los países de América Latina en particular, el tema de los DPI se presenta con dos implicaciones principales. De un lado, la presión internacional hacia una mayor protección en los campos tradicionales de patentes, derechos de autor y marcas supone costos tanto en términos de implementación como de bienestar social para los países de la región. De otro, una protección intelectual más amplia, que tome en cuenta áreas como la biodiversidad, el conocimiento tradicional y las indicaciones geográficas, podría ser beneficiosa para los países de la región en la medida en que promueva exportaciones de productos de propiedad intelectual en los cuales América Latina goza de ventajas comparativas.

La evolución de los DPI en América Latina parece apuntar a la necesidad de que los países de la región inicien un periodo de análisis y reflexión sobre el papel de éstos en el proceso de desarrollo de sus economías. La diversidad de experiencias y necesidades con respecto a la protección intelectual implica que probablemente no exista un modelo único aplicable a todos los países de la región. Ello, sin embargo, no excluye la posibilidad de que los países logren hallar un punto de interés coincidente

¹ Parte de este capítulo se basa en los resultados de Roffe (2005), trabajo comisionado para este libro.

que, eventualmente, les permita hacer un frente común en las negociaciones internacionales.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2, se ofrece una visión de lo que se entiende por propiedad intelectual, destacando la variedad existente de instrumentos y mecanismos de protección. En la sección 3 se plantean las implicaciones y los dilemas (*trade-offs*) que plantea la protección de los DPI, destacando los argumentos a favor y en contra de una mayor protección intelectual. Luego, en la sección 4 se presenta la evolución de los DPI en el mundo y en América Latina, para pasar a la revisión del tema en el marco de las negociaciones internacionales. En la siguiente sección se examinan los temas de interés para la región (biodiversidad y recursos genéticos, conocimientos tradicionales, indicaciones geográficas) en los que la región tiene aún espacio para discutir y negociar en el marco de la protección de los DPI. Por último, se hacen unas reflexiones en las que se plantean algunos aspectos que debería contemplar la estrategia de los países de la región ante el tema de la protección intelectual.

¿Qué es la propiedad intelectual?

La propiedad intelectual incluye todos los instrumentos, legales e institucionales, que protegen, bajo determinadas circunstancias y requisitos, las creaciones de la mente o los objetos vinculados a la actividad creativa². Los instrumentos más comunes para proteger la propiedad intelectual son las patentes, las marcas y los derechos de autor. En términos generales, la propiedad intelectual reconoce a su titular el derecho de impedir a terceros, por un periodo definido de tiempo; utilizar, distribuir, comercializar y en general poner a disposición del público el bien protegido. El Cuadro 9.1 muestra la variedad de instrumentos existentes en esta área.

La tesis común a favor de la protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI) es la necesidad de incentivar la innovación y la creación, actividades que si bien implican costos privados, suponen también potenciales beneficios públicos. La innovación es necesaria para generar nuevos productos y tecnologías más eficientes; sin embargo, ella

comúnmente requiere de inversiones, a menudo importantes, en investigación y desarrollo (I&D) que no serán asumidas por el innovador, a menos que se le conceda algún poder de monopolio sobre la creación. Frente a ello, no obstante, se argumenta que una protección más débil de los DPI facilita la diseminación y el aumento del conocimiento, y permite a los consumidores acceder a productos a menor costo. Según se verá más adelante en este capítulo, los regímenes de protección de los DPI persiguen el equilibrio entre estos dos objetivos, contrastantes e igualmente importantes.

La propiedad intelectual comprende dos grandes ramas: la propiedad intelectual como tal (derechos de autor) y la propiedad industrial (patentes, modelos de utilidad, dibujos industriales, marcas y competencia desleal). Estas ramas se diferencian tanto en el tiempo de protección que se otorga como en la manera de asignar la protección. Los derechos de autor protegen las obras literarias y artísticas por el sólo hecho de su creación, mientras que la propiedad intelectual industrial requiere que la autoridad pública competente verifique el cumplimiento de ciertos requisitos antes de reconocer y otorgar la protección. Por otro lado, el derecho de autor protege las obras durante toda la vida del autor –y hasta después de su muerte–, mientras que la duración de la propiedad industrial puede variar entre siete y veinte años, dependiendo del tipo de protección.

En general, el objetivo principal de la protección intelectual es contribuir al progreso económico y al enriquecimiento de la sociedad a través de la introducción de nuevas ideas y conocimientos. Por ello, aún durante el periodo de la protección intelectual en que el objeto o conocimiento está bajo monopolio, el conocimiento técnico puede ser observado por terceros para comprender el avance tecnológico, de modo que ello funde nuevos desarrollos. Una vez vencido el monopolio, el conocimiento pasa al dominio público.

¿Conviene fortalecer la protección de los DPI?

Existe abundante investigación teórica sobre las implicaciones de la protección de los DPI, y en

² La propiedad intelectual no siempre está relacionada con la creatividad. En algunos casos la protección se refiere sólo a la inversión económica realizada para establecer una marca comercial (por ejemplo, Mercedes Benz), o a las características que hacen que un producto de una determinada región califique como indicación geográfica (por ejemplo, el jamón de Parma).

Cuadro 9.1 Derechos de propiedad intelectual: categorías, objetos, campos y tratados multilaterales

Categoría de Derecho	Objeto protegido	Campos de aplicación	Tratados
Derechos de autor	Obras originales	Obras artísticas, literarias, arquitectónicas, películas, fotografías, <i>software</i> , pinturas compilaciones de datos	Berna, WCT ^a y ADPIC ^b
Derechos conexos	Artistas, ejecutantes, productores fonogramas, radiodifusión y teledifusión	Intérpretes, grabaciones, conciertos, CD, cassetes y transmisión de espectáculos	Fonogramas, Roma, ADPIC ^b y Bruselas
Patentes	Inventiones nuevas con altura inventiva y aplicación industrial	Todos los sectores industriales, incluidos mecánicos, químico, agroquímico, medicamentos, etc.	París, Budapest, PLT ^c , Estrasburgo, PCT ^d y ADPIC ^b
Modelos de utilidad	Inventiones pequeñas o menores de no mucha altura inventiva	Herramientas, implementos y artículos de uso diario	París
Dibujos y diseños industriales	Combinación de líneas o colores incorporadas a un objeto sin ser utilitarios, sino que ornamentales	Textiles, juguetes y diseños ornamentales	París, Locarno, La Haya y ADPIC ^b
Marcas	Signos distintivos de bienes y servicios de una empresa de los de otra. En algunas legislaciones, objetos tridimensionales pueden constituir una marca	Marcas colectivas, nombres distintivos de productos o servicios de empresas, frases de propaganda en todos los sectores de la industria, merchandising	París, Arreglo y Protocolo de Madrid, TLT ^e , Niza y ADPIC ^b
Circuito integrados	Diseños de trazado de las topografías de circuitos integrados	<i>Chips</i> , microelectrónica y semiconductores	Washington y ADIPC ^b
Indicaciones geográficas	Expresiones que identifican productos de una zona o territorio, debido a características geográficas, humanas o de clima. Pueden ser indicaciones de procedencia, apelaciones de origen o denominaciones geográficas	Nombres de lugares geográficos o de productos que se identifican con un lugar como Tour Eiffel, en todos los sectores, pero fundamentalmente de vinos y licores o productos agrícolas, incluidos los quesos	París, Lisboa, Madrid y ADPIC ^b
Información no divulgada	Información secreta, que tenga un valor comercial por ser secreta y haya sido objeto de medidas para mantenerse en secreto	Fórmulas, lista clientes e información comercial	ADPIC ^b
Variedades vegetales	Unidades que presentan características fisiológicas y morfológicas propias	Variedades de reproducción sexuada o asexuada, nuevas, estables y homogéneas	UPOV ^f 1978, UPOV ^f 1991 y ADPIC
Competencia desleal	Todo acto contrario a los usos honestos en materia industrial y comercial	Actos que inducen a confusión respecto del establecimiento o de un producto y aseveraciones falsas o que inducen a confusión al público	París y ADPIC ^b

a WIPO *Copyright Treaty* o Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor.

b Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio.

c *Patent Law Treaty* o Tratado sobre el Derecho de Patentes.

d *Patent Cooperation Treaty* o Tratado de Cooperación en materia de patentes.

e *Trademark Law Treaty* o Tratado sobre el Derecho de Marcas.

f *The International Union for the Protection of New Varieties of Plants* o La Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales.

Fuente: Roffe (2005)

especial acerca del nivel de esta protección (nivel óptimo) que garantice el referido equilibrio entre la necesidad de recompensar el esfuerzo de los innovadores y el deseo de permitir la diseminación del conocimiento. Sin embargo, los resultados de estos análisis apuntan, en direcciones contrarias. Por una parte, buena parte de la literatura³ concluye que existe una relación significativa entre la actividad innovadora y los derechos de monopolio, conclusión que ha sido utilizada como argumento a favor de una protección fuerte de los DPI.

Estudios más recientes⁴, por otra parte, indican que el sistema actual de patentes no conduce a la innovación sino al conflicto, y que las únicas beneficiarias son las industrias que han mantenido el proceso “regulatorio cautivo”, es decir, que han logrado controlar el proceso diseñado para regular la innovación. En esta misma línea, otros dos autores⁵ han argumentado que la protección de los DPI en general es demasiado alta, y tiene el efecto de reprimir, en vez de fomentar, la innovación. Por ejemplo, Bessen y Maskin (2000) demuestran que cuando la innovación es secuencial y complementaria, como en el caso particular del *software*, de los semiconductores y de las computadoras, la protección de los DPI puede interferir con la competencia y con la innovación. La implicación de estos análisis es que la protección de los DPI debería ser menor para facilitar la competencia y fomentar la innovación.

Es claro, entonces, que no existe un consenso acerca de las bondades de una mayor (o menor) protección de los DPI. El logro del equilibrio entre el incentivo a la innovación y la diseminación de conocimientos es más complejo aún cuando la economía está globalizada. La búsqueda de un nivel “óptimo” de protección internacional, aunque tal vez genere efectos positivos globales, no garantiza la captura de beneficios para todos los países, ya que esos beneficios dependen del nivel de desarrollo tecnológico de cada país. Un país más avanzado –un líder tecnológico, por ejemplo–, intentará promover innovaciones rentables incentivando a sus empresas a participar en I&D a través de una fuerte protección de los DPI y políticas de intervención estratégicas. Este enfoque podría ser menos atractivo para países menos desarrollados, en los

que la actividad de I&D e innovación es muy reducida. Para ellos, promover la imitación es a menudo la estrategia elegida para capturar al menos una parte de los beneficios asociados a la actividad innovadora de otros países.

Estas diferencias de aproximación al tema de la protección de los DPI se reflejan, como es obvio, en una diversidad de niveles de protección establecidos en la práctica en los distintos países del mundo. El Recuadro 9.1 presenta una medición de estas diferencias. Como era de esperarse de acuerdo a la argumentación reciente, la mayor protección de los DPI se observa en países desarrollados (destacando EEUU), en tanto que economías más pequeñas, entre ellas muchas de América Latina, muestran niveles de protección comparativamente más bajos. Debe señalarse, sin embargo, que países como Argentina, Brasil, Chile y México parecieran tener niveles de protección un tanto más elevados que el resto de países de la región.

La tesis de que una protección más débil de los DPI en los países en desarrollo les permite capturar en el corto plazo –vía imitación– los beneficios de la innovación en otros países, encuentra, claro está, oposición en los proponentes de una protección fuerte global de los DPI. En tal sentido argumentan que aunque la protección de los DPI podría no estar en los intereses de los países en desarrollo en el corto plazo, deberían considerar los beneficios dinámicos de la innovación. La introducción de nuevos productos y la reducción de los costos de producción generan un aumento del bienestar global, independientemente del país de origen de la innovación y del país que perciba las rentas monopolísticas asociadas. En una economía globalizada, argumentan, es el nivel global de protección de los DPI el que incentiva (o desestimula) la I&D y la innovación. Por lo tanto, los países en desarrollo deberían considerar que si bien una protección intelectual débil les puede beneficiar en el corto plazo, ella también desestimulará la I&D en los países desarrollados, con efectos negativos sobre el bienestar mundial.

Una contribución importante a este debate ha sido el informe de la Comisión sobre Derechos de

³ Véase, por ejemplo, Aghion y Howitt (1992), Grossman y Helpman (1991a), y Romer (1990), entre otros.

⁴ Lessig (2004), Jaffe y Lerner (2004), Landes y Posner (2003) y Stiglitz (2005), entre otros.

⁵ Boldrin y Levine (2002, 2004).

Recuadro 9.1 La observancia de los derechos de propiedad intelectual

El índice Ginarte y Park (vease Park, 2001 y Park y Ginarte, 1997) permite comparar el nivel de protección de los DPI en los diferentes países. El Gráfico 1 muestra este índice, el cual toma en cuenta cinco categorías: cobertura, membresía de un acuerdo internacional, provisiones para pérdidas de protección, mecanismos de aplicación y duración. En una escala del uno al cinco, este índice mide cuáles países ofrecen mayor protección de los DPI, siendo un valor cercano a cinco indicativo de protección casi perfecta. Un valor cercano a cero, por el contrario, indica protección casi

inexistente. Es importante destacar que este índice no mide la protección efectiva de los DPI, sino que contempla los aspectos formales y legislativos de los sistemas de los diversos países. De allí que el nivel de protección señalado en el gráfico probablemente sobrestime la protección real, especialmente en los países en desarrollo. La existencia de protección de los DPI no impide, claro está, su infracción, y en la mayoría de los países existe la denominada piratería, a veces en dimensiones importantes.

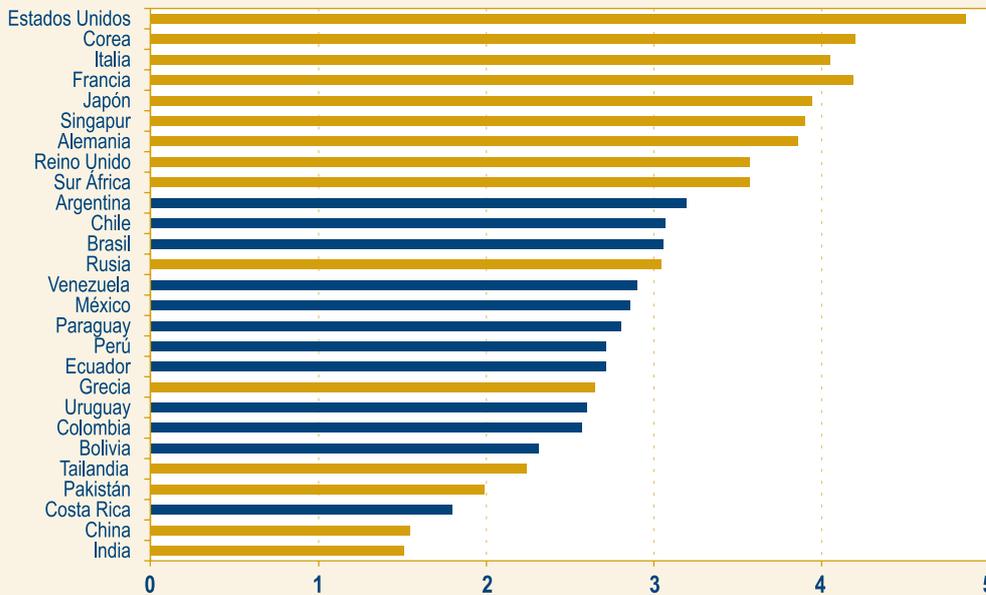


Gráfico 1
Índice de protección de patentes, Ginarte y Park (1995)

Fuente: Park (2001)

A pesar de la dificultad para medir las pérdidas económicas por concepto de piratería, falsificación e imitación, el registro de las infracciones en algunos sectores puede ofrecer una idea del alcance del fenómeno. En el caso del *software*, el Business Software Alliance (BSA) estima que el 35% del *software* de computadores personales instalados en 2004 sería ilegal, originando pérdidas que ascienden a US\$ 33 billones para la industria (ver Gráfico 2).

Se observa en este gráfico, como aspecto interesante que en el caso del *software*, los niveles de piratería son bastante altos en los países desarrollados, en los que prevalecen regímenes fuertes de protección de los DPI. Los niveles de pérdidas económicas, sin embargo, no siempre están vinculados con un nivel alto de piratería. En el caso de los países pobres, por ejemplo, las pérdidas son menores porque la utilización de productos de tecnología (en particular de *software*) es mucho más baja.

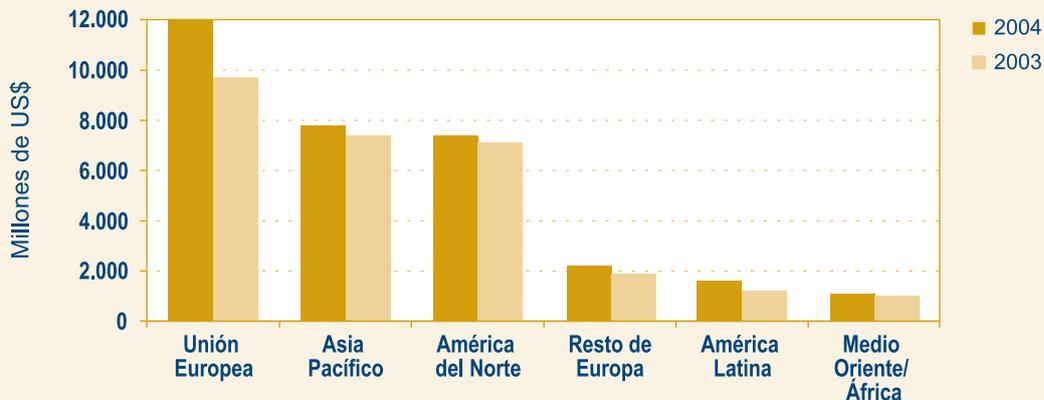


Gráfico 2
Pérdidas por piratería de *software* por región (2003-2004)

Fuente: Roffe (2005)

Propiedad Intelectual (2002), orientada, entre otros asuntos, a analizar el diseño de sistemas de protección global de los DPI que maximice los beneficios de los países en desarrollo. La Comisión concluyó que con la evidencia disponible, la globalización de la protección de los DPI resultaría en transferencias netas adicionales sustanciales de los países en desarrollo a los países industrializados. Para la gran mayoría de los países en desarrollo, el mejor sistema sería uno con normas estrictas de patentabilidad, resultando en un número menor de patentes. Pero habría que tomar en cuenta en este escenario que los países en desarrollo enfrentan ya grandes obstáculos para aplicar sus sistemas de patentes, por lo que una armonización del sistema de patentes basada en las normas de los países industrializados podría ser excesivamente oneroso. La Comisión concluye que es esencial la participación activa de los países en desarrollo en los debates sobre el sistema internacional de patentes, ya que sólo así podrá garantizarse el ajuste de ese sistema a las necesidades de los países con niveles dispares de desarrollo.

El aumento del comercio de bienes con alto contenido tecnológico registrado en los últimos veinte años ha generado, como era de esperarse, un mayor y creciente interés de los países por el tema de la protección de los DPI. El Banco Mundial (1999) destaca que el comercio intensivo en tecnología aumentó, entre 1980 y 1994, de un 12% a un 24% del comercio total. Esta tendencia la confirma la UNCTAD (2004), al señalar que entre 1995 y 2000, los productos con alto contenido tecnológico fueron los más dinámicos del comercio mundial⁶. Sin embargo, la situación varía mucho entre países y regiones. En el caso de EEUU, por ejemplo, más del 30% de las exportaciones corresponden a bienes que contienen un componente de propiedad intelectual.

En contraste, las exportaciones de América Latina, con la excepción de México, continúan dominadas por productos primarios y productos intensivos en mano de obra, es decir, por productos de bajo contenido tecnológico.

En esta línea, Lall (2003) realiza una clasificación de los países según la importancia relativa de la propiedad intelectual en sus economías. Propone, así, cuatro categorías que van desde los líderes tecnológicos hasta aquellos países con una capacidad tecnológica insignificante. Esta clasificación se basa en la inversión en I&D *per cápita* y en el número de patentes por cada 1.000 habitantes. El Cuadro 9.2 muestra los resultados de esta clasificación. Se confirma allí la importante brecha que separa a los países en materia de I&D e innovación. Asimismo, el cuadro revela una relación positiva entre las magnitudes de I&D y el número de patentes, esto es, el nivel de protección de los DPI.

Las cifras de apoyo a esta clasificación indican, por otra parte y según cabría esperar, que ningún país latinoamericano está en la primera categoría, y sólo Brasil, Argentina, Chile y México se encuentran en la segunda. Ello estaría confirmando la tesis de que la protección intelectual tiende a ser más alta en aquellos países donde la actividad de I&D e innovación es importante, es decir, en los países desarrollados.

Ahora bien, los efectos de una protección débil de los DPI pueden trascender su impacto sobre los incentivos a la innovación en el país donde la protección es débil. Es posible, en efecto, que empresas que exportan bienes tecnológicos decidan no exportar sus productos más novedosos hacia esas economías donde la protección intelectual es débil; podrían, más bien, optar por venderles productos

Cuadro 9.2 Esfuerzo de tecnología promedio por grupo de tecnología (1997-1998)

Grupos de tecnología	I&D <i>per cápita</i> (US\$)	Total I&D (billones de US\$)	Patentes / 1000 personas	Patentes totales
Alta	293,25	14,93	0,99	6.803
Moderada	14,01	0,41	0,02	50
Baja	0,24	0,08	0	11
Insignificante	0	0	0	0

Fuente: Lall (2003)

⁶ Un producto se define como dinámico cuando su demanda mundial está creciendo sistemáticamente en el tiempo.

con tecnologías más viejas, a fin de minimizar los costos de una eventual imitación. Con ello, el país importador pierde los beneficios de disponer de bienes de tecnología más avanzada, sacrificando así el bienestar del consumidor —cuando se trata de productos finales—, y/o una mayor competitividad y eficiencia industrial, cuando se trata de productos intermedios. De manera que una protección baja de los DPI no sólo coloca a estos países en una posición rezagada en materia de I&D e innovación y, por tanto, en sus posibilidades de insertarse en las corrientes de exportación de bienes dinámicos; también tendrían que padecer una limitación de sus posibilidades de imitación de tecnología avanzada y, lo que es más importante, el impacto desfavorable en eficiencia y bienestar.

Adicionalmente, la protección de los DPI puede tener efectos positivos sobre la inversión extranjera (IED), aunque sean más indirectos. Un régimen sólido y avanzado de propiedad intelectual podría ser un factor importante en la atracción de capital extranjero, en particular de inversión extranjera directa, aumentando la posibilidad de transferencias de tecnología. El vínculo DPI-IED es más claro si se considera que las empresas multinacionales más activas en IED tienden a ser también las más avanzadas tecnológicamente. Sin embargo, no debe olvidarse que la atracción de la IED depende de un conjunto de factores complejos, en los que las políticas de protección intelectual son sólo un compo-

nente. Encuestas de empresas internacionales señalan que la protección de los DPI es un factor especialmente importante en las decisiones de inversión en sectores como el químico-farmacéutico, tal como lo revela Mansfield (1994). Éste, sin embargo, resalta que aún en estos casos, la importancia de la protección de los DPI depende del tipo de inversión, es decir, es menos importante para inversiones en venta y distribución, pero muy importante para inversiones en I&D o en plantas para la manufactura de productos finales (ver Cuadro 9.3).

Por otra parte, los pagos por concepto de regalías y licencias y, en general, los pagos vinculados a la protección de la propiedad intelectual, también pueden ofrecer una idea de la importancia creciente de la propiedad intelectual en los flujos internacionales de comercio e inversión. El Recuadro 9.2 (ver pág. siguiente) presenta evidencia sobre las tendencias en esta materia.

Efectos de una mayor protección de los DPI: evidencia empírica

Una interrogante que deja abierta el debate acerca de la protección de los DPI es el efecto que ésta tiene sobre el bienestar de los países. En tal sentido, la mayoría de los estudios empíricos se han concentrado en analizar casos particulares, como el trabajo de Chaudhuri *et al* (2003) y Fink (2000) sobre el efecto del incremento de la protección en el

Cuadro 9.3 Porcentaje de empresas por industria en EEUU donde el nivel de protección de los DPI incide en las decisiones de inversión directa (1991)

Industria ^a	Puntos de distribución y ventas	Producción rudimentaria e instalaciones de ensamblaje	Instalaciones para fabricación de componentes	Instalaciones para fabricar productos completos	Instalaciones de I&D	Promedio
Químicos ^b	19	46	71	87	100	65
Equipo de transporte	17	17	33	33	80	36
Equipo electrónico	15	40	57	74	80	53
Alimentos	29	29	25	43	60	37
Metales	20	40	50	50	80	48
Maquinaria	23	23	50	65	77	48
Promedio	20	32	48	59	80	48

a El número de compañías en la muestra en cada industria es: químicos, 16; equipo de transporte, 6; equipo eléctrico, 35; alimentos, 8; metales, 5; maquinaria, 24. Sin embargo, no todas las firmas en la muestra respondieron a todas las preguntas.

b La industria química incluye farmaceuticos.

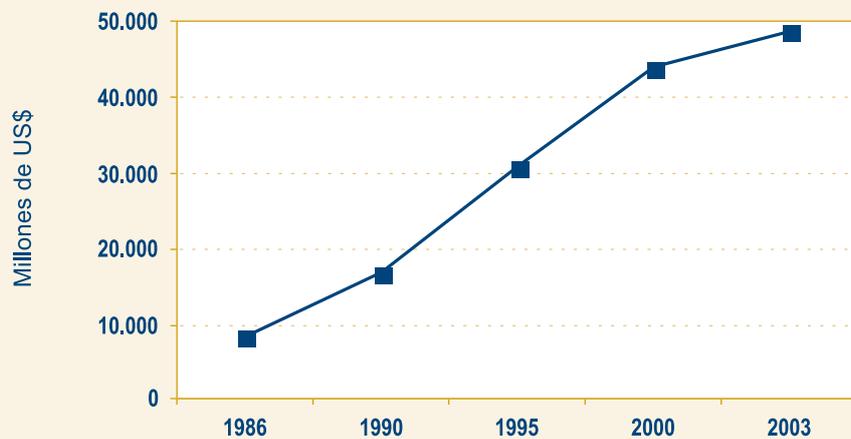
Fuente: Mansfield (1994)

Recuadro 9.2 La propiedad intelectual y los pagos por regalía y licencias

Tradicionalmente, EEUU ha sido el mayor receptor neto de estos pagos. El crecimiento de los pagos de regalías (ver Gráfico 1) se explica en parte por el incremento de la IED, donde un 75% corresponde a pagos de empresas subsidiarias a empresas matrices. Por ende, el pago de regalías se concentra en operaciones vinculadas con la IED. Los pagos de América Latina a Estados Unidos por este concepto han aumentado de US\$ 258 millones en 1986 a US\$ 2.293 millones en 2003, representando esta región un 4,75% de las entradas por este concepto a Estados Unidos (ver Gráfico 2).

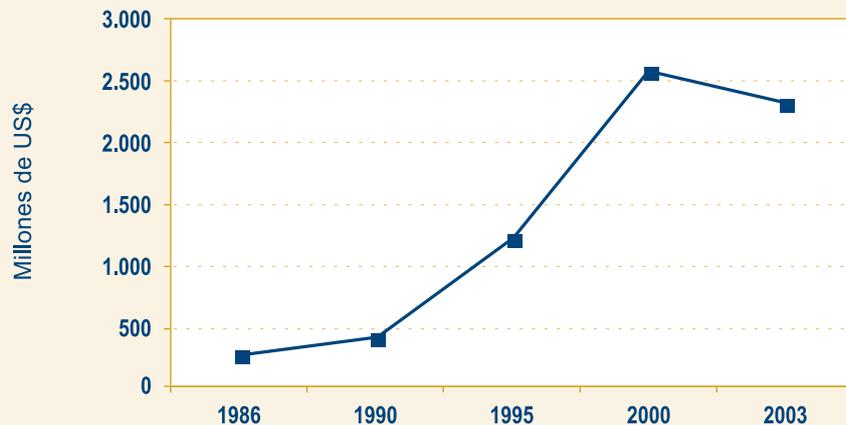
Esto indica que América Latina está importando tecnología, lo que podría ser en parte consecuencia del fortalecimiento de la protección de los DPI en la región, de la cual se hablará algo más adelante en el texto. Sin embargo, el reforzamiento de la protección intelectual ha contribuido también al encarecimiento de los productos con alto contenido tecnológico. En este sentido el Banco Mundial (1999), por ejemplo, estima que una de las consecuencias del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC), en vigor desde 1995, ha sido una transferencia neta de recursos de los países en desarrollo a los países tecnológicamente más avanzados, especialmente EEUU, Alemania y Francia.

Gráfico 1
Índice de las condiciones iniciales



Fuente: Roffe (2005)

Gráfico 2
Pagos por regalías y licencias a EEUU por parte de América Latina



Fuente: Roffe (2005)

El incremento en los pagos por regalía está también muy vinculado a las reformas de protección de los DPI implementadas por muchos países en los años noventa (como consecuencia del ADPIC). Branstetter *et al* (2005) examinan datos detallados de empresas estadounidenses y concluyen que las reformas en materia de protección de los DPI no sólo aumentan los pagos por concepto de regalía por transferencias de tecnología a empresas afiliadas, sino que aumentan también los gastos de I&D en los afiliados

y el nivel total de solicitudes de patentes al extranjero. Para los afiliados que utilizan exclusivamente patentes de EEUU, el incremento en el periodo 1982-1999 fue de más de un 30%. Este resultado parece indicar que las multinacionales estadounidenses aumentan de forma relevante su nivel de transferencia de tecnología a los países que mejoran su protección de los DPI.

mercado farmacéutico en India. Pagliacci y Scandizzo (2005), por su parte, evalúan el efecto que sobre el bienestar de diferentes países tiene el incremento de la protección de los DPI, tomando en cuenta las condiciones iniciales de los países en cuanto al nivel de ingreso promedio, la distribución del ingreso, la protección inicial de los DPI y las tasas de piratería. En el análisis se consideran dos industrias, la de *software* y la de música, las cuales producen bienes de consumo sujetos a tasas elevadas de piratería.

Para sintetizar las variables de ingreso, distribución de ingreso y protección inicial de los DPI, se construye un indicador de condiciones iniciales, diseñado de manera tal que los países que reflejen valores mayores (y positivos) son aquellos con mayor ingreso *per cápita*, mejor distribución del ingreso y mayor protección de los derechos de propiedad. El orden de los países según este indicador se presenta en el Gráfico 9.1, en el que se observa que los países industrializados tienen un *ranking* mayor, y los países en desarrollo un *ranking* menor.

La calibración del modelo y la simulación de escenarios de incremento de la protección de los DPI ofrece los siguientes resultados. Cualitativamente, el

desempeño de los países es similar para ambas industrias. Por otro lado, y como cabría esperar, el modelo indica que los países que sufren las mayores pérdidas de bienestar con un aumento en la protección son aquellos con peores condiciones iniciales. Sin embargo, también los países con las mejores condiciones padecen efectos negativos considerables, mientras que aquellos que más se benefician son los que tienen condiciones iniciales intermedias.

La intuición de estos resultados es la siguiente. En el corto plazo, el incremento de la protección de los DPI tiende a reflejarse en un aumento de los precios de los bienes originales, que afecta más a los países con mejores condiciones iniciales; ello se debe a que en estos países la proporción del consumo de bienes originales es relativamente más alta que en los demás países. Pero adicionalmente, el aumento en la protección incidirá en una reducción de la calidad de los bienes copiados, lo cual afectará la calidad del consumo sobre todo en los países con peores condiciones iniciales. En el largo plazo, la mayor protección se reflejará en una menor tasa de piratería. En este caso, son los países con las peores condiciones iniciales los que sufren mayores pérdidas, debido a que se produce una reducción importante del poder de compra de los consumidores que

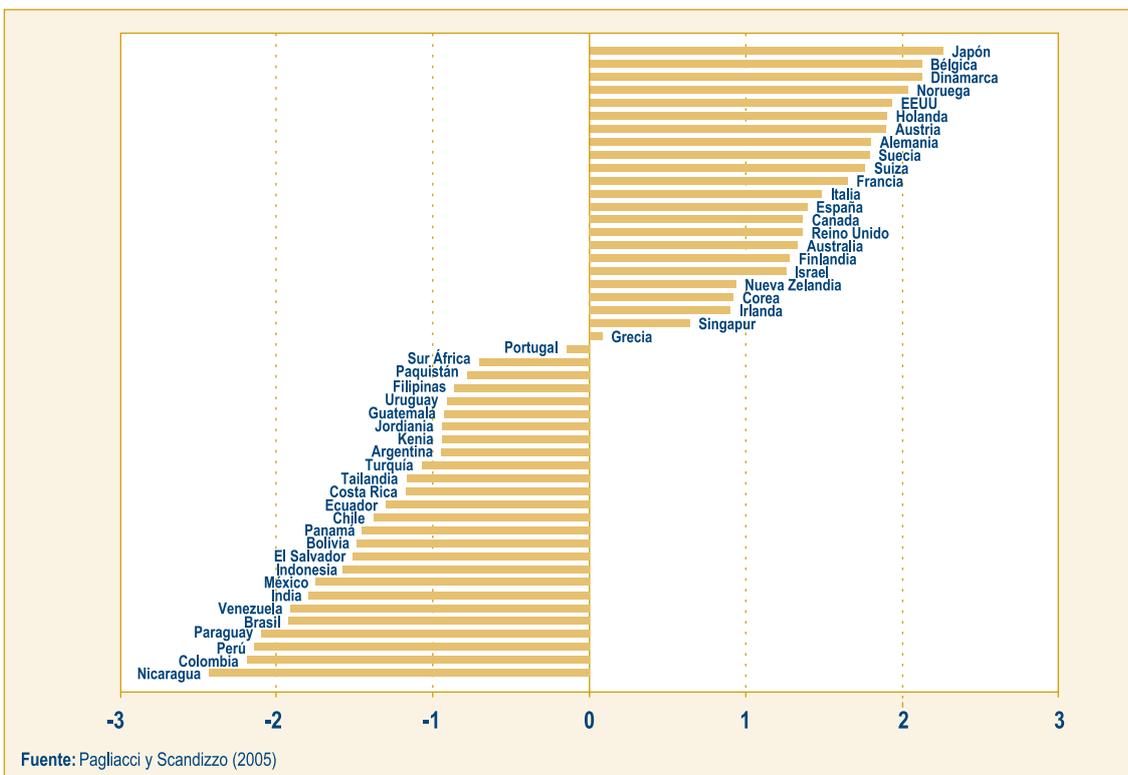


Gráfico 9.1
Índice de las condiciones iniciales

Fuente: Pagliacci y Scandizzo (2005)

pasan de adquirir un bien más barato (bien copiado) a consumir un bien más costoso (bien original) o a decidir no consumir ninguna variedad. Como los países con buenas condiciones iniciales poseen bajas tasas de piratería, las pérdidas en el consumo son relativamente más pequeñas.

Estos resultados van en línea con el argumento de que hay un vínculo entre el nivel de desarrollo de un país y su nivel adecuado de protección de los DPI, y de que existe un camino óptimo a seguir en esa protección. Para los países con condiciones iniciales peores, generalmente los menos desarrollados, los beneficios de la imitación todavía exceden los de una mayor protección de los DPI. Los países con condiciones promedio se encuentran en el punto donde el *trade-off* entre imitación e innovación es menos pronunciado, pero los beneficios de la innovación empiezan a exceder los de la imitación⁷. Finalmente, para los países más industrializados, donde ya existen regímenes fuertes de protección, un incremento resulta en sobreprotección⁸.

En resumen, de lo expuesto hasta ahora parece desprenderse, en primer lugar que el debate sobre la conveniencia de una mayor protección de los DPI sigue y seguirá siendo intenso, al existir argumentaciones válidas para las posiciones opuestas basadas en las diferentes características de los países. Por

ello, es esencial que las políticas internacionales de protección intelectual tomen en consideración esta disparidad de condiciones, para lo cual, finalmente, resulta indispensable que los propios países en desarrollo se involucren activamente en las discusiones.

La protección de la propiedad intelectual en el mundo y en América Latina

La actividad relacionada con los DPI ha crecido notablemente en los últimos años, en especial a partir de 1995. Las estadísticas de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) señalan que en 1975 el número de solicitudes mundiales de patentes fue de 759.279 y las patentes otorgadas 386.452, mientras que para 2002 las solicitudes crecieron hasta 14.323.575 y las patentes otorgadas a 955.405⁹. El Gráfico 9.2 ilustra estas tendencias.

El Gráfico 9.3, por su parte, muestra el cambio de patrón ocurrido en las solicitudes de patentes entre residentes y no residentes. Entre 1975 y 1988, el número de solicitudes (nacionales e internacionales) de patentes de residentes fue mayor al número solicitado por no residentes, pero a partir de 1989 este patrón cambia a favor del número de solicitudes de no residentes. Durante el periodo 1975-2002 como un todo, la proporción de solicitudes por parte de los residentes es de un 22,4% comparado con un 77,3%

Gráfico 9.2
Solicitudes de patentes nacionales e internacionales a nivel global



⁷ De hecho este grupo incluye países como Corea del Sur, Singapur, Portugal e Irlanda.

⁸ Hay argumentos tanto en la literatura económica, como Boldrin y Levine (2002), como en la literatura legal, como Reichman (1998), que opinan que los niveles de protección de los DPI ya son demasiado altos en los países industrializados.

⁹ Este crecimiento en el número de solicitudes y de patentes se explica, en parte, por los cambios tecnológicos, también por un cambio en la estrategia internacional de las empresas multinacionales, por los nuevos medios de facilitación del patentamiento internacional y por los cambios legislativos que se dieron a partir de los noventa. Un estudio de la OCDE (2004a) señala que el aumento de solicitudes se da especialmente en los sectores de biotecnología y tecnología de información y comunicación (TIC). Entre 1991-2000, el crecimiento respectivo de las solicitudes en biotecnología y TIC, en la Oficina de Patentes Europea (EPO, por sus siglas en inglés), fue de 10,9% y 9,5% comparado con 6,9% para todo el universo de las solicitudes.

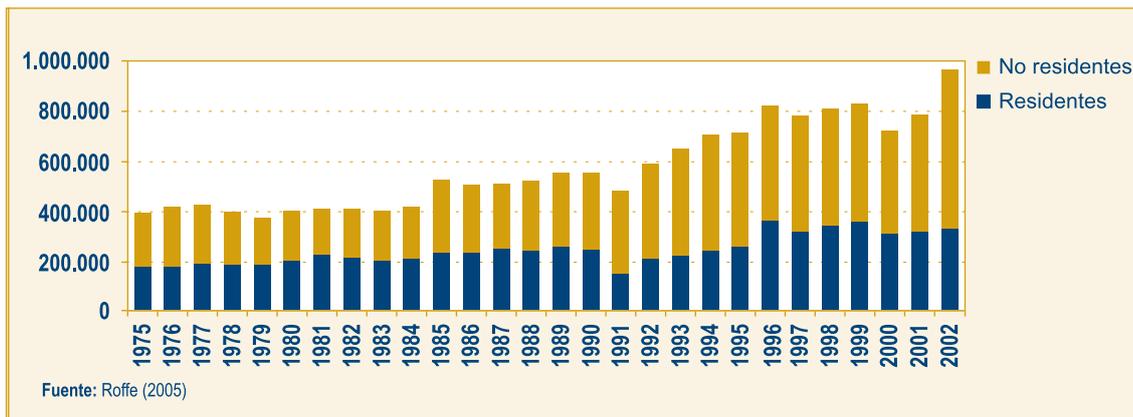


Gráfico 9.3
Patentes otorgadas a nivel global

de los no residentes. Esta tendencia estaría reflejando la creciente internacionalización de la tecnología; a fines de los noventa, por ejemplo, un promedio de 14,5% del total de invenciones de los países de la OCDE eran de propiedad (o copropiedad) de un residente extranjero, comparado con 10,7% en los inicios de la década (OCDE, 2004a)¹⁰.

Otro hecho importante a destacar es la clara concentración de solicitudes en un número muy reducido de países desarrollados; EEUU, por ejemplo, concentra en promedio el 40% de las solicitudes nacionales e internacionales hechas entre 1994 y 2001. Por su parte, siguiendo la tendencia mundial, tanto las solicitudes como el número de patentes otorgadas a América Latina ha aumentado notablemente a partir de 1990, sin embargo, el número de patentes otorgadas a esta región no

supera el 1,4% del total global desde 1998. Asimismo, las solicitudes de patentes que se presentan en la región proceden mayoritariamente de no residentes, tendencia esta que se ha agudizado en los últimos años (ver Gráfico 9.4).

Las negociaciones comerciales transforman el panorama de la protección de la propiedad intelectual

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionado con el Comercio (ADPIC), negociado en la OMC es, hasta hoy, el acuerdo multilateral más completo sobre propiedad intelectual¹¹. Los países en desarrollo, que en general no estaban de acuerdo con negociar este tema en el seno de la OMC¹², lo aceptaron como un mal necesario para la obtención de beneficios comercia-

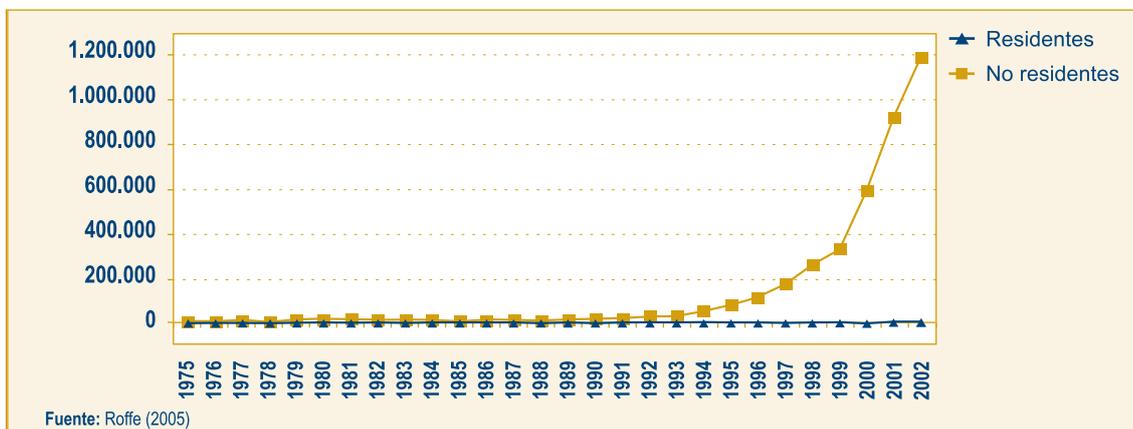


Gráfico 9.4
Solicitudes de patentes presentadas en América Latina y el Caribe

¹⁰ Es importante destacar que un incremento de patentamiento no coincide necesariamente con un incremento de innovación, sino que puede ser el resultado de un cambio en las estrategias de manejo de las innovaciones a nivel internacional.

¹¹ La OMC ha sido el foro para negociar una mayor armonización de la protección de los DPI, y no la OMPI, debido a su mayor poder de cumplimiento, y la carencia, de parte de la OMPI, de los instrumentos adecuados para hacer cumplir (y sancionar el incumplimiento) de los acuerdos.

¹² Estos países argumentaban que el tema de los DPI era competencia sólo de la OMPI, con la excepción, quizá, del tema del comercio de mercancías falsificadas.

les. En particular, lo aceptaron como el precio a pagar por un mayor acceso al mercado en sectores de mayor interés (como los textiles), y para la consolidación de un sistema multilateral que contrarrestara las tendencias hacia las acciones unilaterales de retaliación comercial.

El ADPIC, no obstante, es sólo un aspecto de la “arquitectura internacional de la propiedad intelectual”, tal como se explica en el Recuadro 9.3.

El ADPIC entró en vigor el 1 de enero de 1995, con algunas modalidades especiales de implementación para los países en desarrollo, y ha jugado un rol primordial en la transformación que se produjo en la normativa de la propiedad intelectual a partir de los años noventa. Rompiendo con la tradición de

los tratados clásicos, en particular del Convenio de París, se establece un esquema de armonización basado en estándares mínimos de protección. Estos cubren la mayoría de las disciplinas que los acuerdos anteriores abordaban de manera independiente, y aplican a todos los países miembros de la OMC, sin distinción de su nivel de desarrollo (incluidos los países menos avanzados).

Además, el ADPIC refuerza de manera importante el sistema de propiedad intelectual, al prever medidas orientadas a garantizar su observancia y cumplimiento. Finalmente, por primera vez, se vincula los DPI al comercio internacional, vinculación que se ha extendido y profundizado con la inclusión de compromisos en este tema en los tratados de libre comercio bilaterales. De hecho, el

Recuadro 9.3 La “arquitectura internacional de la propiedad intelectual”

Previo al Convenio de París (1883) y al Convenio de Berna (1886), la protección internacional de la propiedad intelectual prácticamente no existía, estando circunscrita exclusivamente a territorios con leyes nacionales o acuerdos bilaterales, basados en el principio de reciprocidad. La “arquitectura internacional de la propiedad intelectual” cimentada en convenios y tratados administrados por la OMPI, abarca instrumentos internacionales multilaterales de corte tanto sustantivo, como de facilitación de registros internacionales y de clasificación.

La normativa internacional de la propiedad intelectual se complementa por otras convenciones y acuerdos multilaterales, regionales y subregionales. A nivel regional cabe destacar el acuerdo que constituyó la Organización Africana de la Propiedad Industrial (ARIPO), la Organización Africana de la Propiedad Intelectual (OAPI) y el acuerdo que constituyó la Organización Europea de Patentes (EPO). A nivel subregional pueden citarse las normativas sobre la propiedad intelectual de la Comunidad Andina de Naciones. Por último, recientemente los tratados de libre comercio (TLC) –en particular los negociados por EEUU– comúnmente incluyen compromisos adicionales en el área de protección de los DPI, como en el caso del acuerdo EEUU-CAFTA y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La armonización internacional de la protección de los DPI, iniciada con los Convenios de París y de Berna puede ser considerada una armonización “desde abajo”, donde la internacionalización de los estándares de protección tenía en cuenta las condiciones locales de desarrollo. Esta “armoniza-

ción *light*” implica también que un número importante de sectores tecnológicos quedaban excluidos de la protección de patentes, en particular los medicamentos, los productos farmacéuticos y muchos productos de alimentación.

La etapa siguiente, que empieza con la Ronda Uruguay y el acuerdo ADPIC, representa un punto crucial en la expansión de la protección de los DPI a nivel internacional. Se trató de un proceso de armonización más intensa, en el que se logró establecer estándares mínimos aceptados por todos los miembros de la comunidad internacional. El acuerdo ADPIC fue el resultado de una estrategia de coalición de grupos industriales de EEUU, Europa y Japón, quienes convencieron a sus respectivos gobiernos de que la Ronda Uruguay era la oportunidad para incorporar al sistema de comercio internacional la protección de los DPI, entendido como barrera moderna al comercio en sectores cada vez más importantes a nivel global.

Actualmente, además de los foros internacionales de la OMC y de la OMPI, temas relacionados con la propiedad intelectual se discuten en diferentes organizaciones de las Naciones Unidas, como la Secretaría de la Convención para la Biodiversidad (CBD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Comisión sobre Derechos Humanos.

ADPIC contempla una vía legítima para sancionar comercialmente a los países que no cumplan con los compromisos de estándares mínimos, permitiendo la retaliación.

Por otro lado, el ADPIC concedía periodos de transición a los países en desarrollo para su adecuación a las nuevas normas internacionales. Ellos tenían hasta el 1 de enero de 2000 para ajustar sus leyes sobre propiedad intelectual y, en el caso particular de la protección a los productos farmacéuticos, hasta enero de 2005. En la práctica, sin embargo, la mayoría de los países de América Latina adecuaron sus legislaciones al poco tiempo de la firma del Acuerdo de Marrakech y muchos no hicieron uso del derecho al plazo de enero de 2005 otorgado para la protección de los productos farmacéuticos. Se estima, en tal sentido, que los países de la región han notificado al Consejo de los ADPIC más de 1.000 leyes y reglamentos relativos a la propiedad

intelectual, la mayor parte (57%) promulgados después de la vigencia del acuerdo ADPIC. Esta agilidad en la actividad legislativa y reglamentaria confirma la importancia atribuida al tema de la propiedad intelectual en la agenda nacional e internacional de la región. El Recuadro 9.4 resume algunos de los avances sobre esta materia en América Latina.

El tema de la protección de los DPI sigue siendo objeto importante de negociaciones internacionales (OMC, OMPI) y regionales (por ejemplo, la CAN), particularmente en las áreas de extensión de la protección y la inclusión de nuevos temas. Asimismo, han adquirido importancia creciente en la negociación de los tratados bilaterales de comercio. Destaca, además, el rol creciente de la sociedad civil en las negociaciones de este tema, según se comenta en el Recuadro 9.5 (ver pag. siguiente).

Recuadro 9.4 La legislación acerca de propiedad intelectual en América Latina

Previo al ADPIC, América Latina mantuvo una posición de absoluta reserva respecto a los tratados clásicos. Hace 40 años atrás sólo cinco países de la región eran miembros del Convenio de París (Brasil, Cuba, México, República Dominicana y Trinidad y Tobago). Brasil, es el único miembro original de la Convención que ha mantenido tal estatus hasta el día de hoy. Con respecto al Convenio de Berna la situación es parecida: hace 40 años, ningún país de América Latina, con excepción de Brasil, era miembro del Convenio. La gran mayoría de los países se adhieren a este Convenio internacional a comienzos de la década de los noventa¹. Esto confirma que la región, con la excepción de sólo cuatro países, inicia su incorporación a los grandes tratados internacionales de la DPI sólo en la década de los sesenta, consolidando este ingreso en los años 1990 con la Ronda Uruguay y el acuerdo ADPIC.

En general, antes de la ola de reformas empezada en los años setenta, las leyes sobre la propiedad intelectual en la región provenían de fines del siglo XIX y estaban muy influenciadas por las leyes francesas. Éstas generalmente contenían una enumeración de las invenciones patentables y establecía una duración de cinco, diez y quince años para la protección. Las reformas de los años 70 son el resultado de un movimien-

to crítico al sistema, especialmente respecto a los costos y beneficios de las patentes, y la incapacidad del sistema de patentes de responder a las necesidades de promover el desarrollo tecnológico endógeno.

A nivel subregional, destacan los avances hechos por la Comunidad Andina, incluyendo la Decisión 24 sobre Régimen Común al Tratamiento de los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías² y la Decisión 85 sobre el Reglamento para la Aplicación de las Normas de Propiedad Industrial³. La Decisión 24 establece un estatuto común para el tratamiento de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la propiedad industrial, constituye un momento clave en este proceso de reforma, no sólo para la subregión sino que para el mundo. Los aspectos principales de la Decisión 85 reflejaban el pensamiento político del momento, resumido en la proclamación de la Conferencia Especializada sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo de América Latina (CACTAL) en Brasilia en 1972: "los regímenes sobre propiedad intelectual han sido inadecuados y han sido explotados por los exportadores de tecnología para imponer modelos de consumos y conseguir privilegios de producción, distribución y comercio".

¹ Países desarrollados, incluso, como EEUU se adhieren al Convenio de Berna en fecha tardía.

² Adoptada inicialmente a fines de 1970 y modificada posteriormente por la Decisión 22 de 1987.

³ Aprobada en 1974.

Recuadro 9.5 El rol de la sociedad civil en las negociaciones de los DPI

Diversos grupos de la sociedad civil han jugado un papel central en el cuestionamiento del llamado proceso “ADPIC-plus” y, a través de actores no gubernamentales, han enfatizado el análisis de temas como salud pública, alimentación, uso de mecanismos alternativos de protección (como programas de computación de código abierto) y, en general, la inconveniencia para los países en desarrollo de suscribir tratados bilaterales con capítulos sobre propiedad intelectual.

La agenda promovida por los países industrializados en foros multilaterales, así como a nivel regional y bilateral, en el tema de armonización, también ha recibido críticas dentro

de esos países. Esta no se ha limitado a las ONG's, sino también a sectores industriales que no admiten la conveniencia de acelerar la armonización, argumentando que ella no favorece sus intereses. Pequeñas y medianas empresas, por ejemplo, han cuestionado el uso del sistema internacional, el cual resulta costoso para sus intereses.

Además, el análisis crítico en materia de propiedad intelectual no se ha limitado a las patentes, sino que también se ha extendido a los derechos de autor (particularmente los que surgen en 1998 con la adopción, por el Congreso de EEUU, de la Ley de Derechos de Autor para el Milenio Digital (DMCA)).

En cuanto a los acuerdos bilaterales, se evidencia una tendencia creciente a utilizarlos como instrumentos para obtener resultados más amplios que los de los acuerdos multilaterales, especialmente en materia de propiedad intelectual. Estados Unidos ha sido un actor importante en esta materia, al promover acuerdos comerciales bilaterales que buscan, en este tema, fortalecer la protección en general de los DPI y los mecanismos de observancia en particular, más allá de lo exigido por el ADPIC. De hecho, esta generación de acuerdos ha sido calificada como “ADPIC-plus”. La Unión Europea ha seguido también, aunque en menor medida, esta estrategia.

En tal sentido, los tratados de libre comercio (TLC) replican el modelo multilateral en cuanto a niveles más altos de protección y nuevos mecanismos de vigilancia, como condición a cambio de mayor acceso a mercados, concesiones en agricultura e inversión extranjera directa (IED). Comparados con el ADPIC, los TLC negociados por EEUU extienden las materias protegidas¹³; contemplan un uso más estricto de instrumentos de política comercial tales como licencias obligatorias e importaciones paralelas; e incluyen mecanismos más rígidos de cumplimiento, así como disposiciones particulares sobre solución de diferencias, incluyendo las infracciones sin violación¹⁴.

Es importante subrayar que los efectos de los TLC sobre la protección de los DPI van más allá de la relación entre las partes del acuerdo. Así, como consecuencia del principio de la nación más favorecida de los ADPIC, “toda ventaja, favor, privilegio o inmunidad que conceda un miembro a los nacionales de cualquier otro país se otorgará inmediatamente y sin condiciones a los nacionales de todos los demás miembros”, OMC (1994). Es decir, los beneficios que cualquier país de la región conceda a EEUU o a los miembros de la UE, se extienden automáticamente al universo de la membresía de la OMC.

El fenómeno del “ADPIC-plus”, resultante de la proliferación de los TLC, y el consecuente proceso de armonización, ha contribuido a transformar drásticamente el panorama regulatorio de los DPI, con efectos considerables. Primero, ahora se contempla una cobertura más amplia de los derechos, incluyendo, en el caso de medicamentos, una protección exclusiva a la información relativa a las pruebas de seguridad y eficacia de productos. Segundo, refuerza la protección al incluir, por ejemplo, en los derechos de autor, la reproducción digital. Tercero, aumenta notablemente los periodos de protección, por ejemplo, en materia de patentes se establece la protección mínima de 20 años, y se reconocen compensaciones por demoras en la concesión o en la comercialización de estos derechos¹⁵.

¹³ Respecto, por ejemplo, a información relativa a productos agroquímicos y farmacéuticos y productos del mundo digital importando de esta manera las disposiciones más recientes de la legislación estadounidense.

¹⁴ Los acuerdos negociados por la Unión Europea son menos ambiciosos que los promovidos por Estados Unidos. La mayor atención, en el caso de la UE, se concentra en áreas de interés para sus países, tales como la protección a las indicaciones geográficas.

¹⁵ En materia de derechos de autor la extensión con respecto al periodo Pre-ADPIC es formidable: se aumenta en 20 años la protección de 50 años generalmente reconocida por la Convención de Berna.

La protección a los productos farmacéuticos y el derecho de acceso general a la salud

Uno de los temas más controversiales en materia de derechos de propiedad intelectual tiene que ver con la protección de los farmacéuticos y el derecho al acceso a los medicamentos, en particular en los países en desarrollo y entre las franjas más pobres de la población. El ADPIC contiene ciertas flexibilidades y espacios de interpretación para adecuar las disposiciones a las condiciones de cada país, pero con la profundización de la armonización y el ADPIC-*plus* se han ido eliminando estos espacios de interpretación y de libertad de implementación. Sin embargo, debido a los debates originados en 1997 con respecto a importación de medicamentos, la sociedad civil estimó que las supuestas flexibilidades del acuerdo no eran respetadas por los miembros más importantes de la OMC.

Estos casos provocaron un serio debate en el seno de la OMC sobre la incidencia de la propiedad intelectual en la salud pública¹⁶. Esto condujo a la adopción de la Declaración Ministerial de Doha en 2001, que reitera las flexibilidades del ADPIC y la compatibilidad entre la protección a la salud, o cualquier otra medida para el caso de interés público, con la protección a los DPI. En particular, la Declaración reitera que el ADPIC no impide que los países miembros “adopten medidas para proteger la salud pública”, y apoya el derecho de los países a “proteger la salud pública y, en particular, de promover el acceso a los medicamentos para todos”. Esto se traduce en el derecho de los países de emitir licencias obligatorias, y de determinar lo que constituye una “emergencia nacional” o un “caso extremo de urgencia”, en cuyo caso el proceso para adquirir la licencia obligatoria es más rápido y eficiente.

En esta línea, la protección a los productos químico-farmacéuticos es también un tema polémico de los TLC que está negociando EEUU. Éstos, por una

parte, hacen más estrictas las disposiciones relativas a los permisos de registro y comercialización de estos productos; por otra parte, contemplan el ajuste de los periodos de protección de una patente como resultado de demoras en la concesión de la misma. Contemplan también la extensión de la duración de la patente para compensar retrasos resultantes de la aprobación de comercialización; establecen el uso exclusivo por un mínimo de cinco años de la información no divulgada relativa a la seguridad y eficacia de productos farmacéuticos, y la aprobación de la comercialización de productos a terceras personas queda condicionada al consentimiento del titular. Estos aspectos de los TLC se han transformado en uno de los temas más conflictivos de los acuerdos comerciales.

Unas de las preocupaciones de los países en desarrollo es que las disposiciones de los TLC con EEUU restringirá la distribución de los medicamentos genéricos. EEUU quiere extender los “derechos exclusivos” sobre los datos de los ensayos farmacéuticos proporcionados por las compañías originales para impedir que una autoridad nacional reguladora de medicamentos utilice esos datos para registrar versiones genéricas terapéuticamente equivalentes. La exclusividad duraría un cierto tiempo desde el momento que el medicamento original se registra por primera vez en el país (EEUU normalmente pide que sean cinco años)¹⁷.

Las disposiciones sobre “exclusividad de datos” se aplicarían independientemente de si un medicamento está patentado o no. Estas disposiciones harán que las versiones genéricas de medicamentos que ya han sido registrados no puedan ser introducidas en un país durante el periodo que dure la exclusividad de datos (es decir, cinco años). El hecho de que se requiera que una compañía genere sus propios datos disuadirá a muchos productores genéricos de registrar sus productos. Estas restricciones y retrasos a la distribución de genéricos pueden

¹⁶ La adopción por Sudáfrica en 1997 de enmiendas a la ley que regulaba la importación paralela de medicamentos y el uso de licencias obligatorias fue denunciada primero por el USTR quien clasificó al país en el *Special 301 Watch List*. El caso llevó a 39 empresas farmacéuticas a demandar al estado sudafricano por legislar en violación del Acuerdo ADPIC. En esa misma época los Estados Unidos cuestionaron en la OMC la adecuación de la nueva legislación del Brasil sobre propiedad intelectual al ADPIC. Según los Estados Unidos esta legislación estaba en contraposición con el acuerdo en relación a las licencias obligatorias que se otorgaban por no explotación local. Además, hoy día se está llevando a cabo un debate muy similar con respecto a dos iniciativas adoptadas por Brasil en relación a medicamentos que son distribuidos dentro del programa de lucha contra el Sida.

¹⁷ Durante este periodo, si otra compañía quiere registrar una versión genérica de un fármaco, deberá generar y presentar sus propios datos de ensayos clínicos.

actuar como un obstáculo a la competencia, reduciendo las variedades ofrecidas e incrementando el precio de oferta¹⁸.

Además, EEUU busca limitar las circunstancias bajo las cuales se pueden emitir licencias obligatorias sobre medicamentos. Las propuestas incluyen limitar el uso de las licencias obligatorias a los casos declarados de “emergencias nacionales” u otras situaciones de extrema urgencia, y al sector público únicamente.

Un tema de importancia que se plantea es la compatibilidad de los TLC en materia de protección de los productos químico-farmacéuticos con la Declaración Doha. Sin embargo, a pesar de la declaración, la relación entre acceso a la salud y propiedad intelectual sigue siendo un tema importante en la agenda de negociación. Recientes iniciativas en países de la región para hacer frente a emergencias nacionales por medio del uso de las licencias obligatorias ponen de manifiesto que las tensiones en el ejercicio de estas políticas, reconocidas por el Acuerdo de los ADPIC, no dejan de disiparse.

Temas abiertos: espacios para la región

Existen varios temas controversiales que han abierto el debate internacional sobre la protección de los DPI. El tratamiento de estos temas, como se verá a continuación, es de gran importancia para la región, no sólo porque son de su interés particular, sino también porque se trata de áreas en las que la protección de los DPI puede funcionar a su favor. Ello a diferencia de muchos otros aspectos de la propiedad intelectual, que han sido vistos como males necesarios para participar en la economía global. De aquellos temas, los más importantes para los países de América Latina son:

- La protección de la biodiversidad y de los recursos genéticos.
- Los conocimientos tradicionales.
- Las indicaciones geográficas.

Como se verá, en muchos de estos casos, los países en desarrollo están promoviendo un marco jurídico más adecuado, y una mayor protección bajo un sistema internacional; los países industrializados, por su lado, están más concentrados en extender y profundizar la protección de los DPI tradicionales como las patentes. Sin embargo, los temas de biodiversidad, recursos genéticos y conocimientos tradicionales son áreas en las que los mismos países en desarrollo no tienen una posición común acerca de lo que podría ser la normativa internacional adecuada. Hay algunos de ellos, incluidos varios de América Latina, que tienen una biodiversidad más rica, y que han impulsado intensamente las discusiones del tema sin lograr un apoyo importante. Ese es un campo donde un frente común sería clave para alcanzar acuerdos internacionales de interés para los países en desarrollo.

Biodiversidad

En América Latina los temas de biodiversidad y acceso a los recursos genéticos están íntimamente vinculados con el tema de los conocimientos tradicionales. La relación de estos temas con la propiedad intelectual ha sido objeto de discusiones no sólo en el marco del Consejo de los ADPIC y en la OMPI, si no también en la FAO y en el Convenio de Biodiversidad (CBD). En términos generales las discusiones giran alrededor de tres temas principales: la relación entre los ADPIC y el CBD, la patentabilidad de materias vivas y la protección de los conocimientos tradicionales.

La protección de la biodiversidad es de vital importancia para los países de América Latina, y en particular de la región andina, por su alta concentración de biodiversidad. América Latina contiene el 40% de las especies de plantas y animales de los bosques tropicales, y el 36% de las principales especies agroalimentarias¹⁹. Alrededor del 25% de la diversidad biológica mundial está concentrada sólo en la región andina. La biodiversidad tiene una regulación especial a nivel internacional dentro del marco jurídico del CBD (1992), cuya finalidad es la conservación y utilización sostenible de la biodiver-

¹⁸ Sin embargo, un estudio reciente para el mercado colombiano (Fedesarrollo, 2005) encuentra que no es posible establecer una causalidad directa entre el régimen de protección de los DPI y los precios de los farmacéuticos, dada la existencia de otras variables de mayor poder explicativo sobre los diferenciales de precio observados.

¹⁹ UNEP (1997).

sidad, además de la creación de mecanismos que aseguren que el reparto de beneficios sea justo y equitativo²⁰.

El debate en curso es técnicamente muy complejo y encierra una gama amplia de cuestiones que van desde la soberanía de los Estados con respecto a la explotación de los recursos genéticos en su territorio, los temas de “biopiratería”²¹ y “bioprospecciones”²², hasta debates acerca de la manipulación de los genes y el patentamiento de la vida. Sin embargo, el CBD funciona como compromiso voluntario de los países, sin mecanismos de monitoreo o de solución de diferencias. Además, el hecho de que el convenio no haya sido ratificado por EEUU disminuye su impacto de manera considerable.

El ADPIC propone que los países miembros ofrezcan algún tipo de protección de propiedad intelectual para las entidades biológicas. Los países pueden excluir la patentabilidad de plantas, animales y procesos biológicos para su producción, pero no los microorganismos. El país puede elegir entre tres mecanismos posibles: patente, un sistema *sui generis* de protección, o una combinación de ambos²³. El sistema escogido depende en parte de la situación socioeconómica del país y de las condiciones de su agricultura²⁴. A través de los TLC, Estados Unidos está presionando a sus socios comerciales a incrementar y armonizar la protección de las plantas, introduciendo legislación que permita otorgar patentes a plantas que reúnan los requisitos. Es importante destacar los costos que este tipo de protección puede tener sobre los países en desarrollo, en particular para los agricultores que tienen por costumbre reutilizar, intercambiar y vender semillas de manera informal.

El problema de la patentabilidad de las plantas está muy vinculado al tema de la divulgación de origen del recurso genético, para evitar la llamada “biopiratería”. Esto es un tema en el cual la relación entre el ADPIC y el CBD no es clara, y muchos países en desarrollo, incluyendo economías de la región, presionan por su resolución. En particular, se analiza si la divulgación de la fuente y el país de origen del recurso biológico (y los conocimientos tradicionales conexos) utilizado en la invención contribuyen a un mejor examen de la patente, y previene así los casos de patentes indebidas.

Aún aceptando este principio, permanece la incertidumbre en torno a la definición del tema de la divulgación de la fuente y país de origen, el efecto jurídico de una divulgación errónea o de no divulgar, y la cuestión de quién debería soportar la carga de la prueba, entre otros. Actualmente, los países se encuentran divididos entre quienes se oponen a incorporar estas exigencias en el sistema de patentes, los que plantean una incorporación voluntaria y aquellos que la plantean de forma obligatoria.

Es importante destacar que la ampliación y profundización de la protección de los DPI ha contribuido a una mayor explotación de la biodiversidad, ofreciendo mayor protección al uso de recursos genéticos cosechados y de conocimientos tradicionales, sin salvaguardias para los propietarios “tradicionales”. Por esto ha aumentado el interés de algunos países, en particular de los países en desarrollo, de establecer un marco jurídico internacional para la protección de la biodiversidad, incluidos los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales vinculados a su utilización.

²⁰ Es importante destacar que la mayoría de los países del mundo han suscrito este convenio. Sin embargo, EEUU nunca lo ha ratificado.

²¹ No existe una definición aceptada del término “biopiratería”. Según el Grupo de Acción sobre Erosión, Tecnología y Concentración (Grupo ETC), la biopiratería es “la apropiación de los conocimientos y recursos genéticos de las comunidades agrícolas e indígenas por parte de particulares o instituciones que intentan implementar un control monopólico exclusivo (normalmente en forma de patentes o derechos del mejorador) sobre estos recursos y conocimientos”. (ETC Group, 2002).

²² La prospección de la biodiversidad, o bioprospección, busca acortar el camino y los costos en la identificación de principios activos básicos existentes en los organismos vivos; así, esos compuestos y moléculas pueden terminar transformados, por ejemplo, en fármacos; González Posso (2000).

²³ El sistema de protección de las variedades de plantas reconocido a nivel internacional es la Unión Internacional para las Obtenciones Vegetales (UPOV), que de hecho es el sistema seguido por EEUU y la UE. Para los países en desarrollo, la UPOV tiene la ventaja de ofrecer una legislación ya disponible. Sin embargo, puede ser que el nivel de protección ofrecido sea demasiado alto para un país con un sistema de agricultura menos tecnológico.

²⁴ En la práctica, como esta protección es ofrecida en los diferentes países varía mucho: hay países que permiten el patentamiento incondicionado de las plantas, otros que ponen condiciones basadas en el método de reproducción, y otros que establecieron una legislación especial al efecto.

Los países de la Comunidad Andina tienen una normativa comunitaria (Decisión 391) que regula el acceso a los recursos genéticos de la región. Según ella, el gobierno tiene un rol decisivo en esta materia, en tanto que los recursos genéticos son considerados patrimonio del Estado. El uso de algunos de estos recursos por parte de una empresa extranjera exige con rigor el cumplimiento forzoso de condiciones específicas, que incluyen la sumisión de muestras duplicadas del recurso a una institución designada, compartir la información y los resultados de la investigación con la autoridad nacional competente, la asistencia en el fortalecimiento de la capacidad institucional y el reparto de los beneficios financieros u otros vinculados a esta utilización. Sin embargo, desafortunadamente, la implementación de esta normativa ha encontrado importantes obstáculos a nivel operativo.

Finalmente, es importante destacar que los TLC, y el proceso de negociación bilateral en general, tienen como efecto la ruptura de las alianzas estratégicas en la negociación internacional de los DPI. En el caso andino, por ejemplo, no es claro cómo las normativas de la subregión se adecuarán a los compromisos en materia de protección de los DPI contenidos en los TLC. Pero además de la legislación ya existente, las alianzas son importantes para la negociación de materias aún no sujetas a una legislación definida.

Conocimientos tradicionales

Los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales son todos aquellos saberes de los pueblos indígenas sobre las relaciones y prácticas con su entorno, transmitidos de generación en generación, principalmente de manera oral. Hay varias motivaciones para proteger los conocimientos generales como la preservación de la biodiversidad, la defensa de la cultura tradicional, y la justicia de hacer partícipes a los pueblos indígenas de los beneficios derivados de la utilización de su saber. El conocimiento tradicional forma parte de la identidad cultural de las comunidades y es esencial en la seguridad alimentaria y en la salud de poblaciones enteras en los países en desarrollo, dado que ofrece

un tratamiento más asequible para los estratos más pobres²⁵.

Muchos de los temas relativos a los conocimientos tradicionales están fuera del campo de protección de los DPI. Sin embargo, en aquellas áreas en las que se solapa con los temas de biodiversidad, recursos genéticos y patentes (o marcos y derechos de autor) deben ser considerados conjuntamente. Por ejemplo, el conocimiento acerca de las propiedades curativas de las plantas ha sido el origen de muchas medicinas modernas, y uno de los temas de discusión es la oportunidad y modo de retribución a las comunidades el uso de estos conocimientos. Dado los diferentes aspectos del conocimiento tradicional, el tema de su protección debería ser abordado no sólo por la OMPI y la OMC sino por organizaciones como la CBD y la UNCTAD, ya que ninguna de estas instituciones posee, por sí sola, la experticia y los recursos necesarios para manejar todos los aspectos del tema.

Los conocimientos tradicionales se pueden proteger tanto en el marco del sistema de propiedad intelectual, como a través de nuevas medidas (*sui generis*) de protección. Ejemplos de protección dentro del sistema existente de propiedad intelectual incluyen la utilización de los derechos de autor para proteger creaciones tradicionales de los aborígenes en Canadá, y el uso de indicaciones geográficas para proteger licores tradicionales en Venezuela. Sistemas *sui generis* incluyen provisiones para otorgar a las comunidades indígenas derechos sobre sus conocimientos tradicionales. Sin embargo, la protección a través del sistema existente de propiedad intelectual no ha sido muy atractiva para las pequeñas compañías en los países en desarrollo, debido a los costos de obtención y cumplimiento, por lo que se esperan beneficios limitados también para las comunidades indígenas. Es por esta razón, entre otras²⁶, que muchos países han decidido que el sistema actual no es adecuado para proteger el conocimiento tradicional, y, por ende, están en la búsqueda de sistemas alternativos.

Por otro lado, la mayor parte del conocimiento tradicional se trasmite de manera oral, lo que hace

²⁵ Cerca del 80% de la población de los países en desarrollo depende de las medicinas tradicionales para satisfacer sus necesidades médicas (CAF, 2005).

²⁶ Por ejemplo, las condiciones de los DPI en relación a requerimientos de novedad o las referidas a periodos limitados de protección, las cuales no cubren las necesidades de protección de los conocimientos tradicionales.

que en muchos casos no exista constancia escrita de los mismos. Esto dificulta la evaluación de novedad e inventiva de la solicitud que descansa sobre conocimientos tradicionales, y podría dar lugar al otorgamiento de patentes. Para evitar esta apropiación indebida a través de las patentes a terceros, se están haciendo esfuerzos, tanto a nivel internacional como nacional, para catalogar estos conocimientos en bases de datos digitales. Además, una mayor documentación de los conocimientos tradicionales contribuye a la conservación, promoción y posible explotación, de estos conocimientos por parte de sus propietarios verdaderos.

Un ejemplo de base de datos ya existente es la Biblioteca Digital de Conocimientos Tradicionales (TKDL, “*Traditional Knowledge Digital Library*”) de India, que documenta los conocimientos del dominio público, particularmente los relacionados con la medicina tradicional india, en un formato digitalizado. El objetivo es legitimar los conocimientos tradicionales existentes. Facilitando la recuperación de la información sobre los conocimientos tradicionales a los examinadores de patentes, se espera evitar la concesión de patentes que reivindican conocimientos que ya son de dominio público.

La OMPI y un grupo de países en desarrollo, liderados por India y China están intentando crear estas bibliotecas digitales de conocimientos tradicionales, cuyo objetivo es, no sólo catalogar los conocimientos tradicionales que ya son de dominio público, sino hacerlo teniendo en cuenta el sistema de Clasificación Internacional de Patentes (IPC) de la OMPI, facilitando así el acceso a la información.

En Venezuela, existe un proyecto de recolección de datos acerca de plantas medicinales de los pueblos indígenas amazónicos, elaborado por la Fundación Nacional de Ciencias de Venezuela (Fudeci). Se argumenta que el objetivo de esta base de datos es facilitar al gobierno la recaudación de fondos para las comunidades indígenas por el uso de esta propiedad intelectual²⁷. En Perú, se creó la Comi-

sión Nacional para la Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y a los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas en 2004. Entre sus principales funciones está mantener registros de recursos biológicos y conocimientos tradicionales y la protección contra la biopiratería.

En los países andinos, las poblaciones indígenas han propuesto un régimen especial para el conocimiento tradicional colectivo nuevo, fuera del marco de un régimen de propiedad intelectual, o un régimen mixto que pueda incluir elementos de los DPI. Tal como ya existe en otros países, este régimen promueve la creación de una base de datos o registros que, a su vez, pueda ser utilizada dentro del sistema de DPI. Es importante resaltar que estas bases de datos además de ser del dominio público son también un mecanismo de defensa frente al uso indebido de los DPI.

Otra forma posible de protección es a través de las normas nacionales de protección de los conocimientos tradicionales, en las que se establezca la forma en que se dará la protección, debiendo contar con la plena participación de los pueblos indígenas. Un ejemplo de esto es la Ley Peruana, la cual pretende ser un instrumento jurídico nuevo donde se contemplan las particularidades del conocimiento tradicional y su protección²⁸. Igualmente, las constituciones políticas de Ecuador y Venezuela incorporan el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y mencionan la protección de los conocimientos tradicionales colectivos e integrales admitiendo la propiedad intelectual²⁹. Alternativamente, se podría dejar la protección de los conocimientos tradicionales a la sola competencia de los propios pueblos indígenas que los poseen y generan, con el Estado como protector del patrimonio cultural de la nación (CAF, 2005).

Indicaciones geográficas

Según la OMPI una indicación geográfica es “un signo utilizado para productos que tienen un origen geográfico concreto y poseen cualidades o una

²⁷ Sin embargo, este proyecto ha recibido quejas de parte de las comunidades indígenas, quienes sostienen que esa base de datos se levantó sin su consentimiento y reclaman la devolución de la misma.

²⁸ Ley N° 27811-Perú “ Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los recursos biológicos”.

²⁹ Para un mayor detalle sobre esto véase el capítulo 5, De los Derechos Colectivos, Art. 84 en el caso de Ecuador y el capítulo VIII, De los Derechos de los Pueblos Indígenas, Art. 124, en el caso de Venezuela.

reputación derivada específicamente de su lugar de origen”. Por lo general, una indicación geográfica consiste en el nombre del lugar de origen de los productos (por ejemplo, “Champagne”, “Tequila” o “Roquefort”) vinculado a una cualidad particular, una reputación u otra característica por el hecho de proceder de ese lugar.

El ADPIC no fue el primer tratado internacional en regular las indicaciones geográficas, pero sí fue el que se encargó de globalizar y fortalecer la protección a esta categoría de derechos³⁰. Además, el ADPIC es el primer acuerdo en el cual se establece una protección diferenciada y adicional para un grupo especial de productos, como son los vinos y licores.

El ADPIC establece la obligación de los países miembros de proteger las indicaciones geográficas, sin establecer el sistema de protección que se debe implementar. Según la Secretaría de la OMC, las formas más habituales corresponden a las leyes sobre prácticas comerciales, el derecho de marcas y medios *sui generis* de protección. El ADPIC establece un estándar básico de protección, según el cual los países miembros de la OMC deben prever los medios legales para evitar el uso de una indicación geográfica –en la designación o presentación de un producto– que pueda causar confusión al público respecto al origen del producto, y cualquier otra utilización que pueda constituir un acto de competencia desleal. En otras palabras, se debe proteger el uso de las indicaciones geográficas frente a cualquier medio que indique o que sugiera que el producto proviene de una región geográfica distinta a su verdadero origen, o que pueda causar confusión en el público.

El ADPIC, además de estos estándares básicos generales, provee una protección adicional para los vinos y los licores. Entre los varios requisitos, resalta el principio de que los nombres de los vinos y de las bebidas alcohólicas deben estar protegidos, incluso cuando no exista el peligro de inducir a errores a los consumidores o de que se genere una competencia desleal. El Consejo de los ADPIC se comprometió a entablar negociaciones para el establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de estos productos, que sean susceptibles de protección por los miembros participantes del sistema³¹.

Es interesante destacar que las discusiones relativas a las indicaciones geográficas, además de otros temas “especiales” de propiedad intelectual, no han tenido un carácter norte-sur. Al contrario, los países, tanto industrializados como en desarrollo, se han agrupado de manera mixta, conforme a intereses específicos, configurándose así dos bloques. Por un lado, uno liderado por los países productores de vino del “viejo mundo”, que desean aumentar la protección a las indicaciones geográficas, sea a través de un registro multilateral con efectos jurídicos importantes, o a través de la extensión de la protección adicional establecida para vinos y licores a todos los demás productos³². Por otro lado, un grupo liderado por los países productores de vino del “nuevo mundo”, que desean establecer un registro multilateral pero sin efecto jurídico, y que están en contra de la extensión de la protección adicional propia de los licores y vinos a los demás productos³³.

Los países de América Latina no parecen haber sido muy activos en la protección a las indicaciones geográficas propias. Además, como se mencionó antes,

³⁰ Previo al Convenio de París, el Arreglo de Madrid de 1891 relativo a la Represión de las Indicaciones de Procedencias Falsas o Engañosas en los Productos, y el Arreglo de Lisboa de 1958 relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional, habían tratado este tema.

³¹ Esta disposición corresponde a una tarea pendiente del ADPIC, y ha sido objeto de prolongados debates en el seno del Consejo ADPIC. Las negociaciones relativas al registro multilateral se iniciaron en febrero de 1997. Sin embargo, las negociaciones no han dado grandes resultados, y prosiguen hasta estos días. Los puntos más importantes de desacuerdo lo constituyen “la medida en que el registro de una indicación geográfica en el sistema multilateral debería tener efectos jurídicos a nivel nacional, y la medida en que esos efectos deberían aplicarse a todos los miembros de la OMC o solamente a los que opten por participar en el sistema” (OMC, 2005f). Quedan también por analizar otras cuestiones como los costos y las cargas administrativas del registro multilateral.

³² Este grupo comprende la UE, Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, India, Jamaica, Kenya, Marruecos, Polonia, Sri Lanka, Rumania, Eslovenia, Suiza, Tailandia, y Turquía.

³³ Este grupo incluye, entre otros, Argentina, Australia, Canadá, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Japón, México, Nueva Zelanda, República Dominicana y el Taipei Chino.

el modo en que se han agrupado los países en torno a las cuestiones relacionadas con las indicaciones geográficas indica que sólo una parte de la región está involucrada en el debate. Pareciera entonces difícil que se pueda encontrar un espacio común entre los países de la región en esta materia³⁴.

Los efectos económicos de un mayor uso y una mayor protección de las indicaciones para los países en desarrollo no son claros. Por un lado, existen beneficios potenciales asociados a la transformación de los productos locales de exportación de bienes a granel en bienes de consumo de nicho, bien comercializados y reconocidos a nivel mundial. Con ello, claramente, aumentaría su valor de exportación. Por otro, los costos de la ejecución y administración de un sistema de protección de las indicaciones geográficas podrían ser demasiado elevados para muchos países en desarrollo, superando incluso cualquier beneficio potencial.

Reflexiones sobre una estrategia común de América Latina

Según lo expuesto a lo largo del capítulo, parece urgente que los países de la región entren en un periodo de análisis y reflexión sobre el papel de los DPI en su desarrollo. Se ha visto aquí que no existe un modelo único aplicable a los países, dadas las diferencias en experiencias y niveles de desarrollo industrial. Los regímenes de protección de los DPI en la región no se adaptan, por lo general, a las estructuras locales de producción (Cimoli *et al*, 2004), sino que responden básicamente a presiones externas y a las exigencias de la nueva arquitectura internacional de la propiedad intelectual. Estas dos fuerzas imponen límite a sus posibilidades legislativas, pero todavía queda espacio para influir en temas aún abiertos en la mesa de negociaciones. Estos incluyen, entre otros, el campo de los conocimientos tradicionales y el folklore, la biodiversidad, y los recursos genéticos. En estos temas es deseable una posición conjunta de estos países, a pesar del grado diferente de interés que cada país tiene en ellos, dada la importancia de estas materias para la región.

Una política regional en materia de propiedad intelectual debe tomar en cuenta las brechas existentes

entre países en el conocimiento e identificar los temas prioritarios de acción, en particular a nivel regional. Las brechas en el conocimiento dependen en parte del vínculo del sistema de DPI con los sistemas nacionales de innovación, los sistemas productivos, la IED, el comercio internacional y las transferencias de tecnología.

Asimismo sería necesario reactivar el debate nacional y regional sobre la propiedad intelectual, fomentando una participación más amplia de la sociedad civil, a fin de identificar los intereses nacionales y regionales en los foros de negociación. Asimismo, es importante dedicar especial atención al verdadero alcance de temas muy discutidos, en especial, el relativo al impacto económico de la piratería, el patentamiento de *software* y los sistemas de acceso abierto (*open source*), la biodiversidad en sus aspectos sociales, culturales y jurídicos, y el problema de la biopiratería. Finalmente, el debate sobre la propiedad intelectual no debe reducirse a su óptica comercial, sino que debe ser parte de una visión más integral de desarrollo.

Aún con los límites establecidos por los diferentes acuerdos internacionales, regionales y bilaterales, quedan algunos espacios de política para los países de la región. Por ejemplo, en el uso de las licencias obligatorias para fines de necesidad general, o como mecanismo para controlar las prácticas abusivas; y el establecimiento de criterios de patentamiento que estén conformes a los niveles de desarrollo de los países; y la administración del sistema de propiedad intelectual para mejorar la calidad de las patentes, promover la innovación local y favorecer su uso por parte de las pequeñas y medianas empresas.

En este contexto, es oportuno que los países de América Latina identifiquen algunos temas prioritarios de acción. A nivel nacional, el debate debería enriquecerse fomentando la participación amplia de la sociedad civil, mientras que a nivel regional se debería incluir temas de cooperación a fin de estimular el desarrollo científico y tecnológico, incluyendo el papel que en ello juega la propiedad intelectual. A nivel de negociaciones internacionales y regionales, es necesario identificar con precisión

³⁴ Históricamente, las indicaciones geográficas han sido preferentemente utilizadas más por los países europeos, y para vinos y licores.

los intereses ofensivos y defensivos, tanto nacionales como regionales, así como fortalecer la capacidad de los equipos negociadores. Podría ser conveniente privilegiar el multilateralismo en el diseño de estándares internacionales sobre la propiedad intelectual. En cuanto a temas particulares, es importante reforzar la incorporación del tema de la biodiversidad y de los conocimientos tradicionales a las negociaciones internacionales. En este caso, el mejoramiento de la capacidad técnica de las oficinas nacionales de propiedad intelectual en estos temas sería una contribución importante.

De manera que, a pesar del limitado espacio de maniobra de que disponen los países de la región producto de los acuerdos ya alcanzados, queda todavía algún espacio de negociación, especialmente en temas abiertos de interés para la región, como la biodiversidad, el conocimiento tradicional, y los indicadores geográficos, entre otros. Una posición regional conjunta es necesaria no sólo para negociar eficazmente estos temas, sino también para maximizar el aporte positivo de la propiedad intelectual en las economías de la región.

La agenda de la facilitación del comercio

La agenda de la facilitación del comercio¹

Introducción

A lo largo del libro se ha evidenciado la tendencia a la liberalización de las políticas comerciales de los países de América Latina, caracterizadas principalmente por el desmantelamiento de gran parte de las barreras arancelarias y no arancelarias. El impacto positivo de estos cambios sobre el crecimiento de los flujos comerciales de la región ha quedado también claramente establecido y, por ende, se ha puesto de manifiesto la necesidad de profundizar el proceso de apertura a través de una estrategia coherente de inserción internacional.

En este sentido, los flujos comerciales de los países se ven afectados por normas, prácticas y procedimientos internos de los propios países que, aunque no están diseñados explícitamente para frenar el comercio, pueden obstaculizarlo en la práctica. Constituyen, por tanto, una limitación a un mayor acceso a los mercados globales, por lo que su reforma debería ser considerada dentro del conjunto global de las políticas de inserción internacional. Estas reformas constituyen, según se verá inmediatamente, lo que se conoce como medidas de facilitación del comercio, esto es, medidas que aunque no significan en sí mismas un estímulo al comercio, pueden agilizarlo al hacerlo menos costoso.

No existe una definición única y precisa de lo que se entiende por facilitación del comercio. Para algunos, se trata de medidas que afectan directamente las operaciones de exportación e importación, tales como la documentación requerida y trámites burocráticos asociados a esas operaciones. Las medidas orientadas a la modernización de las aduanas son las típicas medidas de facilitación del comercio que deben considerarse en la definición. Otros, amplían el término para incluir toda acción reglamentaria de las actividades de comercio exterior, así como las operaciones que ellas requieran, como el transporte, los seguros y los pagos conexos.

Organismos como la OCDE, por otro lado, utilizan una definición más amplia que abarca la simplifica-

ción y adecuación de los procedimientos, el manejo de la información requerida para el comercio de bienes, y los mecanismos de pago del comercio. Los procedimientos incluyen todo lo relativo al transporte, los seguros y los medios de pago; igualmente contemplan las normas aduaneras, y los requisitos exigidos por las autoridades en relación a la seguridad, la salud pública, las medidas sanitarias y fitosanitarias y la preservación del medio ambiente (OCDE, 2002a).

En la OMC la definición de la facilitación del comercio, y la terminología utilizada ha evolucionado con los años. Al principio se hacía referencia solamente a la necesidad de “simplificar” los procedimientos que rigen el comercio (OMC, 1996). Se entendía por “simplificar”, básicamente, la disminución del denominado “papeleo” en los puntos de entrada de las mercancías y el fácil acceso a la información sobre las reglamentaciones del comercio. Con el tiempo la definición y terminología utilizadas se ha extendido para dar cabida a las propuestas de varios países miembros sobre una amplia diversidad de materias relativas a la facilitación del comercio.

A lo largo de este capítulo se utilizará una definición amplia de la facilitación del comercio, similar a la adoptada por la OMC, para evaluar el tema en el caso de la región. Según esta amplia perspectiva del tema, en las medidas de facilitación del comercio inciden aspectos comerciales, pero también pertenecen a una agenda interna dirigida a una mayor eficiencia productiva doméstica. Particularmente, este capítulo se concentrará en la incidencia comercial de los diversos aspectos de la facilitación del comercio.

El tema de la facilitación del comercio se incluyó formalmente en las negociaciones de la OMC con la aprobación del “Compromiso de Julio” de la Ronda Doha, según el cual el objetivo de las negociaciones sería mayor agilidad del movimiento

¹ Este capítulo se basa en los resultados del trabajo de Rodríguez (2005) comisionado para este libro.

internacional de mercancías². Las negociaciones harían énfasis en los aspectos contemplados por el GATT en 1994 respecto al trato de los bienes en tránsito; a los sistemas y modalidades de pago y otras formalidades asociadas, y la publicación de reglamentaciones relativas al comercio³.

La incorporación de las medidas de facilitación del comercio como tema de discusión en la OMC, por una parte, y la convicción, cada vez más generalizada, de que ellas pueden generar efectos favorables sobre el comercio y el desarrollo, han resultado en un creciente interés de organizaciones internacionales en esta materia. En tal sentido, dichas organizaciones están asignando más tiempo y recursos a análisis de costo/beneficio de este tipo de medidas; al desarrollo de metodologías para determinar las necesidades de los países; y al apoyo a los países en desarrollo, tanto en las negociaciones de la OMC como en la puesta en práctica de acciones concretas de facilitación del comercio. Las organizaciones internacionales más activas en este campo son la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el Banco Mundial, la UNCTAD, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (Unecce), la OCDE y la propia OMC.

En este capítulo se evaluarán los aspectos principales de la facilitación del comercio en lo que se refiere a su aspecto comercial, dando perspectiva especial a la situación de América Latina en esta materia. Se hace también una revisión general de la literatura acerca de los impactos de la facilitación del comercio, reseñando la experiencia de países de la región, y se expone su posición en el marco de las discusiones de la OMC.

De la evaluación realizada se desprende que las reformas para la facilitación del comercio se traducen, efectivamente, en ahorros importantes de costos (en tiempo y en recursos) para los operadores comerciales. Las mejoras orientadas a reducir los costos de transporte resultan especialmente relevantes para la CAN, así como las dirigidas a la infraestructura portuaria y procedimientos de las aduanas y de pasos de frontera, dada la importancia

del comercio marítimo y terrestre para la subregión. Asimismo, en relación a la situación del tema en las negociaciones multilaterales, no es previsible que se alcancen decisiones en el corto plazo, en tanto que las discusiones se hallan aún en una etapa de intercambio de experiencias y aspectos técnicos.

El capítulo consta de cinco secciones. En la sección 1 se realiza una evaluación del vínculo entre los aspectos de logística –especialmente de transporte– y la facilitación del comercio. En la sección siguiente se hace una revisión de la literatura acerca de impactos específicos de las medidas de facilitación del comercio, haciendo mención de la experiencia de algunos países de la región. En la sección 3 se revisa la evolución y la situación actual de la materia en las negociaciones en el seno de la OMC. En la sección siguiente se exponen los elementos principales de una agenda de facilitación del comercio para la Comunidad Andina, con énfasis especial en el tema de aduanas portuarias y pasos de frontera. Finalmente, en la sección 5 se presentan las principales conclusiones del capítulo.

Logística y facilitación del comercio

Un aspecto fundamental en la facilitación del comercio es el relacionado con la logística del proceso productivo en todas sus fases, particularmente el traslado y almacenaje de la producción, desde la adquisición de materia prima hasta el consumo final (CAF, 2002). Los factores de logística representan, por ejemplo, un 20% de los costos totales de la producción de los países de la OCDE. De allí que su consideración debería ser parte integral de las estrategias para aumentar la competitividad de la producción, con lo que, al mismo tiempo, se incrementa la posibilidad de un acceso mayor a los mercados globales.

El transporte, a su vez, representa aproximadamente el 25% de los costos totales de logística⁴ y estudios recientes sobre los determinantes del comercio internacional, han destacado el papel de los costos de transporte, entre los cuales resalta la ubicación geográfica (Carrere y Schiff, 2004). En

² Anexo D del referido compromiso.

³ OMC (2002).

⁴ Seguido por los costos de almacenamiento, con un quinto de dichos costos, y por los costos de mantenimiento de inventarios, con un sexto de los costos totales de logística OMC (2005b).

este sentido, el estudio refuta la creencia de que, producto de la globalización y los adelantos tecnológicos, el factor geográfico es ahora menos importante, observándose, además una caída de los costos de transporte. Hummels (1999), por ejemplo, utilizando estadísticas de costos de envío, muestra evidencia de que los fletes de transporte marítimo han aumentado. Autores como Leamer y Levinsohn (1995), por su parte, resaltan que “el efecto de la distancia en el patrón comercial no se ha reducido en el tiempo. Contrariamente a la impresión popular, el mundo no se está poniendo más pequeño [...]”. Del mismo modo, Disdier y Head (2003), basándose en estimaciones del coeficiente de distancia en los volúmenes de comercio, encuentran que el impacto de la distancia en el comercio ha crecido en el tiempo de manera significativa⁵.

En esta línea, Carrere y Schiff (2004) encuentran que 77 países (51,3%) de una muestra de 150 han reducido la distancia de sus importaciones y/o exportaciones en el periodo 1962-2000, esto es, tienden a aumentar su vínculo comercial con países más cercanos⁶. Desde el punto de vista regional, los autores encuentran que para ese periodo (1962-2000) las distancias comerciales en las subregiones del Sur y Centro América se han reducido significativamente, especialmente para las exportaciones. Así, se encuentra que la reducción ha sido de 8,4% para las exportaciones de Mercosur y de 2,5% para las importaciones. Por su parte, en el MCCA (o CACM, por sus siglas e inglés) la reducción ha sido de 24,2% para las exportaciones y de 11,6% para las importaciones; finalmente, en la Comunidad Andina (CAN) dicha reducción en la distancia del comercio fue de 18,3% para las exportaciones y de 8,4% para las importaciones⁷.

Por otro lado, en el caso de la Unión Europea, Hummels (1999) encuentra evidencia indirecta de que los costos de transporte terrestres han caído en relación con los correspondientes a los fletes marítimos que, según señalamos líneas arriba, han aumentado. Estos resultados son confirmados por Glaeser y Kohlhase (2003), quienes también

concluyen en la caída de los costos de transporte terrestre en la UE.

De modo que los resultados reseñados en cuanto al acortamiento relativo de las distancias del comercio pudieran estar reflejando este abaratamiento en el costo del transporte terrestre —que favorece el comercio con los países más cercanos. Pudieran también ser el resultado del impulso de los acuerdos comerciales a nivel regional y subregional de los últimos años. Respecto a esto último, sin embargo, Carrere y Schiff (2004) encuentran que, a pesar de la previsible relación inversa entre la integración regional y la distancia del comercio, ésta es comparativamente mayor para países miembros de bloques comerciales que para países que no lo son. Pareciera entonces que las economías pertenecientes a bloques regionales no han hallado un incentivo suficiente en el abaratamiento de los costos de transporte para estrechar las relaciones con los socios más cercanos del bloque. Por el contrario, la evidencia muestra que, incluso, tales bloques se están formando entre países no necesariamente cercanos geográficamente.

En el Cuadro 10.1 (pág. siguiente) se ilustra el comportamiento de las exportaciones por país/región a los EEUU, así como una aproximación de los costos de transporte para cada región/país. Se evidencia allí, por un lado, la relación directa que existe entre los costos de transporte y la proximidad geográfica entre los socios comerciales: aquellos países/regiones más cercanos a EEUU son los que registran los menores costos de transporte de sus exportaciones. Esto apoyaría la tesis de que la globalización y el progreso tecnológico no acortan efectivamente las distancias. Asimismo, evidencian que aunque el factor geográfico no es el único determinante en los costos de logística asociados al comercio, sí juega un papel relevante en el caso de las exportaciones de los países de la región hacia el mercado estadounidense. Pareciera, por tanto, que es manifiesta la importancia de reducir los costos de transporte para aumentar las posibilidades de un mayor acceso a ese mercado del norte.

⁵ Estos resultados también son encontrados por Brun *et al* (2002) y Coe *et al* (2002), quienes señalan que la mayoría de los estudios han hallado un incremento en el valor absoluto del coeficiente de la distancia en el comercio.

⁶ Por su parte, 39 países (26%) de la muestra tienen un cambio positivo y significativo en esta distancia, 30 países (20%) presentan tendencias opuestas en la distancia de las importaciones y las exportaciones, y 4 países (2,7%) no registran cambios significativos.

⁷ La excepción es Caricom que muestra cambios no significativos.

Cuadro 10.1 Exportaciones totales a Estados Unidos en 2004 (millones de US\$)

Región/País	Valor CIF	Valor FOB	(CIF/FOB)-1 (%)
CAN	42.282,6	39.929,4	5,89
Mercosur	27.442,9	25.501,8	7,61
Chile	5.696,3	5.007,0	13,77
México	156.884,7	154.958,8	1,24

Fuente: USITC (2005), cálculos propios

La relación directa entre distancia geográfica y costos de transporte parece clara también cuando se toman en consideración los quince principales productos de exportación por país (región) a EEUU. El Cuadro 10.2, que ilustra estas exportaciones, muestra resultados cuantitativos bastante aproximados a los observados para las exportaciones totales. Así, ellas indican que, nuevamente, los países que presentan costos más bajos son precisamente aquellos de mayor cercanía con el mercado estadounidense.

Otro tema importante en el análisis de los costos de transporte es la distribución de las exportaciones por país/región hacia EEUU entre bienes con alto y bajo costo de transporte. Tomando como límite entre costos bajos y altos, el costo promedio de transporte para América Latina (6%), se observa que los bienes de bajo costo representan un peso importante en la CAN y México. Por el contrario, Mercosur y Chile

concentran sus exportaciones a EEUU en productos con altos costos de transporte (superiores a la media latinoamericana). Estos resultados se muestran en el Cuadro 10.3.

Haciendo un análisis similar para el caso específico de la Comunidad Andina, esto es, comparando los costos de transporte de las exportaciones a EEUU⁸ –con y sin petróleo– con el promedio del grupo los países, se observa (ver Cuadro 10.4) que al excluir el petróleo, la estructura de costo de las exportaciones de Ecuador, Colombia y Venezuela favorece la participación de los bienes de mayor costo de transporte. Destaca en particular Venezuela, con un cambio de 18% a 72%. Siendo además Colombia y Venezuela los países con mayor peso relativo en el comercio de la CAN, estos resultados evidencian que, en general, excluyendo el petróleo, las exportaciones del bloque subregional al mercado estadounidense se concentran en productos de altos costos de transporte.

Cuadro 10.2 Exportaciones a Estados Unidos, 15 principales productos, en 2004 (millones de US\$)

Región/País	Valor CIF	Valor FOB	(CIF/FOB)-1 (%)
CAN	39.824,9	37.607,0	5,90
Mercosur	19.337,1	18.053,2	7,11
Chile	5.288,6	4.631,3	14,19
México	137.046,7	135.576,3	1,08

Fuente: USITC (2005), cálculos propios

Cuadro 10.3 Distribución de bienes exportados entre alto y bajo costo (%)

Región/País	Bajo costo (menor al 6%)	Alto costo (mayor al 6%)
CAN	88	12
Mercosur	21	79
Chile	31	69
México	100	0

Fuente: USITC (2005), cálculos propios

⁸ Se consideran, nuevamente, los quince productos principales.

Cuadro 10.4 Distribución de bienes exportados entre alto y bajo costo (%)

País	15 principales productos			
	Bajo costo	Alto costo	Sin petróleo	
			Bajo costo	Alto costo
Bolivia	45	55	51	49
Colombia	76	24	56	44
Ecuador	86	14	56	44
Perú	81	19	86	14
Venezuela	82	18	28	72

Fuente: USITC (2005), cálculos propios

A modo de resumen, esta sección ha mostrado que los costos de transporte son un elemento importante no sólo dentro de los costos logísticos de producción sino también del comercio. Las distancias comerciales han disminuido en los últimos cuarenta años, observándose que en particular, las exportaciones se concentran en destinos más cercanos, con costos más bajos de transporte. En este sentido, la evidencia muestra que las exportaciones de la CAN hacia EEUU son mayoritariamente de productos con menos costos de transporte, mientras que para Mercosur la mayor proporción la constituyen bienes de costos de transporte más elevados.

Continuando en esta línea, en el resto del capítulo se discuten los aspectos principales de una agenda de políticas públicas que busque ganar competitividad mediante aumentos de la eficiencia en las cadenas de logística. Esto encaja con las negociaciones orientadas a aumentar la inserción comercial internacional de la región vía mejoras de los factores de facilitación del comercio⁹. En tal sentido, en secciones siguientes de este capítulo se presentará una síntesis de los debates internacionales sobre la facilitación del comercio, especialmente en el marco de la OMC, haciendo énfasis en las propuestas e intereses de los países de América Latina. Ello puede contribuir a hacer más precisa la visión de los formuladores de política de la región en esta materia, y optimizar el diseño de las políticas públicas.

Impactos de la facilitación del comercio

Facilitar el comercio tiene impactos directos sobre el crecimiento económico de los países y de sus empresas, al reducir –o eliminar– innecesarios procesos burocráticos, mejorar los procesos administrativos, y reducir la posibilidad de prácticas ilegales en el comercio internacional. En un mundo cada vez más globalizado, la facilitación del comercio es una dimensión esencial del desarrollo económico, especialmente para los países menos industrializados. Por lo general, estos últimos tienen procesos comerciales poco eficientes, requieren más que otras economías de un ambiente saludable para las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), dependen más de la recaudación aduanera, y necesitan atraer mayor IED. En estas economías pequeñas, los altos costos de logística se traducen directamente en mayores precios de los bienes comercializables; en este caso, para mantener la competitividad con pequeños márgenes de ganancias, los exportadores pueden optar por pagar menores salarios a los trabajadores, disminuir los retornos de capital o promover la productividad. Es en este último campo donde la facilitación del comercio puede jugar un papel fundamental.

En este contexto, existe un consenso amplio en la literatura en relación a los potenciales beneficios de medidas destinadas a facilitar el comercio, incluidos estudios empíricos que datan de bastante tiempo atrás¹⁰. Un punto fundamental de partida en

⁹ Tanto en el seno de la OMC como en esferas tales como los TLC con EEUU y los acuerdos subregionales.

¹⁰ Uno de los estudios pioneros en esta materia, que continúa siendo citado en la literatura especializada, es un análisis preparado en 1971 por el US National Committee on International Trade Documentation (US NCITD). En estos análisis se pone de manifiesto que los costos asociados a las actividades de importación y exportación son, en general, similares. Asimismo, una constante de estos estudios es que los costos de las transacciones comerciales varían según la eficiencia y la integridad en las relaciones entre los operadores económicos y las autoridades aduaneras, las características y el tipo de mercancías, y el tamaño de las empresas.

la evaluación de los impactos de la facilitación del comercio, es el reconocimiento de que las medidas en este campo no podrán eliminar completamente los costos de las transacciones comerciales sino que, a lo sumo, pueden aspirar a reducirlos. Por otro lado, tal como se mencionó en la sección anterior, la puesta en práctica de medidas de facilitación del comercio implica costos en muchos casos importantes, de manera que, al estimar el impacto de las medidas de facilitación del comercio, interesa determinar también los beneficios netos que éstas podrían reportar.

Otro elemento a considerar es la existencia de una relación directamente proporcional entre los costos de las transacciones comerciales y los beneficios de las medidas de facilitación del comercio. Así, mientras más elevados sean los costos asociados al intercambio comercial, mayores serán los potenciales beneficios de tales medidas. De allí que los países en desarrollo –en los que los costos de las transacciones son más altos comparados con los países desarrollados– podrían beneficiarse más significativamente de la adopción de medidas efectivas de facilitación del comercio que los países industrializados. Igualmente se estima que los costos de las transacciones resultan aún más onerosos para las pequeñas y medianas industrias, predominantes en los países en desarrollo, por lo que la reducción de dichos costos las beneficiaría proporcionalmente más que a las grandes empresas.

Ahora bien, para comprender mejor los impactos de la facilitación del comercio, conviene distinguir entre los costos directos e indirectos de las transacciones comerciales. Según la OCDE (2002a), los primeros incluyen los costos relacionados con la documentación –comúnmente denominada “papeleo”– asociada a las transacciones comerciales¹¹, así como los gastos por servicios relativos a la transacción propiamente dicha –transporte, seguros y transferencias bancarias, entre otros. Por su parte, los costos indirectos serían aquellos vinculados con las demoras en los procedimientos, el lucro cesante, la falta de transparencia, la poca precisión de las

normas y reglamentos, entre otros. Esta distinción facilita el análisis y la estimación de los costos y beneficios de determinadas medidas, así como la identificación de los beneficiarios potenciales.

En este sentido, los costos directos asociados a las transacciones internacionales han sido estimados entre 2% y 15% del valor de los bienes comercializados. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, el informe del US NCIT, estima que dichos costos directos –esto es, los costos de la documentación exigida, el costo del financiamiento, los seguros, el transporte y los procedimientos aduaneros– son de alrededor de un 7,5% del valor total del comercio de ese país. La UNCTAD (1994), por su parte, ha estimado que los costos directos e indirectos del comercio de bienes a nivel mundial estarían en el orden del 7% al 10% del valor del total de las transacciones comerciales internacionales¹².

Estudios más recientes que actualizan y amplían la información contenida en el informe ya citado¹³, reiteran que los costos directos de las transacciones comerciales pueden estar en el orden del 2% al 15% del valor de los bienes transados¹⁴, aunque otros estudios señalan que estos costos pueden ser más bajos. Asimismo, algunos análisis apuntan a que los costos del comercio asociados al transporte han pasado a ser tan importantes como los costos tradicionales, tales como aranceles y restricciones cuantitativas. En este sentido, según el Banco Mundial (1997a), los costos de transporte superaron a los aranceles en 168 de 216 socios comerciales de Estados Unidos, donde el margen es incluso mayor para los países en desarrollo.

En cuanto a los costos indirectos, el excesivo tiempo que pasan los bienes en las aduanas puede constituir un costo importante para los operadores comerciales. Estos costos son mayores cuando se trata de bienes perecederos o de bienes con un alto contenido de información de sucesos (periódicos y revistas) que puede rápidamente hacerse obsoleta. En estos casos es especialmente importante la adopción de medidas que minimicen el tiempo de trán-

¹¹ Documentos exigidos por las aduanas y otros entes gubernamentales, entre otros.

¹² Igualmente, los estudios que analizan el impacto de las barreras al comercio al interior de la UE a finales de los años 80, recogidas luego en el llamado Informe Cecchini, destacaron los importantes costos asociados a los trámites aduaneros y otros procesos comerciales (Cecchini *et al*, 1988).

¹³ Para mayores detalles sobre estas consideraciones, ver OCDE (2003c).

¹⁴ Hellqvist (2002).

sito de los bienes hasta su destinatario final, avanzando hacia sistemas de producción “justo a tiempo”, los cuales permitirían a las industrias establecer etapas de producción en zonas geográficas dispersas.

Por otro lado, si los servicios de logística son infrecuentes y no confiables, las industrias tenderán a mantener mayores inventarios en cada etapa de la cadena de producción, incurriendo así en mayores costos y requiriendo mayor capital de trabajo. En este sentido, Hummels (2001) demostró que el tiempo de envío tiene un efecto considerable en las importaciones de productos intermedios, lo que sugiere que medidas que aceleren la entrega de bienes son fundamentales para mantener una cadena vertical multinacional eficiente de productos. Este autor encuentra que el ahorro de un día en el envío de mercancía supone la reducción de un 1%, *ad valorem*, en el costo del comercio de los bienes manufacturados.

En lo que respecta a los beneficios que reportan las medidas de facilitación del comercio, la UNCTAD (2001) estimó, por ejemplo, que una reducción en el cargo por los servicios de transporte marítimo y aéreo puede incrementar el PIB asiático en US\$ 3,3 billones. Por otra parte, un estudio que evalúa el impacto de medidas de facilitación del comercio sobre las economías de la APEC¹⁵, concluye que una reducción de los costos de las transacciones comerciales en un 5% para el año 2006, se traduciría en un aumento de 0,9% del PIB en dichos países; esto es, un incremento de US\$ 154 mil millones (a precios de 1997)¹⁶. Un análisis reciente de Wilson *et al* (2003), por otro lado, llega a conclusiones de mayor significación. En el mismo se examinó la relación entre medidas de facilitación del comercio, flujos de comercio e ingreso *per cápita* en los países de la APEC, utilizando cuatro indicadores de medidas de facilitación: eficiencia de los puertos; funcionamiento de las aduanas, marco reglamentario y uso del comercio electrónico. El estudio llega a la conclusión de que si los países mejoraran sus indicadores acercándose a la

media APEC el comercio intra-APEC se incrementaría en US\$ 254 mil millones, esto es, en cerca del 21%. La mitad de este aumento sería resultado de mejoras en el funcionamiento de los puertos. Según este estudio, el ingreso *per cápita* promedio del bloque APEC se incrementaría en un 4,3%¹⁷.

La metodología utilizada en este estudio del Banco Mundial fue ampliada por los mismos autores a más países y regiones, incluida América Latina¹⁸. Los resultados son igualmente importantes. Por ejemplo, las exportaciones de América Latina se incrementarían en 20% y las importaciones en 16%, como consecuencia principalmente de mejoras en el funcionamiento de los puertos y en la infraestructura de servicios.

Los beneficios y/o la reducción de costos que reportan las medidas de facilitación de comercio puede tal vez apreciarse mejor con el análisis de reformas concretas llevadas a cabo por algunos países en áreas como la modernización aduanera. En tal sentido, algunos estudios –que analizan la relación entre una capacidad portuaria limitada y los procedimientos ineficientes de aduana con el costo del tiempo– concluyen que si los países en desarrollo lograran reducir, en promedio, un día del tiempo invertido en el manejo del comercio, los ahorros serían de US\$ 240 billones anuales.

En esta línea, François *et al* (2003) estimaron que una reducción de un 1,5% en los costos transaccionales relacionados al comercio incrementaría la riqueza global en US\$ 78 billones. Por su parte, un estudio acerca del comportamiento aduanal en China, muestra que si las aduanas de ese país adoptasen un sistema de documentación electrónica para el comercio, podrían ahorrarse entre 1% y 1,5% del costo de los artículos importados¹⁹.

Asimismo, Hertel *et al* (2001) hallaron que las reformas tecnológicas en los procedimientos de las aduanas de Singapur y Japón, incrementarían el flujo comercial entre estos países, así como el de cada uno con el resto del mundo. Un caso intere-

¹⁵ APEC (2002a).

¹⁶ Este incremento anual es equivalente al tamaño de una economía como Indonesia (en 2000).

¹⁷ Para este cálculo se utilizó la metodología desarrollada por Dollar y Kraay (2001).

¹⁸ Wilson *et al* (2004).

¹⁹ Estudio del Departamento Australiano de Asuntos Externos y Comercio y por el Ministerio Chino de Comercio Exterior y de Cooperación Económica (2001).

sante es el de Singapur, que puso en práctica un sistema denominado *TradeNet*, el cual permite a los operadores comerciales elaborar electrónicamente las autorizaciones para sus operaciones de exportación e importación. Antes del establecimiento del *TradeNet*, dichos operadores debían preparar 21 formularios diferentes y entregarlos, físicamente, en 23 entidades gubernamentales, en un proceso que tomaba normalmente entre 15 y 20 días. Con la instrumentación del *TradeNet*, los operadores sólo tienen que preparar y enviar electrónicamente un formulario y obtener la aprobación de las autoridades por la misma vía, en un proceso que toma ahora apenas algunos minutos. Se ha estimado que el nuevo sistema electrónico representa mejoras en la productividad de los operadores comerciales de cerca de US\$ 1 mil millones anuales. Para la economía de Singapur en su conjunto, los beneficios del *TradeNet* se han estimado en US\$ 2,3 mil millones anuales (APEC, 2002b).

En América Latina, dos casos citados frecuentemente en la literatura sobre las ventajas de la facilitación del comercio son los de Perú y Chile. En el Recuadro 10.1, se presentan estas dos experiencias y sus principales impactos.

La evidencia encontrada por los estudios acerca del impacto de las medidas de facilitación de comercio indica, pues, que dentro de los costos directos que afectan el comercio son especialmente importantes

los costos de transporte, lo cual es consistente con los resultados de la sección anterior. Asimismo, que los costos indirectos, tales como tiempo de espera en aduana, sistemas de información lentos y poco confiables, entre otros, son igualmente determinantes en los costos de comercio. En general la evidencia señala que la reducción de estos costos, directos e indirectos, redundaría en ahorros importantes en costos y en incrementos de la riqueza y el bienestar. La experiencia en medidas de facilitación de comercio de Perú y Chile, presentadas en el Recuadro 10.1, confirman estos resultados. En el caso de Perú se logró mejorar sustantivamente la eficiencia operativa de las aduanas al reducir considerablemente el tiempo de despacho. En el caso de Chile, que también hizo reformas importantes en los procesos aduaneros, se logró acortar considerablemente el proceso de “papeleo”, reduciendo sustancialmente el presupuesto de aduanas.

La facilitación del comercio cobra vigor en las negociaciones multilaterales

Aunque el tema de la facilitación del comercio no es nuevo, su inclusión en las discusiones de la OMC le ha conferido un vigor renovado a los debates al respecto. Desde la introducción del tema en las negociaciones de la Ronda Doha a mediados de 2004, los aspectos de asistencia técnica y el fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo en dicha materia han adquirido una relevan-

Recuadro 10.1 Experiencias de facilitación de comercio en Chile y Perú

En Perú se realizaron, a finales de los años noventa, reformas aduaneras que incluyeron el entrenamiento de personal, la introducción de códigos de conducta y penalidades más estrictas ante faltas de integridad de los funcionarios. El resultado fue que el tiempo de despacho en las aduanas se redujo de un promedio de 15-30 días a 2-48 horas.

En el caso de Chile, el incremento de su comercio y los numerosos acuerdos comerciales suscritos han hecho más complejo el funcionamiento de sus aduanas. Ello llevó a ese país a adoptar medidas de facilitación del comercio que han resultado altamente positivas. Entre estas medidas se cuenta la introducción de auditoras y técnicas de manejo del riesgo, la automatización de los procesos, y una mayor coordinación entre los distintos organismos gubernamentales que intervienen en los procedimientos comerciales y aduaneros.

En 1996, por ejemplo, Chile introdujo un sistema que permitía el manejo electrónico de la documentación aduanera. Desde el año 2000, dicho manejo también puede realizarse vía Internet a través de un nuevo sistema denominado ISIDORA. Esto ha permitido acortar el tiempo de preparación de estas declaraciones de una hora en 2000 a pocos minutos (entre uno y tres) en 2003, permitiendo, al mismo tiempo ahorros importantes en el presupuesto de las aduanas. Debe señalarse también que para la introducción de algunas de las medidas reseñadas, Chile contó con apoyo (técnico y financiero) de Canadá, Estados Unidos, Japón, el FMI y el BID.

Fuentes: Lane (2001), OCDE (2004b), Gobierno de Chile: Sistema Nacional de Aduanas

cia singular. En esto ha influido, sin duda, la estrecha vinculación exigida por el mandato de negociación, entre la aplicación de los acuerdos negociados en materia de facilitación del comercio y la capacidad de los países en desarrollo para ponerlos en práctica. En este sentido, es importante destacar que en las negociaciones en curso, los países se están aproximando al tema de la facilitación del comercio de una forma más constructiva y menos polémica (en comparación con etapas previas), tal como se expone más adelante.

De Singapur a Doha

El tema de la facilitación del comercio se incorporó al programa de trabajo de la OMC en su primera Conferencia Ministerial, celebrada en Singapur (Declaración de Singapur), en diciembre de 1996. En ella se acordó iniciar labores “exploratorias y analíticas” de los procedimientos de comercio y de la relevancia de las normas de la OMC en la materia. La inclusión del tema en la Declaración de Singapur tuvo su origen en propuestas presentadas por varios países desarrollados, las cuales, a su vez, reflejaban los planteamientos de varias organizaciones empresariales, entre ellas la Cámara de Comercio Internacional (ICC por sus siglas en inglés).

Aunque en esa ocasión no se registraron mayores controversias sobre los asuntos relativos a la facilitación del comercio, su inclusión junto a tres temas polémicos, como los de inversiones y políticas de competencia y, en menor medida, el tema de compras gubernamentales, demostraría luego haber sido muy negativa para el avance del tema. En efecto, la facilitación del comercio resultó ser, en el tiempo, víctima del rechazo de muchos países en desarrollo a la discusión de los temas de inversiones y de políticas de competencia. Los cuatro temas –conocidos como “los temas de Singapur”– fueron desechados “en paquete” por esos países en las discusiones. Fue sólo cuando estos otros temas conflictivos quedaron excluidos del programa de trabajo para la Ronda Doha a mediados de 2004, que la facilitación del comercio logró afirmarse como punto aceptado de negociación.

En el periodo que medió entre la Declaración de Singapur y la Ronda Doha en 2004, las negociaciones sobre la facilitación del comercio se caracterizaron por pocos avances y nuevos retrocesos. El tema fue incluido en la agenda de la Conferencia Ministerial de Seattle (1999) para ser postergada nuevamente hasta la Conferencia Ministerial de Cancún (2003), donde la negociación también fracasó. Por una parte, la incorporación del tema en las negociaciones de Cancún fue apoyada e impulsada por algunos grupos de países, como el Grupo Colorado²⁰, quienes destacaban la importancia de las medidas de facilitación del comercio para el desarrollo y los intercambios comerciales; por el otro lado, sin embargo, numerosos países en desarrollo argumentaban su escasa preparación para asumir compromisos y obligaciones jurídicas en este campo. En este sentido, aducían su temor ante una eventual aplicación de sanciones en el marco del sistema de solución de controversias de la OMC. La opinión general fue, sin embargo, que el fracaso de la Conferencia de Cancún obedeció nuevamente al rechazo de los “temas de Singapur”, incluidos todos con tratamiento equivalente en aquella conferencia.

El “Compromiso de Julio”

El inicio de las negociaciones de Doha en agosto de 2004 –recogidas en lo que se conoce como “Compromiso de Julio”– se caracterizó por una gran incertidumbre en torno a su posible éxito. Ello a la luz del ambiente de confrontación que había rodeado a la Conferencia de Cancún y a la controversia que suscitaban temas claves de las nuevas discusiones, como la agricultura y el acceso a los mercados para bienes industriales.

El acuerdo alcanzado se recoge en el Anexo D del “Compromiso de Julio” (OMC, 2004c). En él se establece que el objetivo de las negociaciones es de triple alcance: i) la clarificación y el mejoramiento de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994, con el fin de acelerar el movimiento de bienes a través de las fronteras (y las aduanas); ii) la ampliación de las actividades de asistencia técnica y fortaleci-

²⁰ Los miembros del Grupo Colorado eran Albania, Australia, Bulgaria, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Croacia, El Salvador, la Unión Europea, Guatemala, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Corea, Lichtenstein, Nicaragua, Mongolia, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Paraguay, Perú, Rumania, Sri Lanka, Suiza, Taipei, Turquía, Estados Unidos y Uruguay. El Grupo Colorado estaba integrado por países desarrollados y en desarrollo y, entre sus miembros más activos se contaban los países de la Unión Europea –tal vez los más interesados en el tema–, Estados Unidos y varios latinoamericanos, como Costa Rica, Chile y Perú.

miento de las capacidades de los países en desarrollo en materia de facilitación del comercio; y iii) el fortalecimiento de la cooperación entre las distintas autoridades con responsabilidades en materia aduanera y de facilitación del comercio. Asimismo, en relación con el tratamiento a otorgarse a los países en desarrollo, el Anexo D posee un alcance mucho mayor al de cualquier otro entendimiento alcanzado al respecto en la OMC. Se postula, así, la vinculación entre la asunción de compromisos en materia de facilitación del comercio y la capacidad de los países de ponerlos en práctica. Se subrayó, en tal sentido, que el tratamiento especial y diferenciado a que son acreedores los países en desarrollo, no se circunscribirá sólo al otorgamiento de periodos de transición más amplios para la aplicación de los compromisos²¹.

Adicionalmente, el Anexo D establece que la provisión de asistencia técnica y apoyo a los países en desarrollo para fortalecer sus capacidades en mate-

ria de facilitación del comercio es un compromiso inherente al mandato de negociaciones. En este sentido, los países desarrollados asumen el compromiso de contribuir efectivamente con los países en desarrollo, tanto en la etapa de las negociaciones como en la aplicación de los acuerdos que sean alcanzados. Asimismo, se contempla la asistencia de los organismos internacionales y se invita a organizaciones como el Banco Mundial, el FMI, la OCDE, UNCTAD y la OMA a prestar su colaboración a los países en desarrollo.

Finalmente, es importante mencionar las nuevas exigencias en materia de seguridad, que inciden sobre el comercio mundial, a raíz de los sucesos del 11 de septiembre de 2001. El Recuadro 10.2, presenta algunas consideraciones al respecto, sus posibles repercusiones sobre los países en desarrollo, sobre el volumen de comercio mundial y sobre la agenda de facilitación de comercio a nivel multilateral.

Recuadro 10.2 La nueva dimensión de seguridad internacional en el comercio

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 han motivado a los países a realizar reformas en las fronteras, así como en las infraestructuras para el transporte. En este sentido, si bien los ataques terroristas han hecho menos fluido el paso de personas, bienes y medios de transporte a través de las fronteras, también han generado un conjunto de medidas, que no sólo procuran frenar las actividades del terrorismo, sino que además brindan mayor seguridad y estabilidad a la economía global, incrementan la confianza de los inversionistas, y facilitan el comercio. De esta manera, el comercio seguro es ahora tan importante como el libre comercio, no siendo ambos objetivos excluyentes.

Desde el 11 de septiembre, billones de dólares han sido destinados a incrementar la seguridad de los puertos, a la instalación de equipos de seguridad en los aeropuertos, al fortalecimiento de las autoridades en las aduanas, así como para el apoyo de la seguridad en las fronteras. Mientras en los Estados Unidos se ha puesto mucha atención en los nuevos protocolos de seguridad, en otras regiones del mundo los planes de seguridad también han sido revisados y fortalecidos. Por ejemplo, el G-8 se ha propuesto incrementar la seguridad de todos los modos de transporte mediante la promoción de una política coherente y coordinada a lo largo de

organizaciones internacionales como la Organización Internacional de la Aviación (ICAO), la Organización Internacional Marítima (IMO, por sus siglas en inglés), y la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

La seguridad del transporte marítimo ha sido fortalecida, pero los costos y beneficios de los nuevos programas de seguridad todavía están por evaluarse

La IMO adoptó, en su conferencia diplomática en diciembre de 2002, un conjunto de medidas dirigidas al fortalecimiento de la seguridad marítima y a la supresión de actividades terroristas. Estas medidas incluyeron cambios a la Convención para el Salvamento de Vidas en el Mar (SOLAS), la cual cubre el 98% de la flota mundial. Asimismo, el Código Internacional de Seguridad de barcos y puertos, el cual entró en vigencia en julio de 2004, contiene requerimientos de seguridad detallada para compañías navieras, autoridades portuarias y gobiernos.

En los Estados Unidos, el Acta de Seguridad del Transporte Marítimo de 2002 (MTSA), firmada por el presidente Bush en noviembre de 2002, está dirigida a mejorar las salvaguardas en los 361 puertos de ríos y mares, así como las actividades de inteligencia en esos puertos. Muchos de los requerimientos impuestos por el protocolo de IMO también están avala-

Continúa

²¹ Con esta formulación se intenta evitar el tipo de problemas que muchos países en desarrollo han enfrentado en la aplicación de los compromisos derivados de la Ronda Uruguay.

Continuación

Recuadro 10.2 La nueva dimensión de seguridad internacional en el comercio

dos por el MTSA. Además, los esfuerzos en la seguridad de los puertos han sido extendidos con la introducción del Acta Antiterrorismo y de Seguridad Portuaria de 2003.

Por otro lado, la Iniciativa para la Seguridad de los Contenedores (CSI), introducida en enero de 2002 por el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos (USCS), se orienta a prevenir actos terroristas, desde personas encubiertas hasta armas de destrucción masiva que se oculten en contenedores de mercancías.

Los países en desarrollo frente a los nuevos requerimientos de seguridad

Hacer un balance de las nuevas prioridades de seguridad con respecto a los objetivos económicos y comerciales es una tarea complicada. Las medidas de seguridad pueden afectar las cadenas globales de suministro debido a cambios en los costos de prácticas de negocios, rediseño de los procesos, y nuevos equipos que se añaden a altos costos de transporte, problemas de infraestructura y trabas en los pasos de frontera que de por sí ocasionan frenos al desarrollo de los países. Además, los servicios de aduana en las economías en desarrollo carecen de personal calificado, tanto para operar los equipos avanzados de seguridad, como en habilidad de ejecutar las reformas necesarias en la administración doméstica. En este sentido, se creó la regla de las 24 horas del USCS, que ha afectado a los puertos que aceptan carga con al menos de seis horas de anticipación a su salida, a comerciantes de bienes perecederos que estén cargados dentro de las 24 horas, y a equipos de emergencia para embarcaciones y suministros médicos. Asimismo, la regla de las 24 horas ha introducido costos extra para los exportado-

res indios. Casi el 35% del comercio que sale de India es liderado por los Estados Unidos, incluyendo 600 mil contenedores. Además, los exportadores deben pagar costos adicionales a las agencias de ayuda en temas de documentación.

Nuevos programas de seguridad pueden beneficiar el comercio

Los nuevos programas para combatir el terrorismo y la corrupción pueden implicar el desarrollo de nuevas inversiones en infraestructura y tecnología –posiblemente aumentando los costos a corto y mediano plazo. Al mismo tiempo, se espera que en el largo plazo estas nuevas inversiones se traduzcan en aduanas de más alta tecnología, y en procesos comerciales más eficientes –a través de la adopción de códigos de barra y comunicación inalámbrica, entre otros– lo que podría acelerar el comercio internacional al tiempo que se mejora la seguridad (Reddy, 2002). Además, la simplificación de los procesos de aduana puede incrementar las oportunidades de detectar fraudes y/o actividades criminales.

¿Pueden los impactos de las medidas de seguridad ser cuantificados?

La introducción reciente de nuevos protocolos de seguridad, así como su aún más reciente implementación, dificulta la cuantificación de su impacto en el comercio internacional. Leonard (2001) estima que los nuevos costos de seguridad representan entre el 1% y 3% del valor total del comercio, mientras que un análisis de la OCDE (2002a y 2002b) sugiere un impacto más modesto.

Fuente: Banco Mundial (2004b)

El inicio de las negociaciones

Los debates en el Grupo de Negociación²² han revestido hasta ahora un carácter más bien técnico y aunque no han desaparecido las diferencias, las discusiones se asemejan más a un intercambio constructivo de ideas que a un proceso intenso de discusiones. Las negociaciones propiamente dichas, sin embargo, no han comenzado aún, y las reuniones están en una etapa preparatoria, en la que se examinan propuestas de los países y sus experiencias con medidas de facilitación del comercio.

En general, los países que participan en los debates del Grupo de Negociación pueden clasificarse, según sus intervenciones, en aquellos que favorecen la negociación de un acuerdo amplio, los que intentan limitar el alcance de los acuerdos, y los escépticos. Entre los primeros se cuentan los propulsores de la inclusión del tema en la OMC, estos son, prácticamente todos los países industrializados y numerosos países en desarrollo, como Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. Los

²² En el Grupo de Negociaciones sobre Facilitación del Comercio, establecido por el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), que inició sus actividades en 2004, participan todos los miembros de la OMC, aunque no todos son igualmente activos, y asisten como invitados, con carácter de observadores, organismos internacionales como el Banco Mundial, la OMA, la OCDE y la UNCTAD. En este sentido, el grupo sobre facilitación del comercio difiere de otros grupos de negociación, en los que no se ha admitido la participación de observadores, con la excepción, a veces, de la UNCTAD.

países que mantienen una actitud constructiva, pero cautelosa, forman parte del llamado *Core Group*, cuyo vocero es Filipinas. Este grupo jugó un papel importante en la definición del mandato de negociación contenido en el Anexo D y entre sus miembros se cuentan India, Indonesia, Malasia, Jamaica, Trinidad y Tobago, entre otros. Los países más escépticos con respecto a las negociaciones son los países del grupo de Estados Africanos, Caribeños y del Pacífico (ACP por sus siglas en inglés) y los países menos desarrollados²³.

Temas y propuestas en discusión

Se presenta aquí una recopilación de propuestas preparada por la Secretaría de la OMC (2002). El primer tipo de propuesta se refiere a los bienes en tránsito, y establece las obligaciones de los países miembros en cuanto al transporte, a través de sus territorios, de bienes cuyo destino final está en otro país (Artículo V). Estas disposiciones²⁴ son de especial relevancia para los países sin litoral, por lo que Bolivia y Paraguay son los únicos países latinoamericanos que han presentado una propuesta concreta al respecto. Esta propuesta apunta a lograr una mayor flexibilidad para los países sin costas para la utilización de los medios de transporte y las rutas seleccionadas para los bienes en tránsito. La propuesta destaca también la necesidad tanto de ofrecer flexibilidad a estos países en la ejecución de sus compromisos, como de una mayor asistencia por parte de las organizaciones internacionales²⁵. Otra propuesta de interés en esta misma línea es la presentada por Suiza, Ruanda y Paraguay, en relación con distintos aspectos del tránsito de bienes. El hecho de que la propuesta haya sido presentada por un país desarrollado, uno en desarrollo y uno menos avanzado, todos países sin litoral, es indicativo de

que sin distinción de su grado de desarrollo, los países sin costas enfrentan problemas comunes en el tránsito de sus bienes a través de terceros países.

El segundo tipo de propuestas trata sobre los pagos y formalidades asociados a las actividades de exportación e importación²⁶. Establece, como obligación principal, que los pagos asociados a aquellas actividades no deben exceder el costo aproximado de los servicios prestados y no deben ser utilizados como medida indirecta de protección de los bienes nacionales.

Las propuestas realizadas en esta materia no han sido especialmente originales. EEUU y otros han propuesto la publicación en Internet de las cargas y derechos exigidos en las aduanas, mientras que la UE ha sostenido que estos derechos deberían ser revisados constantemente y eliminados tan pronto como sea posible.

Perú es el país latinoamericano más activo en los debates sobre esta disposición y apoyó una propuesta presentada inicialmente por Japón y otros países en la que se plantea la revisión y publicación periódica de las cargas y derechos conexos (OMC, 2005b). Cabe destacar que en el Artículo VIII se postula, pero no se prescribe, la conveniencia de minimizar la incidencia y complejidad de las formalidades aduaneras y la necesidad de simplificar la documentación. Estas dos medidas son consideradas allí como muy importantes en los esfuerzos de facilitación del comercio. Como es de esperar, se han planteado numerosas propuestas de negociación en esta área. Algunas de ellas, como la presentada por Japón y Perú, apuntan al establecimiento de una “ventana única” para los trámites aduaneros. Las propuestas han reiterado también la necesidad

²³ Los países menos desarrollados, sin embargo, fueron excluidos por el Anexo D de la aplicación de los compromisos derivados de las negociaciones.

²⁴ El objetivo básico de esta disposición es el de permitir la libertad de tránsito para estos bienes. Por ello, el Artículo V prescribe que los países miembros no deben imponer restricciones innecesarias o causar demoras injustificadas a los bienes en tránsito, ni tampoco exigir el pago indebido de servicios. Además, se debe acordar un tratamiento de nación más favorecida (NMF) a las mercancías en tránsito de todos los países de la OMC. El texto del Artículo V también prescribe que los bienes en tránsito deben estar exceptuados del pago de aranceles y que solo debe exigirse el pago que corresponda a los servicios prestados para asegurar la fluidez del referido tránsito.

²⁵ Es importante destacar el hecho de que la propuesta presentada por la UE coincide, a grandes rasgos, con los planteamientos de Bolivia y Paraguay, pues plantea, básicamente, una mayor transparencia en las condiciones para el paso de bienes en tránsito, y una mayor racionalización de las tasas y otras cargas que los afectan.

²⁶ Los pagos a los que se refiere esta disposición (Artículo VIII) no incluyen ni los aranceles ni los impuestos internos y se refieren, más bien, a pagos ocasionados, por ejemplo, por trámites consulares, la emisión de licencias, la certificación de documentos, las actividades de inspección y otros contemplados en ese artículo.

de que los países se incorporen, entre otros, a la Convención Revisada de Kyoto, la cual trata precisamente de la racionalización de las formalidades aduaneras.

El último grupo de propuestas tiene como objetivo fundamental asegurar la transparencia en la publicación y administración de las reglamentaciones comerciales²⁷. Las propuestas relativas a este artículo son las más numerosas y se orientan, en general, a la utilización del Internet para difundir las reglamentaciones. Muchas de las propuestas, especialmente las presentadas por los países industrializados, destacan la necesidad de que tales reglamentaciones sean consultadas con los operadores económicos antes de su aprobación y/o aplicación. Perú apoya, en una propuesta presentada recientemente, la publicación de las reglamentaciones en Internet, y propone el establecimiento de puntos a nivel nacional para el suministro de esa información (OMC, 2005b).

También Argentina ha presentado una propuesta relativa al Artículo X, en la cual propone incorporar un enlace en la página Internet de la OMC con las páginas de los países miembros en asuntos relativos a la facilitación del comercio. Solicita, asimismo, el compromiso de parte de esos países de presentar un listado con las medidas adoptadas en ese campo (OMC, 2005b).

Finalmente, cabe destacar que un numeroso grupo de países latinoamericanos presentó recientemente un documento en el que se hace referencia a los distintos elementos contenidos en el Anexo D, destacando la estrecha vinculación que existe entre éstos. Dichos planteamientos fueron discutidos en la última reunión celebrada por el Grupo de Negociación en junio de 2005²⁸.

La Unión Europea, por su parte, presentó un documento en el que incluyó tres propuestas. Primero, el establecimiento, por parte de los países miembros, de puntos focales para suministrar información

sobre leyes, reglamentos y decisiones judiciales y administrativas relacionadas con el comercio. Segundo, la necesidad de que los países consulten sistemáticamente con los operadores económicos los cambios que estiman introducir en sus reglamentaciones. Y tercero, el establecimiento de un mecanismo independiente que garantice a los operadores económicos su derecho a apelar las decisiones de las autoridades aduaneras. En opinión de la UE, la mayoría de sus propuestas no implican mayores costos para su aplicación. EEUU, por su parte, aboga por la utilización del Internet, y por la potestad de las autoridades de los países de adoptar decisiones anticipadas en materias como, por ejemplo, clasificación arancelaria, y que ellas sean respetadas.

Perspectivas de las negociaciones en la OMC

Algunas delegaciones de países industrializados tenían la expectativa de alcanzar acuerdos en materia de facilitación del comercio durante la próxima Conferencia Ministerial de la OMC, a celebrarse en Hong Kong (diciembre de 2005). Sin embargo, al incluir el tema de la facilitación del comercio en el programa de negociaciones de Doha se aceptó también que el mismo formara parte del “compromiso único”, esto es, del paquete final de acuerdos a ser aceptados por todos los países de la OMC al término de las negociaciones. Este “compromiso único” es un freno a acuerdos de “cosecha temprana” –tal como se conocen en la jerga OMC, los acuerdos que se alcanzan antes del final del proceso negociador– y, por tanto, es poco probable que aquellas delegaciones vean cumplidas sus expectativas.

Pareciera entonces que las perspectivas de que se arribe a decisiones definitivas en el campo de la facilitación del comercio –así como respecto a los otros temas de Doha– no son muy alentadoras. Para el momento de completar este libro, se estima que lo más probable es que el próximo encuentro ministerial sea más una reunión formal que un momento

²⁷ Los países miembros de la OMC están en la obligación, según el Artículo X, de publicar oportunamente sus leyes, reglamentos y decisiones judiciales y administrativas relativas a las operaciones de importación y exportación, así como los acuerdos comerciales que hayan suscrito, a fin de que estos sean conocidos por los operadores económicos. Una consecuencia de estas disposiciones es que los países no pueden aplicar sus leyes y reglamentos si estos no se han publicado previamente.

²⁸ Esta comunicación fue presentada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay con fecha 2 de junio de 2005 en el documento identificado con las siglas TN/TF/W/41(OMC, 2005c).

importante en el proceso de negociaciones²⁹. Esto, sin embargo, no significa necesariamente que un acuerdo en materia de facilitación de comercio sea imposible de alcanzar. Después de todo, aunque el tema tiene cerca de diez años planteado en el seno de la OMC, las negociaciones formales comenzaron hace apenas algunos meses y, como se señaló, en la práctica las discusiones han sido básicamente de carácter técnico. Ello significa que aún transcurrirá algo más de tiempo antes de que estas negociaciones tomen un cauce más concreto. Este margen de tiempo, sin embargo, permitirá lograr mayor precisión en la evaluación del impacto y potenciales beneficios de medidas en esta área. De este tiempo de espera podrían beneficiarse los países en desarrollo, que son los que tienen menos experiencia al respecto y por tanto, los que más tiempo requieren para fortalecer capacidades.

La agenda de facilitación del comercio

La agenda de políticas y medidas para la facilitación del comercio debe estar encuadrada, en primer lugar y necesariamente, en la estrategia nacional de desarrollo. Adicionalmente, debe evaluar las prioridades de dicha estrategia nacional a la luz tanto de las disciplinas de la OMC, como de las otras esferas de negociación comercial en las que participa el país; y finalmente, debe prever un calendario razonable para la implementación del programa completo, incluyendo su financiamiento.

En este sentido, y tomando en cuenta que el transporte constituye un tema fundamental, a continuación se presenta un análisis del comercio de los

países de la región andina en el que se identifican los modos de transporte principales para el comercio de los países de este bloque subregional. Este análisis puede contribuir en el establecimiento de prioridades en la agenda regional en materia de facilitación de comercio.

Comercio de la Comunidad Andina por modo de transporte

El Cuadro 10.5, muestra la estructura –según valor– de las exportaciones e importaciones de la CAN con el resto del mundo en el año 2001 en función del modo de transporte empleado. Como se observa, la principal vía utilizada por la CAN para su comercio es la marítima, la cual representa el 67,4% y 80% de las importaciones y exportaciones, respectivamente. Le sigue en importancia el modo aéreo, que representa el 21,8% para las importaciones, y el 8,7% para las exportaciones de bienes. Por último, el uso de carreteras resultó ser la tercera vía más importante en el comercio andino en ambas direcciones.

Comercio intra-CAN

En el año 2001, el comercio intracomunitario de bienes se ubicó en US\$ 5,5 mil millones. En términos de los modos de transporte utilizados, la realidad del comercio intracomunitario es algo diferente a la presentada recientemente para el comercio CAN-resto del mundo. En el caso intra-CAN existen dos modos de transporte que absorben casi el 100% de los flujos comerciales, según se ilustra en el Cuadro 10.6 y en el Gráfico 10.1. En el caso del transporte marítimo –principal vía de transporte

Cuadro 10.5 Estructura del valor del comercio de la CAN con el resto del mundo, por modo de transporte (%)

Modo	Importaciones	Exportaciones
Total	100,0	100,0
Marítimo	67,4	80,0
Carretero	8,7	6,3
Aéreo	21,8	8,7
Otros	2,1	5,0

Fuente: CAN (2003a)

²⁹ Como se ha visto a lo largo del libro, las expectativas en torno a la reunión Ministerial de Hong Kong en cuanto a que ofrezca la oportunidad de precisar las modalidades de las negociaciones agrícolas y de acceso a los mercados (incluyendo servicios), son cada vez más modestas.

intra y extracomunitaria–, el comercio intracomunitario alcanzó US\$ 2,6 mil millones (47% del valor total), mientras que el valor de las mercancías transportadas por carretera fue de US\$ 2,4 mil millones (43% del total transportado en 2001).

Cuadro 10.6 Estructura del valor del comercio intra-CAN por modo de transporte (%)

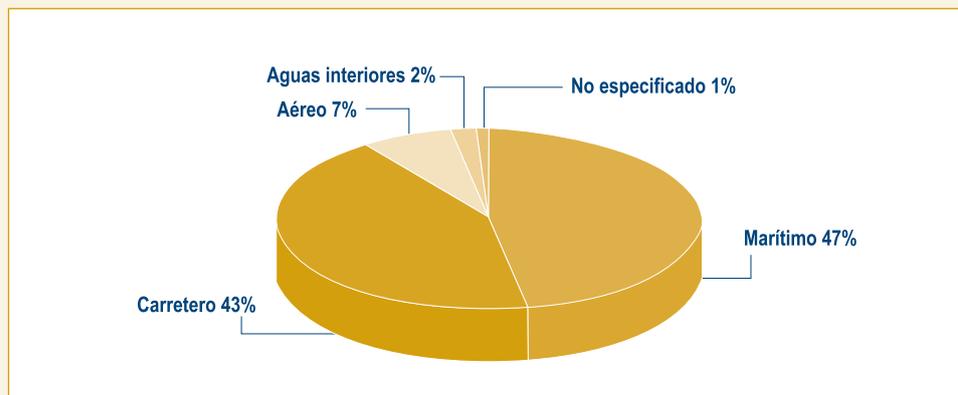
Modo	2001
Marítimo	47
Carretero	43
Aéreo	7
Otros	3
TOTAL	100

Fuente: CAN (2003a)

Es interesante notar el cambio que registra el peso relativo de los modos de transporte cuando se pasa del análisis global al análisis intracomunitario. Específicamente, aunque el marítimo es el principal modo de transporte del comercio de la CAN, se observa que en el intercambio comercial intracomunitario, el modo carretero representa un peso casi tan relevante como el del modo marítimo. A fin de detallar estos resultados para la CAN, en el Recuadro 10.3 se presenta un análisis de la estructura del valor del comercio para cada país andino según los modos de transporte utilizados.

A modo de conclusión, se puede decir que para los países de la CAN la importancia del comercio marítimo hace prioritario el establecimiento de políticas que promuevan el desarrollo y la eficiencia de los sistemas portuarios de la región, así como la opti-

Gráfico 10.1
Distribución modal del valor transportado (2001)



Fuente: CAN (2003a)

Recuadro 10.3 Modos de transporte del comercio de los países de la Comunidad Andina

Bolivia

El comercio boliviano con el resto del mundo se efectúa principalmente por vía terrestre. En el año 2001, las importaciones y exportaciones por dicho modo de transporte se valoraron en US\$ 1.216 millones y US\$ 532 millones, representando el 71,4% y 39,4% del total, respectivamente. En este sentido, es importante destacar el peso relativo que tiene Mercosur por el lado de las importaciones (30,8% del total importado por carreteras), así como el resto de la Comunidad Andina por el lado de las exportaciones (35,7% del total exportado por carreteras).

Colombia

El comercio de Colombia se realiza principalmente por vía marítima. Así, en el año 2001, las importaciones por esta vía llegaron a US\$ 7.373 millones (58,1% del total importado), mientras que las exportaciones se ubicaron en US\$ 8.474 millones (69% del total exportado), siendo las principales áreas de intercambio comercial marítimo, los EEUU y la Unión Europea. Por otro lado, se tiene que, durante el año 2001, el modo aéreo resultó la segunda vía de transporte más importante para el comercio colombiano, representando el 30,7% y 15,1% de las importaciones y las exportaciones tota-

Continuación

Recuadro 10.3 Modos de transporte del comercio de los países de la Comunidad Andina

les, respectivamente. Por último, el modo carretero representó el 7,9% de las importaciones y el 14,9% de las exportaciones en el año 2001. Es importante agregar que la participación más elevada en el intercambio comercial colombiano a través de vías terrestres es la CAN, con un 92% del total por modo carretero.

Perú

Al igual que Colombia, el intercambio comercial de Perú se hace, en su mayoría, a través del mar. De esta forma, las importaciones en 2001 por vía marítima ascendieron a US\$ 5.883 millones (80,7%), mientras que las exportaciones fueron de US\$ 5.028 millones (72,8%). Asimismo, con respecto a las principales áreas de comercio por modo marítimo, se observa que Estados Unidos fue la zona más importante tanto en importaciones como en exportaciones, representando el 25% y 31,8% respectivamente. Por otra parte, el modo aéreo fue el segundo en importancia, representando alrededor del 20% del comercio total, mientras que el modo carretero representó apenas un 0,8%, concentrándose este último dentro de la CAN (63,5%).

Venezuela

Al igual que la mayoría de los países que integran la CAN, el intercambio comercial que realiza Venezuela con el resto del

mundo se hace principalmente por vía marítima. En el año 2001, las importaciones a través de los mares alcanzaron US\$ 13.257 millones, es decir, el 75,1% del total importado. A su vez, las exportaciones por esta misma vía se ubicaron en US\$ 23.613 millones, lo que representó el 91,3% del total de exportaciones. En relación con la procedencia de las importaciones venezolanas a través del mar, en el año 2001 el principal proveedor fue Estados Unidos con un valor de US\$ 5.533 millones (41,7%), mientras que, desde la Unión Europea, llegaron US\$ 2.217 millones (16,7%) por la misma vía. El resto de los modos de transporte son muy inferiores al modo marítimo en cuanto a participación (esto explicado por el peso de las exportaciones petroleras).

Ecuador

Las importaciones intracomunitarias ecuatorianas durante el periodo 1998-2001 se realizaron, en orden de importancia, desde Venezuela, Colombia, Perú y Bolivia. En el año 2001, Ecuador realizó importaciones de dichos países por 1,2 millones de toneladas, valoradas en US\$ 1,1 mil millones. Ese año, la distribución del volumen de importaciones por procedencia fue de 43% de Venezuela, 40% de Colombia, 11% de Perú y 5% de Bolivia.

Fuente: CAN (2003a)

mización de los procesos aduanales. En este sentido, dado que Estados Unidos y la Unión Europea son los principales socios comerciales de la CAN, aquellas políticas podrían incluir también un esquema de cooperación entre regiones que contribuya a la facilitación del comercio de la región con esos mercados. Ello se hace particularmente más importante si se toma en cuenta, además, que la Comunidad Andina se encuentra negociando diversos acuerdos comerciales con aquellas regiones.

Por otro lado, se ha evidenciado el peso importante que tiene el comercio intracomunitario por vía terrestre, lo cual es válido para todos los países del bloque. De allí que la subregión debe continuar realizando los máximos esfuerzos por mejorar los pasos fronterizos, a fin de facilitar el comercio al

interior del bloque y maximizar las ventajas que el mismo le aporta a sus países.

Estas dos conclusiones principales del análisis permiten concentrar la discusión de la agenda de políticas de facilitación de comercio en estas dos esferas. Este análisis se presenta en la siguiente sección. En particular, la evaluación considerará la facilitación del transporte terrestre en los pasos de frontera, y la facilitación del transporte marítimo con políticas de puertos y aduanas.

Facilitar el transporte terrestre a través de los pasos de frontera^{30 31}

Los gobiernos de los países de América del Sur, decidieron que el tema de la facilitación de trans-

³⁰ Esta sección se fundamenta en IIRSA (2003).

³¹ Los pasos de frontera se definen como el conjunto de elementos físicos, organizativos y de procedimientos, necesarios para que las personas, las mercaderías, transportes y vehículos, atraviesen los límites de dos países, cumpliendo con los requisitos y controles de las autoridades nacionales.

porte en los pasos de frontera debía ser incorporado con identidad propia entre los procesos sectoriales que contempla la iniciativa IIRSA³². Los pasos de frontera constituyen un elemento articulador de suma importancia en los procesos de integración entre los países, principalmente por el papel que desempeñan en la cadena logística del comercio bilateral y regional, según se destacó anteriormente. En la región existe una elevada ineficiencia en el manejo y control de estos aspectos logísticos, buena parte de la cual se explica tanto por sistemas operativos ineficaces, como por las carencias del equipamiento e infraestructura adecuada en los pasos de frontera.

En América del Sur existe un número importante de pasos de frontera con una tipología bastante variada. La mayoría de los pasos existentes, sin embargo, revisten importancia sólo para las poblaciones aledañas, ya que en muchos casos son de escasa significación en el transporte de cargas y pasajeros. De esta manera, en Suramérica sólo un número reducido de pasos de frontera tiene una

actividad importante en el comercio internacional por modo carretero. El Cuadro 10.7 presenta el detalle de los cinco pasos –y los países vinculados por ellos– de mayor importancia relativa en función del volumen transportado en el año 2000. Se destaca que los mismos concentran más del 50% del volumen del comercio regional total³³.

Las cifras evidencian que el tema de los pasos de fronteras en América del Sur debería centrarse en los pocos pasos que concentran gran parte del comercio binacional. Tal es el caso, dentro de la CAN, del comercio entre Venezuela y Colombia a través del paso Cúcuta-San Cristóbal, que concentra más del 85% del comercio binacional.

Teniendo estos resultados en mente, una agenda de políticas públicas relativas a los pasos de frontera debe fundarse en los factores que definen un paso de frontera eficiente, esto es, que facilite efectivamente el comercio. En este sentido, un paso de frontera debe poseer una infraestructura, equipamiento, seguridad, funcionalidad y organización

Cuadro 10.7 Pasos de frontera de mayor importancia según volumen transportado (2000)

Paso de frontera	Países que vincula	Volumen carga (Miles de Tons)*	% del comercio total carretero de Suramérica		% del comercio bilateral del paso en el comercio bilateral carretero
			Parcial	Acumulado	
Paso de los Libres-Uruguayana	Argentina-Brasil	2.996	16,5	16,5	58,7
Cristo Redentor	Argentina-Chile	2.525	13,9	30,4	74,3
Foz de Iguazú-Ciudad del Este	Brasil-Paraguay	1.800	9,9	40,3	79,1
Cúcuta-San Antonio	Colombia-Venezuela	1.265	7,0	47,3	85,8
Puerto Iguazú-Foz de Iguazú	Argentina-Brasil	973	5,4	52,7	22,6

* Incluye comercio de terceros países por el paso en cuestión. Por ejemplo, en Paso de los Libres- Uruguayana, comercio entre Brasil y Chile, en tránsito por Argentina.

Fuente: IIRSA (2003)

³² La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) constituye el instrumento central diseñado por los países para impulsar un proceso de integración física y económica regional, cuyo objetivo es superar los obstáculos impuestos por la geografía y el aislamiento. IIRSA pretende generar una visión estratégica de desarrollo de la infraestructura en Suramérica, compartida por las autoridades y la sociedad, una red entre autoridades de infraestructura articulada para lograr consensos, y una aceleración de la selección, ejecución y financiamiento de los proyectos de mayor impacto en la integración. La contribución que la CAF está brindando a la integración suramericana se refleja en más de 33 estudios y proyectos de infraestructura hacia los que ha canalizado recursos por US\$ 5.639 millones, sumando sus propios aportes y los de otros inversionistas por su intermediación.

³³ Los 20 pasos de frontera más activos concentran más del 90% del volumen de comercio intraregional.

tales que los servicios de los distintos organismos de control de ambos países se presten en forma integrada, con alto nivel de calidad, cobertura y eficiencia. Adicionalmente, en dicho paso de frontera los agentes privados deben contar con espacios y servicios adecuados para sus tareas de manera integral.

Para lograr este fin, los pasos de frontera deben contar con centros de control integrados para el transporte de cargas y pasajeros, así como un sistema integrado física y funcionalmente de los controles que permita que, tanto el vehículo como la mercadería, sean “vistos una sola vez”³⁴. Igualmente, estos pasos deben contar con una infraestructura apta para el desarrollo de todas las modalidades aduaneras que sea relevante en cada caso. Para ello se requiere, por una parte, de la interconexión de los sistemas informáticos de los entes involucrados en ambos países; y, por otro lado, de sistemas de control de gestión de la labor realizada por cada organismo. Éste, además, debe ser accesible para los distintos actores involucrados en forma directa o indirecta³⁵. Al mismo tiempo, se requiere el desarrollo de políticas de capacitación continua de los actores (funcionarios, agentes aduaneros) internos y externos a los pasos de frontera, y mantenerlos actualizados en las normas y procesos que rigen el paso. Con ello se lograría reducir errores operativos y optimizar el funcionamiento del paso en cuestión³⁶.

El proceso de modernización de los pasos de frontera requiere, según se desprende, de un esfuerzo de coordinación efectiva de las responsabilidades y tareas relacionadas a la operatividad de estos. Esta función frecuentemente es realizada por múltiples entes de los dos países. En este sentido, es importante destacar el papel facilitador que cumpliría un administrador o gerente del paso de frontera, el cual debería ser nombrado de mutuo acuerdo por los países. A su

cargo estaría la coordinación y control de gestión de los organismos públicos y agentes privados involucrados; asimismo le correspondería sugerir los cambios organizativos, de infraestructura, normativos y de procedimientos necesarios para la mayor eficiencia del paso³⁷. Una figura de esta naturaleza debería estar acompañada por un Consejo Consultivo conformado por los organismos oficiales y usuarios privados del paso, a fin de discutir aspectos técnicos, prestar asesoría al administrador y dar seguimiento a las políticas aplicadas en el paso.

Las reformas aquí mencionadas a los pasos de frontera plantean una serie de retos cuya superación profundizaría la integración regional y subregional. Muchas de estas reformas exigen no sólo una verdadera voluntad política de integración, sino una coordinación efectiva entre los entes públicos y privados involucrados en el tema. Por otro lado, muchos de estos esfuerzos implican la inversión de sumas importantes de recursos que, en muchos casos, los gobiernos no están en capacidad de afrontar por sí solos; de allí que sea necesaria también la participación privada, particularmente en la provisión, mantenimiento y ampliación de la infraestructura y equipamiento necesario.

Los pasos de frontera constituyen un ámbito en el que se aprecia claramente la madurez del proceso de integración de dos países, y el grado de convencimiento y decisión política para llevarlo adelante. En este sentido la agilización de los controles en los pasos de frontera debería ser una política de estado de los gobiernos, de cara a la mayor integración que persiguen los diversos esquemas de negociación planteados actualmente. Esto es particularmente importante para aquellos países que sólo disponen de pocos pasos de frontera importantes para el comercio bilateral, como ocurre en general en los países de la CAN.

³⁴ Este mecanismo debe apuntar a eliminar la secuencialidad de los controles tanto entre los organismos de un país como en los organismos similares de ambos países.

³⁵ En el mismo sentido, los funcionarios que realizan los controles en la frontera, deberían disponer de comunicación informática con las bases de datos de sus organismos centrales (fitosanitarios, de transporte, de salud, etc.) y éstos, a su vez, disponer de la información necesaria para evaluar el desempeño de los agentes públicos y, en su caso, el de los operadores privados en el uso de sus permisos y habilitaciones.

³⁶ Este proceso requiere de una especial atención, ya que frecuentemente se ve obstaculizado por la lejanía de los pasos de frontera respecto de la sede del gobierno central.

³⁷ En cada paso de frontera coexisten varios organismos nacionales y agentes privados, cada uno de ellos con una cultura organizacional y objetivos propios, que requieren de una acción integradora en torno a los objetivos específicos del paso de frontera.

Una limitante significativa al comercio intra-CAN lo constituye las exigencias de trasbordo impuestas por los países³⁸. Dicho trasbordo puede ser: normativo, preventivo, coactivo, operativo, comercial y aduanero³⁹. Los trasbordos normativo, preventivo y coactivo (el aduanero en algunos casos) contravienen el espíritu liberalizador dentro de la Comunidad Andina recogido en la Decisión 399. En esta Decisión se enumeran los principios fundamentales del servicio de transporte internacional: “libertad de operación, acceso al mercado, trato nacional, transparencia, no discriminación, igualdad de tratamiento legal, libre competencia y nación más favorecida”. Además, contravienen el artículo 21 de la citada Decisión, en el que se especifica: “el trasbordo de las mercancías se efectuará sólo cuando lo acuerden expresamente el transportista autorizado y el remitente, lo cual deberá constar en la Carta de Porte Internacional por Carretera (CPIC)”.

Por lo tanto, como parte integral de la estrategia de facilitación del comercio carretero, las autoridades

deben incorporar mecanismos que minimicen los trasbordos de mercancías, permitiendo la mayor facilitación posible del comercio intra-regional.

Facilitar el transporte marítimo con políticas de puertos y aduanas

El sistema portuario de la CAN está prácticamente integrado por seis puertos, los cuales concentran el 93% del total del volumen comerciado. Desde el punto de vista logístico, el transporte por contenedores es el más relevante, sin embargo, sólo 2 puertos venezolanos (Puerto Cabello y La Guaira), y uno en cada uno de los restantes países (Cartagena en Colombia, El Callao en Perú y Guayaquil en Ecuador), se encuentran entre los principales puertos suramericanos en cuanto al movimiento de contenedores (CAF, 2002). En el Recuadro 10.4 se presentan algunas de las características de la cadena logística portuaria de los países de la Comunidad Andina.

Recuadro 10.4 La cadena logístico-portuaria en los países de la CAN

En general, los puertos son las principales vías de entrada y salida de mercancías para los países andinos, y básicamente, cumplen la función de atender las necesidades de su comercio exterior. Sin embargo, si se utiliza como indicador el tráfico de contenedores, los puertos de los países andinos son considerados de tamaño pequeño-mediano, siendo el más grande Puerto Cabello (Venezuela), que se ubica como sexto en América Latina. Por tanto, los barcos que atracan en sus muelles son también de tamaño pequeño y mediano por lo que es inviable el posicionamiento de dichos puertos en los primeros niveles de la red portuaria mundial.

Por otra parte, el marco que regula la actividad portuaria en los países de la CAN tiene algunas características comunes: a lo largo de la década de los noventa se han ido realizando reformas que han reducido el poder del sistema público y han incrementado el del sector privado. La privatización y, en

algunos servicios, la liberalización han sido los ejes de la reforma debido, en buena medida, al estado crítico en el que se encontraban algunos puertos después de décadas de mala gestión pública, y por otro lado a los déficit presupuestarios de las respectivas administraciones que frenaban las cuantiosas inversiones necesarias pendientes.

Ahora bien, es importante mencionar que el proceso no ha evolucionado de la misma manera a lo largo de todos los países de la Comunidad, y los modelos resultantes han sido diversos. En este sentido, Colombia ha sido el país más ambicioso, el que más lejos ha llegado y el que más avances ha logrado en la modernización de su sistema portuario. Su gran innovación ha sido la privatización de la gestión de la infraestructura pública que da soporte a la actividad portuaria.

Fuente: CAF (2002)

³⁸ Se entiende por trasbordo el traslado de mercancías de una unidad de transporte hacia otra. Dicha actividad puede ser realizada mediante el traslado manual de la mercancía de una unidad de carga a otra; el cambio de las unidades tractoras; o el traslado del contenedor de una unidad de carga hacia otra.

³⁹ Normativo, ocurre cuando un gobierno obliga por resolución legal a que se realice; preventivo, se produce cuando los transportistas de un determinado país prefieren no prestar servicios en otro país por temor a sufrir daños materiales o personales; coactivo, se debe a la amenaza directa y explícita de bloqueo efectuada por un colectivo organizado de transportistas extranjeros que quieren operar en su territorio; operativo, surge cuando las empresas de transporte lo encuentran más ventajoso que el transporte directo, y esta situación es conocida y admitida por los clientes; comercial, se produce por la práctica generalizada de vender FOB, lo que obliga a un cambio de transportista en la frontera; y aduanero, es consecuencia de la escasa utilización de la Declaración de Tránsito Aduanero Internacional (DTAI), así como de procedimientos aduaneros que obligan a descargar para nacionalizar la mercancía en el primer puesto fronterizo.

Los puertos de la región que aspiren a convertirse en nodos logísticos internacionales requieren una infraestructura moderna, una capacidad de atraque adecuada, un mínimo de grúas, espacios de almacenamiento de contenedores y conexiones intermodales, y servicios competitivos de enlace marítimo y de transporte terrestre. Del mismo modo, los enclaves que asuman este potencial deberán disponer de un calado que permita la operación de buques de creciente tamaño, y de una capacidad de gestión que promueva una mayor productividad y tarifas competitivas.

Uno de los objetivos, entonces, que debe perseguir la región es que sus puertos logren incrementar el tráfico de mercancías que registran a través de contenedores. Para ello, han de tomarse en cuenta los siguientes factores principales que inciden en el potencial logístico de los terminales portuarios.

Los factores de ubicación, los cuales tienen una importancia crucial en los costos de flete del transporte marítimo; estos costos, a su vez, inducen una mayor demanda de aquellos puertos mejor ubicados con respecto a las rutas comerciales. De igual modo, los puertos deben asegurarse una demanda mínima, por lo cual es fundamental que los países definan una estrategia clara –en el marco de las distintas esferas de negociación en las que participa– orientada a aumentar la actividad comercial portuaria. Ello es especialmente importante en el caso de aquellos países de la región que cuentan con puertos geográficamente bien ubicados.

La competencia entre puertos, no sólo cercanos sino también de otras latitudes, toda vez que las posibilidades crecientes del transporte terrestre de larga distancia, están aumentando consecuentemente la zona de influencia de los puertos y, obviamente, las posibilidades de comercio con socios más lejanos.

Adicionalmente, la política de modernización portuaria orientada a la facilitación de los flujos comerciales debe incorporar un análisis de las características técnicas y de gestión en los distintos

puertos, particularmente el funcionamiento de las aduanas. Las mejoras en estas áreas se traducirán en menores costos de operación, mayor disponibilidad de medios adecuados, mayor capacidad de espacio para nuevas instalaciones, y en aumentos de productividad de las operaciones, entre otros⁴⁰.

Según se vio anteriormente, las aduanas juegan un papel clave en la determinación del desempeño de la cadena logístico-portuaria. Las aduanas cumplen una función tanto fiscalizadora como facilitadora del comercio internacional, y su buen funcionamiento requiere de reglas claras y estables en el tiempo, funcionarios capacitados, procedimientos ajustados a las necesidades del comercio, y sistemas de información ágiles.

En la siguiente sección se presentan algunas consideraciones sobre la agenda de reformas relativas específicamente al buen funcionamiento de las aduanas.

Fortalecer y hacer más eficientes las aduanas

Entre las principales propuestas y medidas presentadas por los países en la OMC en materia de facilitación del comercio, las relacionadas con los procedimientos aduaneros ocupan un lugar importante. Las aduanas son, en la práctica, las únicas entidades que tienen competencia y actividad directa en la exportación e importación de bienes, y su funcionamiento incide de manera significativa en las operaciones comerciales entre los países. En esta sección se describen algunas de las medidas de facilitación del comercio que han sido objeto de propuestas específicas en las negociaciones de la OMC y/o han sido ejecutadas por los países⁴¹ en lo que respecta al tema de modernización de las aduanas.

Publicación y disponibilidad de la información

Los operadores económicos necesitan conocer las condiciones en que se desarrollan sus actividades comerciales, tanto en sus propios mercados como en los externos. De allí la importancia de garantizarles un acceso rápido y confiable a la información sobre leyes, reglamentos y procedimientos relativos

⁴⁰ Deben considerarse igualmente otros factores externos, como son las necesidades de los clientes, la disparidad de las cargas, y la estacionalidad de los flujos de mercancías.

⁴¹ Es importante mencionar, que esta lista no es, por supuesto, exhaustiva ya que, como se señaló anteriormente, si se utiliza una definición muy amplia de la facilitación del comercio, el listado de medidas posibles se puede ampliar significativamente. La fuente utilizada es OMC (2002) y OCDE (2004b).

a la importación y exportación de mercancías vigentes en los países. Los costos de las operaciones comerciales serían menores si los agentes económicos contasen con un acceso fácil y oportuno a la información sobre asuntos como clasificación arancelaria, normas de origen aplicables, valoración en aduanas y otros. Para tal fin, en los últimos años se ha generalizado el uso de Internet para difundir reglamentaciones y facilitar su disponibilidad a los operadores locales y foráneos.

Uso de tecnologías de la información

Como se mencionó en el punto anterior, la introducción de sistemas de computación y el suministro electrónico de información, así como la posibilidad de que los operadores comerciales puedan realizar sus trámites aduaneros “on line”, es considerada como una de las principales y más efectivas medidas de facilitación del comercio⁴². En este sentido, se debe mencionar que es relativamente limitado el número de países en desarrollo que han logrado implementar medidas en esta área⁴³. Aún cuando en el corto plazo puede ser una de las reformas más costosas, la experiencia de países en desarrollo que han instaurado la automatización de los trámites aduaneros, como Singapur y Chile, avalan la tesis de que esos costos son recuperados poco tiempo después con una mayor recaudación aduanera.

Mecanismos consultivos con los operadores comerciales

En numerosos países, especialmente en países industrializados, existe la práctica de consultar con los operadores económicos las leyes y reglamentaciones sobre sus actividades antes de que las mismas entren en vigor y/o sean ejecutadas. Asimismo, existen contactos periódicos entre funcionarios y operadores económicos en los que se discuten los problemas que afectan el funcionamiento de las aduanas y sus posibles soluciones. En la medida en que este tipo de mecanismos de consulta se pongan en práctica de manera efectiva, podrá lograrse un mayor cumplimiento de las reglamentaciones y una mayor confianza y credibilidad

entre funcionarios y operadores económicos. Todo ello, sin duda, redundaría en beneficios en términos de recaudación aduanera y flujos comerciales y, en definitiva, en mayores posibilidades de crecimiento y bienestar.

Derecho a la revisión y apelación de las decisiones

Para los operadores comerciales resulta de gran importancia contar con procedimientos de revisión y, eventualmente, de corrección de las decisiones de los agentes aduanales sobre las actividades de comercio exterior. Se trata, en esencia, de mecanismos para la apelación de decisiones relativas, por ejemplo, a la valoración de los bienes a efectos del pago de aranceles, o relacionadas con la clasificación arancelaria, entre otras. Estos mecanismos de apelación pueden ser parte de las administraciones aduaneras, pero también existen en algunos países órganos independientes⁴⁴. Lo importante, en todo caso, es ofrecer a los operadores económicos la posibilidad de solicitar la revisión de decisiones que consideren injustificadas y, de tener razón, revertirlas en forma oportuna.

Suministro y procesamiento anticipado de información

Si los operadores tienen la posibilidad de suministrar anticipadamente toda la información relativa a su comercio –incluidas valoraciones de riesgo y clasificación de bienes– y los funcionarios, por su parte, la obligación de procesarla en forma rápida y oportuna, se reducirá el tiempo de espera de los bienes en las aduanas⁴⁵, contribuyendo al descongestionamiento de las mismas.

Procedimientos para el cálculo y el pago de impuestos y aranceles

A pesar de la reducción de aranceles en los últimos años y de los avances hacia un comercio más libre; la determinación, el cálculo y el pago de aranceles y otros impuestos sigue siendo una de las actividades más importantes de las administraciones aduaneras. La multiplicación de acuerdos bilaterales y regiona-

⁴² Este punto ya había sido destacado anteriormente.

⁴³ Estados Unidos, en una comunicación presentada al Grupo de Negociaciones sobre Facilitación del Comercio en la OMC, señala que el Internet es utilizado por apenas 45 de 90 países en desarrollo para los cuales se cuenta con información de los mecanismos utilizados para la divulgación de sus leyes y reglamentos comerciales.

⁴⁴ La posibilidad de discutir el caso en los tribunales ordinarios es otra opción.

⁴⁵ Esto puede ser vital para ciertos bienes, como los perecederos.

les, además, la ha hecho más difícil, pues las autoridades deben determinar las normas de origen aplicables (algo bastante complejo, dado el gran número de acuerdos comerciales vigentes), los aranceles preferenciales que correspondan a los bienes importados y las cuotas, si las hay, entre otros. Sin embargo, en la medida en que existan procedimientos objetivos y transparentes para la ejecución de todas estas funciones –lo cual está estrechamente relacionado a los aspectos mencionados en los puntos anteriores de esta sección–, este aspecto de la administración aduanera no debería significar una menor agilidad para las transacciones comerciales.

Pruebas selectivas de riesgo y auditorías

La introducción de mecanismos que permitan a las autoridades aduaneras ejercer controles (de riesgo u otros) en forma selectiva, permitiría el uso más eficiente de los recursos escasos. La selección puede hacerse diferenciando los bienes entre bienes de “alto” y “bajo” riesgo, lo que aumentaría el rigor de los controles sobre los bienes de alto riesgo, al tiempo que ahorraría en buena medida el tiempo que se dedica a los de menor riesgo. Estas pruebas selectivas de riesgo pueden ser complementadas con auditorías *ex post*, realizadas fuera de los recintos aduaneros, lo que contribuiría también a descongestionar las aduanas.

Procedimientos especiales para operadores comerciales seleccionados

Hay facilidades que las autoridades aduaneras pueden ofrecer a operadores económicos seleccionados según criterios como el récord en la veracidad de las informaciones suministradas, la oportunidad en el pago de sus obligaciones y la frecuencia de sus actividades comerciales, entre otros. Estos operadores económicos seleccionados podrían beneficiarse de un tratamiento preferencial en términos de rapidez en la liberación de sus bienes de las aduanas; revisión de la carga de exportación en sus propios locales; posibilidad de hacer una sola

declaración sobre varios cargamentos –y no una en cada caso–; y el “auto-cálculo” de sus aranceles y otros impuestos. De existir los mecanismos que posibiliten esta selección de operadores “preferenciales” los beneficios serían evidentes: los operadores reducirían considerablemente el tiempo y costo de sus trámites aduaneros, y las aduanas ganarían en eficiencia, sin perder eficacia en sus funciones controladoras⁴⁶.

Coordinación intergubernamental

Aunque las autoridades, específicamente aduaneras, desempeñan un papel fundamental en las operaciones de comercio exterior, no son las únicas entidades que tienen injerencia en las mismas. En muchos casos intervienen también organismos y funcionarios vinculados al área agrícola, autoridades sanitarias, y/o funcionarios de seguridad pública, entre otros, de los dos países involucrados en el flujo comercial. Esta multiplicidad de organismos y funcionarios, funciones y países, se traduce muchas veces en la duplicación de esfuerzos y/o en exigencias contradictorias; de allí que sea deseable una mayor coordinación entre los distintos organismos que intervienen, directa o indirectamente, en las transacciones internacionales, como otra medida probablemente efectiva en la facilitación del comercio.

Las acciones descritas ilustran algunas de las medidas de facilitación del comercio que los países podrían emprender para facilitar el comercio y ganar acceso a mercados más amplios. La experiencia de los países que han puesto en práctica algunas de ellas es, en general, positiva. No hay que olvidar, sin embargo, que estas acciones también implican costos, y éstos son, en algunos casos, bastante altos. En general, las medidas de este tipo requieren la adopción de nuevas reglamentaciones, nuevas tecnologías, el entrenamiento de personal y la adecuación de la infraestructura física e institucional. En el Recuadro 10.5, se presentan algunas experiencias de los países andinos en la modernización de sus aduanas.

⁴⁶ Es muy importante mencionar que en ningún momento se debe plantear un falso dilema entre la facilitación del comercio y la falta de fiscalización. Todo lo contrario, las medidas que se plantean en torno a la facilitación del comercio impulsarían más bien todos los planes de los países para evitar a los ilícitos aduaneros.

Recuadro 10.5 Sistema Aduanero Automatizado (Sidunea)

El Sistema Aduanero Automatizado (Sidunea) es una herramienta informática para el control y administración de la gestión aduanera desarrollada por la UNCTAD, y actualmente utilizada con éxito en más de 80 países. Esta herramienta permite el seguimiento automatizado de las operaciones aduaneras y controla efectivamente la recaudación al verificar los registros, calcular los impuestos y contabilizar lo relativo a cada declaración.

Asimismo, Sidunea se puede adaptar a las características nacionales de cada régimen aduanero, al arancel nacional y a la legislación de cada país. Permite además, implementar los estándares internacionales en el procesamiento de los datos de comercio exterior acordados por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO).

Sidunea en Venezuela

La mayor innovación del Sistema Aduanero Automatizado en Venezuela es la reducción de 37 pasos de aduanas a tan sólo 7, mejorando notablemente la calidad del servicio ofrecido a todos los clientes y usuarios. La reducción de trámites y tiempo de almacenamiento ha disminuido los costos en un 43%, generando beneficios económicos importantes para la Nación.

Con la modernización y automatización de las aduanas venezolanas se ha logrado la recepción electrónica de manifiestos de carga y tránsitos; el procesamiento electrónico en línea de las declaraciones de mercancías; la aplicación de técnicas modernas para la selección de las declaraciones; el control de la gestión y contabilidad aduanera; el control sobre el estado de las mercancías en las aduanas; y finalmente, la elaboración de estadísticas confiables y oportunas del comercio internacional.

Sidunea en Bolivia

La Aduana Nacional de Bolivia, en el marco del Programa de Reforma y Modernización Institucional, estrenó en julio de

2001 el sistema Sidunea++. Dicho sistema permite, como aporte fundamental, acelerar los trámites aduaneros durante los procesos comerciales, así como eliminar la corrupción y la discrecionalidad.

Sidunea en Colombia

En el marco de la modernización del sistema tributario, Colombia ha desarrollado el Proyecto Aduana Siglo XXI, sistema insertado en el programa de Procedimientos Aduaneros. Consta de una fase de diseño de un sistema integrado de evaluación de la gestión aduanera y otra de diseño de un sistema integral de información aduanera en línea.

En su conjunto, el sistema permite la automatización integral de la gestión aduanera: procesos de importación; exportación; tránsito; consulta de las estadísticas de comercio exterior vía Internet; administración del inventario de mercancías aprehendidas, decomisadas y abandonadas a favor de la Nación; y control de sus procesos de enajenación.

GRANADUA

El proyecto GRANADUA, "Fortalecimiento de la Unión Aduanera de los Países del Grupo Andino", comprende un conjunto de actividades en materia aduanera promovidas por la Secretaría General de la CAN y la Comisión Europea en la subregión. Ambos organismos suscribieron el respectivo convenio de financiamiento el 17 de octubre de 1997, y el proyecto se puso en marcha el 15 de mayo de 2000.

El objetivo principal del proyecto es contribuir a consolidar el Mercado Común Andino, mediante el apoyo a las instituciones aduaneras nacionales, la armonización de técnicas y procedimientos y la agilización de las operaciones en aduanas, entre otras acciones.

Fuente: UNCTAD-Venezuela (2004) y CAF (2002)

Conclusiones

En este capítulo se presentó una visión general de los distintos aspectos vinculados con la agenda de facilitación del comercio en la región. Como se ha puesto de manifiesto en esta visión, ninguno de estos asuntos es nuevo y muchos de ellos deben ser considerados como parte de la agenda interna de los países en la búsqueda de una mayor competitividad.

En la OMC, el tema de la facilitación del comercio tampoco es nuevo. Puesto que las aduanas juegan el papel de intermediarios entre los importadores y los exportadores, resulta comprensible que estos asuntos sean objeto de varias de las disposiciones existentes en el marco multilateral. Los artículos V, VIII y X a que hace referencia el Anexo D del “Compromiso de Julio” (OMC, 2004b) datan del momento en que se estableció el GATT, y los antecedentes de estas disposiciones se encuentran en acuerdos internacionales negociados hace casi cien años.

Lo que sí es nuevo es el inicio efectivo de negociaciones sobre la facilitación del comercio en el marco de las discusiones de la Ronda Doha. Como lo han manifestado distintas instituciones y analistas, estas negociaciones ponen de manifiesto el papel esencial que juegan las medidas de facilitación del comercio en el intercambio de mercancías y finalmente en el desarrollo económico. En este sentido, las negociaciones en la OMC, además de lograr acuerdos específicos, ofrecen la oportunidad de conocer las experiencias de los países en medidas de facilitación del comercio, evaluar sus costos y beneficios y, en el caso de los países en desarrollo, movilizar recursos técnicos y financieros para ponerlas en práctica.

El apoyo en asistencia técnica y fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo forma parte del mandato de negociación, y es muy probable que se movilicen recursos considerables con ese fin. No hay garantía, sin embargo, de que tales recursos beneficiarán a los países de la región, ya que en sintonía con las tendencias actuales de la cooperación internacional, serán los países más pobres —especialmente los países africanos— los

principales beneficiarios. En este sentido, América Latina deberá contar con sus propios esfuerzos y recursos.

Los costos de ajuste inherentes a un programa para la facilitación del comercio constituyen un tema de preocupación en los países en desarrollo, particularmente por —aunque no limitadas a— el costo y la dificultad administrativa en la implementación de las medidas acordadas en las negociaciones. Las reformas para la facilitación del comercio pueden requerir inversión en nuevas tecnologías para el manejo de aduanas y puertos, las cuales por lo general representan cuantiosas sumas de recursos. Sin embargo, hay que destacar también que estudios recientes han refutado la idea de que la agenda de reformas en materia de facilitación de comercio sea excesivamente costosa, y por ende poco financiable en el mediano plazo. En este sentido, las medidas de facilitación del comercio puestas en práctica por cuatro países; Chile, Latvia, Marruecos y Uganda, muestran que las acciones tendientes a mejorar los sistemas aduaneros, tienen como medidas más costosas aquellas relacionadas con los análisis de riesgo, las auditorías de control posterior, y los procedimientos especiales para los operadores autorizados. En estas áreas, los mayores costos estuvieron relacionados con el reclutamiento y el entrenamiento de personal, y con los equipos de informática y comunicaciones (estos últimos no evaluados en el estudio). No obstante, en el caso de los países analizados, estos costos fueron más que balanceados por ahorros de personal en las actividades en frontera, y por una mayor recaudación aduanera en un plazo relativamente corto.

Por otro lado, en relación específicamente a la región, la evidencia indica que las distancias geográficas continúan siendo determinantes en los costos de transporte del comercio. Esto implica que un acceso a mercados más amplios y lejanos, exigirá a América Latina esfuerzos importantes dirigidos a mejorar la eficiencia y reducir los costos logísticos en esta materia, especialmente en transporte marítimo. En tal sentido, los estudios señalan

que los costos de transporte de América Latina son incluso superiores a los de países que enfrentan mayores distancias en su comercio, como es el caso de los países del este y sureste asiático.

Finalmente, desde el punto de vista intracomunitario andino, al comercio marítimo le sigue en importancia el terrestre (carreteras), lo que significa que en aquella estrategia deberán ocupar lugar importante también las mejoras de eficiencia en los pasos de frontera, y reducir a su mínima expresión la exis-

tencia del trasbordo de mercancías. En estos esfuerzos será esencial no sólo adelantar medidas que promuevan una mejor infraestructura portuaria y de pasos fronterizos, sino también mejorar sustancialmente los procedimientos relativos a las aduanas marítimas y terrestres. En particular, se requiere la transparencia y estabilidad de normas y reglamentos, la automatización y disponibilidad oportuna de información de comercio y la vinculación más estrecha entre entidades oficiales y operadores comerciales, entre otros.

Referencias bibliográficas

Referencias bibliográficas

- Acquaye, A.; Byerlee, D.; McMahon, M.A.; Roseboom, H.; Sain, G.E.; Traxler, G. y Woelcke, J. (2004), *Productivity and Innovation in the Latin American Agricultural Sector. Latin America and the Caribbean background paper for the World Bank Flagship 2004 report*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Adlung, R.; Cartzeniga, A.; Hoekman, B.; Kone, M.; Mattoo, A. y Tuthill, L. (2002), *GATS: Key Features and Sectors. En: Development, Trade and the WTO: A Handbook. World Bank Trade and Development Series*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Aghion, P. y Howitt, P. (1992), *A Model of Growth through Creative Destruction*. *Econometric Society*, vol. 60, Nº 2, pp. 323-51.
- Aksoy, M. A. y Beghin, J.C. (eds.) (2005), *Global Agricultural Trade and Developing Countries*. Banco Mundial, Washington, DC, noviembre.
- Altman, D.G. (1991), *Practical Statistics for Medical Research*. Chapman & Hall, Londres, pp. 285-88.
- Anderson, K.; Francois, J. F.; Hertel, T. y Martin, W. (2000), *Agriculture and non-agriculture liberalization in the millennium round*. Policy Discussion Paper Nº 0016. University of Adelaide.
- Antkiewicz, A. y Whalley, J. (2004), *China's New Regional Trade Agreements*. NBER Working Papers, 10992. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- APEC (2002a), *Principles on Trade Facilitation, Measuring the Impact of APEC Trade Facilitation on APEC Economies: A CGE Analysis*. APEC Economic Committee.
- APEC (2002b), *Realizing the Benefits of Trade Facilitation*. Department of Foreign Affairs and Trade. Australia.
- Arrow, K. J. y Debreu, G. (1954), *Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy*. *Econometrica*, vol. 22. Northwestern University, Chicago, pp. 265-90.
- Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) (2005a), “Informe del Secretario General sobre el proceso de integración regional en 2004”, Montevideo 2005.
- Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) (2005b), “Sistema de Informaciones de Comercio Exterior”. www.aladi.org
- A.T. Kearney (2003), *Where to locate: Selecting a country for off-shore business processing*. A.T. Kearney Inc. Chicago.
- A.T. Kearney (2004), *FDI Confidence Index*. The Global Business Policy Council, vol. 7, octubre.
- Avila, F. y Evenson, R.E. (2004), *Total Factor Productivity Growth in Agriculture: The Role of Technological Capital*. Trabajo preparado por Yale Economic Growth Center y el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO) para el encuentro anual del BID. Lima, marzo.
- Baldwin, F., Ottaviano, M. y Nicoud, R. (2002), *Manuscript for Economic Geography and Public Policy*. Princeton University Press.
- Baldwin, R. E. (2003), *Openness and Growth: What's the Empirical Relationship?*. NBER Working Papers, 9578. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1977), *Latin America After a Decade of Reforms*. Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2001), “Competitividad: Motor del Crecimiento. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina”. Washington, DC.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002), “Mas allá de las fronteras: El Nuevo Regionalismo en América Latina. Progreso Económico y Social en América Latina”. Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2004a), *Agricultural trade liberalization: Policies and Implications for Latin America*. Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2004b), *A Preliminary Estimate of 2004 Trade. Periodic Note on Integration and Trade in the Americas*. Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2004c), “Desencadenar el crédito: Cómo ampliar y estabilizar la banca. Progreso Económico y Social en América Latina”. Washington, DC.
- Banco Mundial (1997a), *Multilateral Freight Transport: Selected Regulatory Issues*. Report 16361-BR. Banco Mundial. Washington, DC.
- Banco Mundial (1997b), *Private Capital Flows to Developing Countries. The Road to Financial Integration*. Oxford University Press. United Kingdom.
- Banco Mundial (1998-1999), *Knowledge for Development. World Development Report*. Banco Mundial. Washington, DC.
- Banco Mundial (2002), *Trade in Services: Using Openness to Grow. Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Banco Mundial. Washington, DC.
- Banco Mundial (2003a), *Domestic support for agriculture: Agricultural Policy Reform and Developing Countries*. Trade Note 7. Banco Mundial. Washington, DC.
- Banco Mundial (2003b), *Services in a Development Round*. Trade Note 11. International Trade Department. Banco Mundial. Washington DC, septiembre.
- Banco Mundial (2004a), *Beyond Economic Growth*, capítulo 9. Banco Mundial. Washington, DC.
- Banco Mundial (2004b), *Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*. Global Economic Prospects. Banco Mundial. Washington, DC.
- Banco Mundial (2005), *World Development Indicators*. Banco Mundial. Washington, DC.
- Barro, R. J. y Sala-i-Martin, X. (1995), *Economic growth*. McGraw-Hill, Boston, Massachusetts.
- Base de Datos Hemisférica (2001). Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).
- Beck, T.; Demirgüç-Kunt, A.; Levine, R. y Maksimovic, V. (2000), *Financial Structure and Economic Development: firm, industry and country evidence*. Banco Mundial. Washington, DC.
- Beck, Thorsten; Demirgüç-Kunt, A. y Levine, R. (2001). *A new database on financial development and structure*. Banco Mundial. Washington, DC.
- Beghin, J.; Roland-Holst, D. y Van der Mensbrugge, D. (2002), *Global Agricultural Trade and the Doha Round: What Are the Implications for North and South?*. Working Paper 02-WP 308. Center for Agricultural and Rural Development. Iowa State University.
- Bellman, C. (2005), *Latin America and the WTO Agriculture Negotiations: The Road to Hong Kong*. International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Berges, R. (2003), *Mexico and the Threat from China*. Federal Reserve Bank of Dallas.
- Bessen, J. y Maskin, E. (2000), *Sequential Innovation, Patents, and Imitation*. Working Paper. Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- Bhagwati, J. (1996), *The Miracle That Did Happen: Understanding East Asia in Comparative Perspective*. Keynote Speech at Cornell University. Conference in Honor of Professors Liu and Tsiang.

- Bhagwati, J. y Panagariya, A. (1996), *The Economics of Preferential Trade Agreements*. America Enterprise Institute Press. Washington, D.C.
- Bhagwati, J. y Srinivasan, T. N (1999), *Outward-orientation and Development: Are Revisionists Right?*. Discussion Paper No. 806. Economic Growth Centre. Yale University.
- Bhalla, A.S. y Qiu, S. (2003), *China's WTO Accession: Its Impact On Chinese Employment*. Discussion Papers 163. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).
- Bianchi, E. y Robbio, J. (1994), *Tratado de libre comercio de América del Norte: Desvío de comercio en perjuicio de Argentina y Brasil*. Economía Mexicana. Nueva Epoca, Vol. III, Nº 1, enero-junio.
- Bianchi, E.; Rucpic, A. y Sanguinetti, P. (2004), *El Impacto de los Acuerdos del ALCA y Mercosur-UE sobre la Patagonia Argentina*. Centro de Economía Internacional, Ministerios de Relaciones Exteriores de la República Argentina. Mimeo.
- Bianchi, E. y Sanguinetti, P. (2005a), *Liberalización Comercial, Pobreza y Distribución del Ingreso en América Latina*. Mimeo.
- Bianchi, E. y Sanguinetti, P. (2005b), *Trade liberalization, Macroeconomic Fluctuations and Contingent Protection in Latin America*. Mimeo.
- Blanco, H. y Zabludovsky, J. (2003), *Efectos de Productividad del ALCA: Alcances y Límites de la Negociación del ALCA*. INTAL-ITD-STA, Documento de Trabajo-IECI-01. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Blásquez-Lidoy, J.; Rodríguez, J. y Santiso, J. (2004), *Angel or Devil? Chinese Trade Impact on Latin American Emerging Markets*. Presentado en la novena reunión anual LACEA, San José, Costa Rica, noviembre 4-6.
- Blonigen, B. y Prusa, T. (2001), *Antidumping*. NBER Working Paper 8393. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- Blyde, J. (2005), *Convergence Dynamics in Mercosur*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Boldrin, M. y Levine, D. (2002), *Perfectly Competitive Innovation*. Staff Report 303. Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Boldrin, M. y Levine, D. (2004), *The IER Lawrence Klein Lecture: The case against intellectual monopoly*. Staff Report 339, Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Bourguignon, F. y Pereira Da Silva, L. (eds.) (2003), *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution: Evaluation Techniques and Tools*. Banco Mundial y Oxford University Press. New York, agosto.
- Bouzas, Roberto (2002), "El Mercosur diez años después: Proceso de Aprendizaje o dejó vú?". Boletín CEMLA, vol. XLVIII, Nº 1. Buenos Aires. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
- Braga, P. (1996), *The Impact of the Internationalization of Services on Developing Countries*. Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo, marzo.
- Branko, M. y Squire, L. (2005), *Does tariff liberalization increase wage inequality? Some empirical evidence*. International Trade 0502012, Economics Working Paper Archive at Washington University in St. Louis (WUSTL).
- Branstetter, L.; Fisman, R. y Foley, F. (2005), *Do Stronger Intellectual Property Rights Increase International Technology Transfer? Empirical Evidence from U.S. Firm-Level Data*. NBER Working Paper Nº 11516. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- Bravo-Ortega, C. y Lederman, D. (2004), *Rural and National Development: Is Latin America Different?*. Econometric Society. Latin American Meetings, Nº 282.
- Brockmeier, M. (2001), *A graphical exposition of the GTAP Model*. GTAP Technical Paper Nº 8. Center for Global Trade Analysis. Purdue University.

- Broda, C. y Weinstein, D. (2003), *Globalization and the Gains from Variety*. Econometric Society. North American Summer Meetings 508.
- Brun, J.F.; Carrere, C.; Guillaumont, P. y De Melo, J. (2002), *Has Distance Died? Evidence from a Panel Gravity Model*. CEPR Discussion Paper N° 3500.
- Bureau of Economic Analysis (BEA) (2005); www.bea.doc.gov
- Business Software Alliance (2004), *First Annual BSA and IDC Global Software Piracy Study*.
- Bussolo, M. y Roland-Holst, D. (1999), *Colombia and the NAFTA*. Integration and Trade N° 9. BID-INTAL. Buenos Aires.
- Butkevičene, J; Díaz, D, y Totorá, M. (2002), *Services Performance in Developing Countries: Elements of the Assessment*. WTO Symposium on Assessment on Trade in Services. Secretaría de la UNCTAD.
- Carrere, C. y Schiff, M. (2004), *On the Geography of Trade: Distance is Alive and Well*. World Bank Policy Research Working Paper N° 3206, Banco Mundial. Washington, DC.
- Carvalho, A.; Parente, M.; Lerda, S. y Miyata, S. (1999), *Impactos da Integração comercial Brasil–Estados Unidos*. Texto para discussão N° 646, IPEA.
- Castilla, M. y Ríos, B. (2004) “Financiando el desarrollo: El sistema financiero en América latina”. Corporación Andina de Fomento. Caracas. Mimeo.
- Cecchini, P.; Catinat, M. y Jacquemin, A. (1988), *The European Challenge 1992 – The Benefits of A Single Market*. Wildwood House, 1988.
- Center for International Development at Harvard University (CID) (2003). Services Summary.
- Centro de Economía Internacional (CEI) (2001), “Alternativas de Integración para la Argentina: Un Análisis de Equilibrio General”. Buenos Aires.
- Centro de Economía Internacional (CEI) (2005), “Competitividad, inserción internacional y creación de empleo de los sectores intensivos en mano de obra en Argentina”. CEI. Mimeo.
- Cernat, L.; Laird, S. y Turrini, A. (2002), *Back to basics: Market access issues in the DOHA agenda*. UNCTAD. Ginebra.
- Cernat, L., Laird, S. y Turrini, A. (2003), *How Important are Market Access Issues for Developing Countries in the Doha Agenda?*. Centre for Research in Economic Development and International Trade. University of Nottingham.
- Chanda, R. (2002), *Movement of natural persons and the GATS: Major Trade Policy Impediments*. Trade and the WTO: A Handbook. World Bank Trade and Development Series. Banco Mundial. Washington, DC
- Chaudhuri, S.; Goldberg, P. y JIA, P. (2003), *The effects of extending intellectual property rights protection to developing countries: A case study of the Indian Pharmaceutical Market*. NBER Working Papers, 10159. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- Chung, C.F; Feale, J.L y Theil, H. (1989), *International Evidence on Consumption Patterns*. JAI Press. Greenwich.
- Claessens, S.; Glaessner, T. y M. Jansen (1998), *Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*. Kluwer Academic Press.
- Cline, W. (2004), *Trade Policy and Global Poverty*. Institute for International Economics (IIE). Washington, DC.
- Coe, D.T.; Subramanian, A.; Tamirisa, N.T. y Bhavnani, R. (2002), *The Missing Globalization Puzzle*. IMF Working Paper N° WP/02/171. Fondo Monetario Internacional.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1994), “Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe”. Libros de la CEPAL, N° 39. Santiago, Chile.

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2001), *Barriers to Latin American and Caribbean Exports to the U.S. Market 2000-2001*. CEPAL. Washington, DC.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2003), *Access of Latin American and Caribbean Exports to the U.S. Market 2002-2003*. LC/WAS/L.71/I. CEPAL. Washington, DC, noviembre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2004), “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004: Tendencias para el 2005”. División de Comercio Internacional e Integración. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2005). “Proyecto de Programa del Sistema de la CEPAL, 2004-2005”.
- Comisión Internacional sobre Derechos de Propiedad Intelectual (2002), *Final Report: Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy*.
- Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) (2005), “Base de Barreras Arancelarias”. Buenos Aires, Argentina.
- Comunidad Andina (CAN) (2003a), “Comercio Intra y Extra Comunitario por modo de transporte 1998-2001”. Secretaría General, CAN, abril.
- Comunidad Andina (CAN) (2003b), “Elementos para el diseño de una estrategia para la integración del sector de los servicios para los países del área andina. en el contexto de las negociaciones del ALCA y la Ronda de Doha dentro de la OMC, 2003”.
- Comunidad Andina (CAN) (2005), www.comunidadandina.org
- Corporación Andina de Fomento (CAF) (2002), “Logística y Competitividad”. CAF. Caracas.
- Corporación Andina de Fomento (CAF) (2004), “Reflexiones para Retomar el Crecimiento. Reporte de Economía y Desarrollo (RED)”. CAF. Caracas.
- Corporación Andina de Fomento (CAF) (2005), “Elementos para la protección *sui generis* de los conocimientos tradicionales colectivos e integrales desde la perspectiva indígena”. CAF. Caracas.
- Cowell, F. (1995), *Measuring Inequality, Harvester Wheatsheaf*. Prentice Hall. Londres.
- Crawford, J. y Fiorentino, R. V. (2005), *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*. OMC, Discussion Paper N° 8, 2005.
- Cuadra, G. y Florián, D. (2005), “Evaluando el Impacto de los Procesos de Integración Latinoamericanos a partir de un Modelo Multiregional de Equilibrio General Computable”. *Perspectivas*, Vol. 3, N° 1. CAF. Caracas, Julio.
- Deardorff, A. V., (1999). *International Provision of Trade Services, Trade, and Fragmentation*. Policy Research Working Paper 2548. Banco Mundial. Washington, DC.
- Deardorff, A. V. (2001), *Developing country growth and developed country response*. Journal of International Trade and Economic Development. Taylor and Francis Journals, Vol. 10, N° 4.
- Deaton, A. y Muellbauer, J. (1980), *Economics and Consumer Behavior*. Cambridge University Press.
- Dee, P y Hanslow, K (2000), *Multilateral Liberalization of Services Trade*. Productivity Commission Staff Research Paper, Ausinfo. Canberra. Australia.
- Dee, P.; Jomini, P.; McDougall, R. y Walts, G. (1994), *The SALTER Model of the World Economy: Model Structure, Data Base and Parameters*. Industry Commission. Canberra.
- De Ferranti, D.; Lederman, D.; Perry, G. y Suescún, R. (2003), *Trade for Development in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial. Washington, DC.
- De Ferranti, D.A.; Foster, W.; Lederman, D.; Perry, G.; y Valdés, A. (2005), *Beyond the City: The Rural Contribution to Development in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial. Washington, DC.

- Departamento de Asuntos Externos y Comercio de Australia, (2001), *Paperless Trading: Benefits to APEC*. Commonwealth of Australia.
- Devlin, R.; Estevaderodal, A. y Rodríguez, A. (2004), *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo, octubre.
- Diao, X.; Díaz-Bonilla, E. y Robinson, S. (2002), *Scenarios for Trade Integration in the Americas*. *Economie Internationale*. CEPII research center, issue 2T-3T, pp. 33-51.
- Dinamaran, B. y Mc Dougall, R. (2002), *The GTAP 5 Data Base. Center for Global Trade Analysis*. Purdue University.
- Disdier, A.C. y Head, K. (2003), *Exaggerated Reports on the Death of Distance: Lessons from a Meta-Analysis*. TEAM, Université de Paris. Mimeo.
- DNP (2004), “¿Qué es el sector servicios, cómo se regula, como se comercia y cual es su impacto en la economía?”. Departamento Nacional de Planeación. Colombia, mayo.
- Dollar, D. y Kraay, A. (2001), *Trade, growth and poverty, Finance and Development*, Vol. 38, N° 3. Fondo Monetario Internacional, september.
- Dorsey, T.; Robinson, D.; Yang, Y. y Zebregs, H. (2003), *The Impact of WTO Accession. En China: competing in the global economy*. Editado por Tseng, W. y Rodlauer, M. Fondo Monetario Internacional. Washington, DC.
- DTI (2000). *Services Liberalisation and Developing Countries*. Department of Trade and Industry. U.K. www.dti.gov.uk
- Duro, J.A. (2004), *Regional income inequalities in Europe: an updated measurement and some decomposition results*. Working Papers wpdea 0411, Departamento de Economía Aplicada. Universidad Autonoma de Barcelona. España.
- Edwards, S. (1998), *Capital Inflows into Latin America: A Stop-Go Story?*. NBER Working Papers, 6441. National Bureau of Economic Research. Cambridge, marzo.
- Elías, V. y Fuentes, R. (2001), “Convergencia en el Cono Sur. Convergencia económica e integración”. Mancha, T. y Sotelsek, D (coord.), Ediciones Pirámide. Madrid.
- English, P.; Hoekman, B y Mattoo, A. (2002), *Development, Trade and the WTO: A Handbook*. World Bank Trade and Development Series. First edition. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Erzan, R.; Laird, S. y Yeats, A. (1990), *On the Potential for Expanding South-South Trade through the Extension of Mutual Preferences among Developing Countries*. En: *Trade Liberalization in the 1990s*. New World Order Series, Vol. 8. H. Singer, N. Hatti and R. Tandon (eds.). Indus Publishing Company. New Delhi.
- Erzan, R. y Yeats, A. (1992), *Free trade agreements with the United States: What's in it for Latin America?*. Working Papers, WPS 827. Banco Mundial. Washington, DC, enero.
- Esquivel, G. y Rodríguez-López, J. (2003), *Technology, trade, and wage inequality in Mexico before and after NAFTA*. *Journal of Development Economics*, Elsevier, Vol. 72, N° 2, pp. 543-65.
- Estevadeordal, A., y Shearer, M. (2002), *Trade Policy and Regional Integration in Latin America: A Quantitative Assessment*. INTAL-ITD Working Paper.
- Estevadeordal, A. (2003), “El impacto de los acuerdos comerciales preferenciales sobre el comercio de bienes”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Estevadeordal, A. (2005), *Rules of Origin in Preferential Trading Arrangements: Is All Well with the Spaghetti Bowl in the Americas?*. *Economía*, Vol. 5, N° 2. Brooking Institution Press. Washington DC.
- Etc Group (2002), Premios Capitán Garfio 2002. www.etcgroup.org/documents/Biopiatería_10.pdf

- European Commission (1999), *Reform of the Structural Funds 2000-2006, Comparative analysis*. Bruselas.
- Food and Agriculture Organization (FAO) (2001), *Analysis of the current market access situation and of further trade expansion options in Global Agricultural Markets*. Committee on commodity problems. FAO.
- Food and Agriculture Organization (FAO) (2004a), “Tendencias y desafíos en la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe”. Disponible en www.fao.org
- Food and Agriculture Organization (FAO) (2004b), *The State of Agricultural Commodity Markets*. FAO.
- Farrell, D.; Puroh, A. y Remes, J. K. (2004), *Beyond cheap labor: Lessons for Developing economies. How can middle-income countries like Mexico compete with China? By adding higher value*. The McKinsey Quarterly, MQ 2005, N°1. McKinsey & Company.
- Fedesarrollo (2005), “Estudio sobre Propiedad Intelectual en el sector Farmacéutico Colombiano”. Fedesarrollo. Colombia.
- Feinberg, R. M. (1989), *Exchange Rates and Unfair Trade*. Journal Review of Economics and Statistics. MIT Press.
- Fernández, C. (1996), “Metodología para calcular la competitividad de los servicios profesionales”. Fedesarrollo. Mimeo.
- Fernández, C. y Pérez, J. (2005), “Revisión del grado de liberalización del sector servicios en América Latina”. Corporación Andina de Fomento. Mimeo.
- Fernández, R. (1997), *Returns to Regionalism: An evaluation of Non-Traditional Gains from Regional Trade Agreements*. Banco Mundial -International Trade Division- and The New York University.
- Fink, C. (2000), *Intellectual Property Rights, Market Structure, and Transnational Corporations in Developing Countries*. Mensch-und-Buch-Verlag. Berlin.
- Fink, C.; Mattoo, A. y Rathidran R., (2002), *Liberalizing Basic Telecommunications: The Asian Experience*. HWWA Discussion Paper. World Economy.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2002), *Market Access for Developing Countries*. Finance and Development, Vol. 39, N° 3. FMI, septiembre.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2003), *A Tale of Two Giants: India's and China's Experience with Reform*. Trabajo presentado en la conferencia IMF-NCAER, Nueva Delhi, noviembre, 14-16.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2004a), *Agricultural Trade: Reaping a Rich Harvest from the World Trade Organization Doha Round of Trade Negotiations*. Finance and Development, Vol. 41, N° 4. FMI, diciembre.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2004b), *The Global Implications of the US Fiscal Deficit and of China's Growth*. World Economic Outlook. FMI, abril.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2005a), *Direction of Trade Statistics*. DOTS CD-ROM. FMI.
- Fondo Monetario Internacional, (FMI) (2005b), *World Economic Outlook*. FMI.
- Francois, J. y Reinert, K. (eds.) (1998), *Applied Methods for Trade Policy Analysis*. Cambridge University Press. New York.
- Francois, J. y Hoekman, B. (1999), *Market Access in the Services Sectors*. Economic Policy Research. Mimeo.
- Francois, J.; Van Meijl, H. y Van Tongeren, F. (2003), *Trade Liberalisation and Developing Countries under The Doha Round*. CEPR discussion paper DP4032.
- Francois, J. y Wooton, I. (1999), *Trade in international transport services: the role of*

- competition*. Trabajo preparado para el CEPR/NBER International Seminar in International Trade, Cambridge, MA, junio.
- Frankel, J. A. y Romer, D. (1999), *Does Trade Growth Cause Growth?*. American Economic Review, Vol. 89, N° 3, junio.
 - Freeman, R. y Oostendorp, R. (2000), *Wages Around the World: Pay Across Occupations and Countries*. NBER Working Papers, 8058. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
 - Fundación Chile (2005), “Fundación Chile como Actor del Sistema de Innovación”. Presentación realizada en la Corporación Andina de Fomento (CAF), Caracas, julio 12.
 - Galiani, S. y Sanguinetti, P. (2003), *Wage Inequality and Trade Liberalization: Evidence from Argentina*. Forthcoming, Journal of development Economics.
 - Galindo, A.; Micco, A. y Ordóñez, G. (2002), *Financial Liberalization and Growth: Empirical Evidence*. Trabajo presentado en la Conferencia preparada por el Banco Mundial y la George Washington University: *On Financial Globalization: A Blessing or A Curse?*, Washington, DC, mayo 30-31.
 - Garay, L.J. (2001). “La Comunidad Andina frente a las negociaciones del ALCA”. En: Las Américas sin barreras: negociaciones comerciales de acceso a mercados. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC
 - Garay, L.J., y Espinoza, A. (2004). “Borrador de avance sobre los estudios preparatorios para las negociaciones del TLC con Estados Unidos”. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá.
 - Garay, L.J. y Vera, A. (1998), “Naturaleza y Evolución reciente de la inversión intraregional”. En: Inversión extranjera directa en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto de Relaciones Europa- América Latina. Madrid
 - Gasiorek, M. y Venables, A. (1999), *Evaluating regional infrastructure: a computable equilibrium approach*. Study of the Socio-economic Impact of the Projects Financed by the Cohesion Fund – A Modeling Approach, Vol. 2. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
 - Gaviria, A.; Henao, M. L.; Zuleta, L. A. y Velasco, A. M. (2001), “Movilidad laboral en los Países de la Región Andina”. Trabajo realizado por Fedesarrollo para el FLAR.
 - Gereffi, G. y Sturgeon, T. (2004), *Globalization, employment and economic development: a briefing paper*. Sloan Workshop Series in Industry Studies. MIT IPC Working Paper 04-006, June.
 - Ginsburgh, Victor y Keyzer, Michiel (1997), *The Structure of Applied General Equilibrium Models*. MIT Press. Londres.
 - Glaeser, E. L. y Kohlhase, J. E. (2003), *Cities, Regions and the Decline of Transport Costs*. NBER Working Papers, 9886. National Bureau of Economic Research. Cambridge, July.
 - Gobierno de Chile, Sistema Nacional de Aduanas.
 - Goldberg, P. y Pavcnik, N. (2004), *The Effects of the Colombian Trade Liberalization on Urban Poverty*. October.
 - Gonzalez Posso, D. (2000), “Bioprospección y guerra biológica”. Ponencia en seminario internacional sobre guerra biológica. Quito, octubre.
 - Gordon, J. y Gupta, P. (2003), *Understanding India's Services Revolution*. Conferencia IMF-NCAER: A Tale of Two Giants: India's and China's Experience with Reform, Nueva Delhi, noviembre.
 - Greenway, D.; Morgan, W. y Wright P. (2001), *Trade liberalisation and growth in developing countries*. Journal of Development Economics, Elsevier, Vol. 67, N° 1, pp. 229-44.

- Grossman, Gene y Helpman, Elhanan (1991a), *Quality Ladders and Product Cycles*. The Quarterly Journal of Economics. MIT Press, Vol. 106, N° 2, pp. 557-86.
- Grossman, G. y Helpman, E. (1991b), *Trade, Knowledge Spillovers, and Growth*. NBER Working Papers, 3485. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- Gurgel, A.; Harrison, G.; Rutherford, T. y Tarr, D. (2003), *Regional, Multilateral, and Unilateral Trade Policies of MERCOSUR for Growth and Poverty Reduction in Brazil*. Policy Research Working Paper 3051, Banco Mundial. Washington, DC.
- Gutiérrez, H. (2003), “Oportunidades y desafíos de los vínculos económicos de China y América Latina y el Caribe”. División de Comercio Internacional e Integración. CEPAL, diciembre.
- Hanoch G. (1975), *Production and Demand Models in direct or indirect implicit additivity*. Econometrica Vol. 43, pp. 395-419.
- Hanson, G. (1998), *Regional adjustment to trade liberalization*. Regional Science and Urban Economics, 28.
- Hanson, G. (2005), *Globalization, Labor Income and Poverty in Mexico*. NBER Working Papers, 11027. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- Harberger, A. C. (1959), *The Corporation Income Tax: An Empirical Appraisal*. United States House of Representatives. Committee on Ways and Means, 86th Congress, 1st Session, Tax Revision Compendium, Vol. 1, pp. 231-50. U.S. Government Printing Office. Washington, DC, november.
- Harms, P.; Mattoo, A. y Schuknecht, L. (2003), *Explaining Liberalization Commitments in Financial Services Trade*. World Bank Policy Research Working Paper 2999. Banco Mundial, marzo.
- Harrison, G.; Rutherford, T. y Tarr, D. (1995), *Quantifying the Uruguay Round*. En: W. Martin and L. Alan Winters, *The Uruguay Round and the Developing Countries*. World Bank Discussion Paper N° 307.
- Harrison, G.; Rutherford, T. y Tarr, D. (2001), *Trade Policy Options for Chile: The importance of Market Access*. Banco Mundial. Washington DC, marzo.
- Harrison, G.; Rutherford, T. y Tarr, D. (2002), *Trade liberalization, poverty and efficient equity*. Journal of Development Economics. Elsevier, Vol. 71(1), pp. 97-128.
- Hellqvist, M. (2002), *Trade Facilitation – impact and potential gains*. SWEPRO/National Board of Trade. Estocolmo. Suecia.
- Hertel, T. (ed.) (1998), *Global Trade Analysis: Modelling and Applications*, Cambridge University Press. New York.
- Hertel, T.; Horridge, J. M. y Pearson, K.R. (1992), *Mending the amily Tree: A reconciliation of the linearization and levels schools of AGE modelling*. Economic Modelling, Vol. 9, pp. 385-407.
- Hertel, T.; Itakura, K. y Walmsley, T. (2001), *Dynamic Effect of the New Age Free Trade Agreement between Japan and Singapore*. Journal of Economic Integration, Vol.16 N° 4, pp. 446-84.
- Hertel, T.; Preckel, P.V. y Tsigas, M.E. (1991), *Implicit Additivity as a Strategy for Restricting the Parameter Space in Computable General Equilibrium Models*. Economic and Financial Computing, Vol. 1, pp. 265-89.
- Hertford, R., Pardey, P. y Word, S. (2004), “Panorama Estratégico del sector agropecuario en América Latina y el Caribe: Perspectivas de Investigación y Desarrollo”. IFPRI/FONTAGRO.
- Hilaire, A. y Yang, Y. (2003), *The United States and the New Regionalism/Bilateralism*. Policy Development and review Department. Working Paper WP/03/206. FMI, octubre.
- Hillberry, R. H. y McDaniel, C. A. (2002), *A Decomposition of North American Trade Growth*

since NAFTA. U.S. International Trade Commission. Washington DC, diciembre.

- Hinojosa-Ojeda, R. (1997), “¿Simón Bolívar vuelve a cabalgar? Hacia una integración entre el TLCAN, el Mercosur y la Región Andina”. Revista Integración y Comercio, N° 1, enero-abril. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hinojosa-Ojeda, R.; Lewis, J. y Robinson, S. (1997), *Convergence and Divergence between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration*. Documento de trabajo INT N° 219. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hinojosa-Ojeda, R.; Robinson, S. y De Paolis, F. (1998), *Brazil and the United States at the Gateway of the FTAA: A CGE Modeling Approach to Challenges and Options IPEA*. Documento preparado para el Seminario sobre la Economía Brasileira y los Procesos de Integración Subregional e Hemisférica. Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA). Brasilia, Brasil, octubre 5 y 6.
- Hodge, J. (2002), *Liberalization of Trade in Services in Developing Countries*. Development, Trade and the WTO: A Handbook. World Bank Trade and Development Series. Banco Mundial.
- Hoekman, B. (1999), *Toward a More Balanced and Comprehensive Services Agreement*. World Bank and CEPR, noviembre.
- Hoekman, B. y Braga, P. (1997), *Protection and Trade in Services: A Survey*. The Open Economies Review.
- Hoekman, B.; Ng, F. y Olarreaga, M. (2001a), *Eliminating excessive tariffs on exports of least developed Countries*. Policy Research Working Paper 2604. Banco Mundial.
- Hoekman, B.; Ng, F. y Olarreaga, M., (2001b), *Tariff Peaks in the Quad and Least Developed Country Exports*. Discussion Paper DP2747. Centre for Economic Policy Research. Londres, mayo.
- Hoekman, B., Ng, F. y Olarreaga, M. (2002), *Reducing agricultural tariffs versus domestic support: What's more important for developing countries?*. Policy Research Working Paper 2918. Banco Mundial, octubre.
- Hufbauer, G. y Schott, J. J. (1994), *Western Hemisphere Economic Integration*. Institute for International Economics. Washington, DC
- Hufbauer, G. y Warren, T. (1999), *The Globalization of Services: What Has Happened? What Are the Implications?*. Institute for International Economics. Washington, DC, octubre.
- Hummels, D. (1999), *Have International Transportation Costs Declined?*. Graduate School of Business. University of Chicago. Mimeo.
- Hummels, D. (2001), *Time as a Trade Barrier*. Working Paper. Purdue University.
- Ianchovichina, E.; Nicita, A., y Soloaga, I. (2001), *Trade reform and household welfare: the case of Mexico*. Policy Research Working Paper 2667. Banco Mundial. Washington, DC, agosto.
- Ianchovichina, E. y Walmsley, T. (2003), *The Impact of China's WTO Accession on East Asia*. Policy Research Working Paper 3109. Banco Mundial. Washington, DC.
- IIRSA (2003), “Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera”. www.iirsa.org.
- Ingco, M. y Nash, J. (2004), *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*. Banco Mundial. Washington, DC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2002). Base de datos estadísticos.
- Irwin, D. y Tervio, M. (2000), *Does Trade Raise Income? Evidence from the Twentieth Century*. NBER Working Papers, 7745. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- Jaffe, A. y Lerner, J. (2004), *Innovation Policy and the Economy*. Volume 4. The MIT Press.

- Jaramillo, P. (2004), “¿Qué es el sector de servicios, cómo se regula, cómo se comercia y cuál es su impacto en la economía?”. Dirección de Estudios Económicos. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Johnston, B. y Mellor, J. (1961), *The role of agriculture in economic development*. American Economic Review, Vol. 51, N° 4.
- Jomini, P.; Zeitsch, J.F.; McDougall, R.; Welsh, A.; Brown, S.; Hambly, J. y Kelly, J. (1991), *SALTER: A General Equilibrium Model of The World Economy*. Industry Commission. Canberra. Australia.
- Junguito, R. y Gamboa, C. (2004), “Los servicios financieros y el TLC con Estados Unidos: oportunidades y retos para Colombia”. Cuadernos de Fedesarrollo, N° 14. Bogotá.
- Junguito, R. y Herrera, C. (2005), “La agricultura y la Inserción Internacional en América Latina”. Corporación Andina de Fomento.
- Kalijaran, K., (2000), *Restrictions on trade in distribution services*. Productivity Commission staff research paper. Ausinfo. Canberra. Australia.
- Kalijaran, K., McGuire, G.; Nguyen-Hong, D. y Shuele, M. (2001), *The Price Impact of Restrictions on Banking Services*. Findlay, C. y Warren, T. eds. *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*. Routledge. Nueva York.
- Kaminsky, G., y Schmukler, S. (2002), *Short-Run Pain, Long-run Gain: The Effects of Financial Liberalization*. Policy Research Working Paper 2912. Banco Mundial.
- Kee, H.; Nicita A. y Olearraga, M. (2004b), *Estimating Export Supply Elasticities*. Econometric Society. North American Summer Meetings 368.
- Kee H.; Nicita A. y Olearraga, M. (2004a), *Import Demand Elasticities and Trade Distortions*. Policy Research Working Paper 3452. Banco Mundial.
- Kehoe, Patrick y Kehoe, Timothy (1994), *A primer on Static Applied General Equilibrium Models*. Quarterly Review, Vol. 18, N° 1. Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Kimura, F. y Lee, H., (2004), *The Gravity Equation in International Trade in Services*. European Trade Study Group Conference. University of Nottingham, september.
- Knetter, M. y Prusa, T. (2000), *Macroeconomic Factors and Anti-Dumping Filings: Evidence from Four Countries*. National Bureau of Economics Research. Cambridge.
- Konan D. y Maskus K. (2004), *Quantifying the Impact of Services Liberalization in a Developing Country*. Policy Research Working Paper 3193. Banco Mundial, enero.
- Kreuger, A.; Schiff, M. y Valdés, A. (eds.) (1990), “Economía Política de las intervenciones de Precios Agrícolas en América Latina”. Banco Mundial.
- Krugman, P. (1990), *Increasing Returns and Economic Geography*. NBER Working Papers, 3275. National Bureau of Economic Research.
- Krugman, P. y Venables, A. (1990), *Integration and the competitiveness of peripheral industry. Unity with Diversity in the European Community*. Christopher Bliss and Jorge Braga de Macedo (eds.). Cambridge University Press. Cambridge
- Krugman, P. y Venables, A. J. (1996), *Integration, specialization, and adjustment*. European Economic Review 40(3–5), pp. 959–67.
- Kuczynski, P.P. y Williamson, J. (2003), *After the Washington Consensus*. Institute for International Economics. Washington DC.
- Laird, S. y Yeats, A. (1986), *The UNCTAD Trade Policy Simulation Model: A Note on the Methodology, Data and Uses*. Discussion Paper N° 19. UNCTAD. Ginebra.
- Lall, S. (2003), *Indicators of the Relative Importance of IPRs in Developing Countries*. Project on IPRs and Sustainable Development. UNCTAD-ICTSD.

- Lall, S. y Weiss, J. (2004), *People's Republic of China's Competitive Threat to Latin America: An Analysis for 1990-2002*. Documento presentado en la conferencia anual LAEBA. Beijing, China, diciembre 3 y 4.
- Landes, W. y Posner, R. (2003), *The Economic Structure of Intellectual Property Law*. Harvard University Press.
- Lane, M. (2001), *International Supply Chain Management and Customs – Peru: a Case Study*. World Bank report. Banco Mundial. Washington D.C.
- Leamer, E.E. y Levinsohn, J. (1995), *International Trade: The Evidence*. En: Handbook of International Economics, Vol. 3. Grossman, G.M. and Rogoff, K. (eds.). Elsevier.
- Lanvin, B. (2005), *E-Business and Development: Digital Frontier vs. Divide*. Texto del Symposium, Cairo, octubre 10.
- Leonard, J. (2001), *Impact of the September 11, 2001 Terrorist Attacks on North American Trade Flows*. Manufacturers Alliance/MAPI e-Alerts. Arlington, Virginia, october.
- Lessig, L. (2004), *Free Culture: How Big Media Uses Technology and the Law to Lock Down Culture and Control Creativity*. The Penguin Press.
- Lewis, W. A. (1954), *Economic Development with Unlimited supplies of labor*. Manchester School.
- López-Córdova, E. y Mesquita, M. (2003), *Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico*. BID-Intal-ITD-STA Working Paper N° 14.
- Lora, E. (2001), “Las Reformas Estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Lucas, R.E. (1988), *On the Mechanics of Economic Development*. Journal of Monetary Economics.
- Mancha, T., y Sotelsek, D. (2001), “Convergencia económica e integración”. Ediciones Pirámide. Madrid.
- Mansfield, E. (1994), *Intellectual Property Protection, Foreign Direct Investment, and Technology Transfer*. International Finance Corporation.
- Marconini, M. (2005), *Regional trade agreements and its impact on services trade*. ICTSD Policy paper on Trade in Services and Sustainable Development. Part III, First Draft. ICTSD, abril.
- Markusen, J.; Rutherford, T.F. y Tarr, D. (1999), *Foreign direct investment in services and the domestic market for expertise*. Second Annual Conference on Global Economic Analysis. Dinamarca, junio 20-22.
- Martin, W.; Robinson, S. y Wang, Z. (1999), *Capturing the Implications of Services Trade Liberalization*. Second Annual Conference on Global Economics Analysis. Dinamarca, junio 20-22.
- Martínez, J. y Villa, M. (2005), *International Migration in Latin America and the Caribbean: a Summary View of Trends and Patterns*. United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development, Population Division. Department of Economic and Social Affairs. Naciones Unidas.
- Mattoo, A. (2002a), *Negotiating Improved Market Access Commitments*. En: Development, Trade and the WTO: A Handbook. World Bank Trade and Development Series. Banco Mundial.
- Mattoo, A. (2002b), *Financial services and the World Trade Organization: liberalization commitments of the developing and transition economies*. Policy Research Working paper 2184. Banco Mundial. Washington, DC.
- Mattoo, A.; Rathindran, R. y Subramanian, A. (2001), *Measuring Services Trade Liberalization and its Impact on Economic Growth*. Policy Research Working Paper 2655, Banco Mundial, agosto.

- Mattoo, A. y Wunsch S. (2004), *Preempting Protectionism in Services: The GATS and Outsourcing*. World Bank Policy Research Working Paper 3237. Banco Mundial. Washington DC, marzo.
- Maurer, A. (2003), *Measuring Trade in Services A training module produced by WTO/OMC in collaboration with Inter-agency Task Force on Statistics of International Trade in Services*. OMC, noviembre.
- Maurer, A. y Chauvet, P. (2002), *The Magnitude of Flows of Global Trade in Services*. En: Development, Trade and the WTO: A Handbook. World Bank Trade and Development Series. Banco Mundial.
- Mc Dougall, R. (2002), *A New Regional Household Demand System for GTAP*. GTAP Technical Paper N° 20. Center for Global Trade Analysis. Purdue University.
- McGuire G. y Schuele, M. (2000), *Restrictiveness of international trade in banking services*. En: Findlay, C. and T. Warren (eds.), *Impediments to trade in services: measurement and policy implications*. Routledge.
- McGuire, G.; Schuele, M. y Smith, T. (2000), *Restrictiveness of international trade in maritime services*. En: Findlay, C. and T. Warren (eds.), *Impediments to trade in services: measurement and policy implications*, Routledge.
- McGuire, G. (2002), *Trade in Services – Market Access Opportunities and the Benefits of Liberalization for Developing Economies*. Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series N° 19. UNCTAD, Ginebra.
- McKinsey (2003), *Offshoring: is it a win-win game?* McKinsey Global Institute.
- Melvin, J.R. (1989), *Trade in Services: A Heckscher-Ohlin Approach*. Journal of Political Economy, Vol. 97, N° 5.
- Mercenier, J. y Srinivasan, T.N. (1994), *Applied General Equilibrium and Economic Development*. MIT Press. Chicago.
- Mesquita, M. (2004), *Fear of China: Is there a future for manufacturing in Latin America?*. Development and Comp Systems Series 0412008. Economics Working Paper Archive at WUSTL.
- Michalopoulos, C. (2000), *The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in GATT and the WTO*. Policy Research Working Paper 2388, Banco Mundial.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), “La Agricultura Colombiana frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos”. Colombia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2004), *Joint Feasibility Study on a Free Trade Agreement Between Chile and China*. Santiago.
- Miranda, J.; Ruiz, M. y Torres, R. (1998), *The International Use of Antidumping: 1987-1997*. Journal of World Trade Vol. 32, pp. 5-71.
- Mitra, D. (2005), *The Political Economy of Trade Policy: Theory and Applications to Latin America*. Perspectivas, Vol. 3, N° 1, julio. Corporación Andina de Fomento (CAF). Caracas
- Mora, H. y Rincón, H. (2005), *Controls on Capital Flows, Bank's Efficiency, Growth and Macroeconomic Volatility in the FLAR's Member Countries*. Fondo Latinoamericano de Reserva (FLAR).
- Naughton, B. (2001), *Provincial Economic Growth in China: Causes and Consequences of Regional Differentiation*. En: China and Its Regions, Economic Growth and Reform in Chinese Provinces. Editado por Mary-Francoise Renard. Edward Elgar. Cheltenham. Reino Unido.
- Ng, F. y Yeats, A. (2003), *Major trade trends in Asia - What are implications for regional cooperation and growth*. World Bank Policy Research Working Paper 3084. Banco Mundial. Washington DC, junio.
- Niño, J.A., (2004), “Estudio sobre Bogotá como plataforma exportadora de servicios y las negociaciones del TLC con EEUU”. (Componentes 1, 2 y 3). Universidad Externado de Colombia, Bogotá, noviembre.

- Nofal, B. (1998), “Moneda común en el Mercosur: Propuesta aconsejable, factible o distracción?”. Seminario de Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur: Hacia una moneda única. Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires, junio 12 y 13.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2002a), *Economic Outlook*, N° 71. OCDE. París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2002b), *The Impact of the Terrorist Attacks of 11 September 2001 on International Trading and Transport Activities*. Documento No Clasificado TD/TC/WP (2002)9 /Final. París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2003a), *China's Tariff Regime*. Centre for Co-operation with Non-members Trade Directorate. CCNM/TD(2002)9/FINAL. OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2003b), *Opening up Trade in Services*. Policy Brief, OECD Observer.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2003c), *Trade facilitation reforms in the service of development*. Trade Directorate, Trade Committee TD/TC/WP(2003)11/FINAL. OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004a), *Compendium of Patents Statistics*. www.oecd.org/dataoecd/60/24/8208325.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004b), *The Costs of Introducing and Implementing Trade Facilitation Measures*. Interim Report. OCDE, november .
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2005a), *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*. París. www.oecd.org/document.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2005b), *Analysis of Non-Tariff Barriers of Concern to Developing Countries*. Working Paper N° 16. OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2005c), *Growth in Services, Fostering Employment, Productivity, and Innovation*. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level.
- OMPI (2005), Estadísticas. www.wipo.int/ipstats/es/statistics/patents/index.html
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2005), UN Commodity Trade Statistics (Commtrade) Database. División de Estadísticas. New York.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2005), Labour Statistics. Bureau of Statistics. OIT.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (1994), *Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Parte I: Disposiciones generales y principios básicos*.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (1996), Declaración Ministerial de Singapur.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2000), “Exámenes de las Políticas Comerciales”. Ginebra.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2001), *Market Access: Unfinished Business – Post Uruguay Round Inventory*. Special Study N° 6. Ginebra.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2002), *Review, Clarification and Improvement of GATT Articles V, VII and X*. Proposals made by Delegations. Compilation by the Secretariat G/C/W/434. OMC, november.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2002a), WTO Members Tariff Profiles 2002, TN/MA/S/4.

- Organización Mundial de Comercio (OMC) (2004a), “Acuerdos sobre Las subvenciones y las medidas compensatorias, y Derechos Antidumping”.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2004b) Compromiso de Julio, Anexo D. OMC, WT/L/579
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2004c), *Doha Work Programme: Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2004d), *International Trade Statistics*. Disponible en www.omc.org.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2004e), “Políticas y Prácticas Comerciales, por medidas”. Exámenes de las Políticas Comerciales, Comunidad Europea.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2004f), “Políticas y Prácticas Comerciales, por medidas”. Exámenes de las Políticas Comerciales, Estados Unidos.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005a), *Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures Notification*. OMC. Ginebra.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005b), “Comunicación de Argentina”. Proposal to improve and clarify Article X of The GATT 1994. TN/TF/W/40.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005c), *Communication de Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Paraguay, Peru and Uruguay*. TN/TF/W/41. OMC
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005d), *Comunicación de Perú*. [Document on] GATT Articles V, VIII and X, including proposal on the identification of Members' needs and priorities. TN/TF/W/30. OMC
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005e), *Economic effects of services trade liberalization*. OMC.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005f), “Informe del Presidente del Consejo de los ADPIC en Sesión Extraordinaria”. TN/IP/13. OMC
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005g), “La ayuda interna en la agricultura: Los compartimentos”. Disponible en: www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/agboxes_s.htm
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005h), *Statistics on Antidumping*. OMC. Ginebra.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005i), *Trade Profiles*. OMC. Ginebra.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2005j), www.wto.org.
- Ottaviano, G. y Puga, D. (1998), *Agglomeration in the global economy: A survey of the 'new economic geography'*. En: *World Economy*, vol. 21, Nº 6, pp.707–31.
- Pagliacci, C. y Scandizzo, S. (2005), *Increasing Intellectual Property Rights Protection: Which Countries Do Better?*, Corporación Andina de Fomento y Banco Central de Venezuela. Mimeo.
- Panagariya, A. (1996), *The Free Trade of the Americas: Good for Latin America?*. En: *World Economy*, Vol. 19, Nº 5, pp. 485-515.
- Park, W. (2001), *Intellectual Property and Patent Regimes*. En: *Economic Freedom of the World*, por Gwartney, J. y Lawson, R. 2001 Annual Report, chapter 4. Cato Institute. Washington, DC.
- Park, W. y Ginarte, J.C. (1997), *Intellectual Property Rights and Economic Growth*. En: *Contemporary Economic Policy*, vol. 15, Nº 3, pp. 51-61.
- Parlin, C.C. (2002), *Current Developments Regarding the WTO Financial Services Agreement*. Mimeo.
- Pineda, J.G. (2001), *Non Discriminatory Trade Liberalization and Political Viability of Free Trade Agreements*. Mimeo, Department of Economics, University of Maryland, College Park, MD.

- Pineda, J.G. (2005), *Convergence Dynamics in the Andean Community*. Corporación Andina de Fomento (CAF). Caracas. Mimeo.
- Porto, G. (2003), *Trade reforms, market access and poverty in Argentina*. Working Paper 3135. Banco Mundial, september.
- Porto, G. y Sanguinetti, P. (2005), *Trade policy, Trade flows, Poverty and Income Inequality in Argentina*. Background paper for the World Bank Report: Pobreza, Desigualdad y Crecimiento en Argentina. UTDT and World Bank. Mimeo
- Prieto F.J. y Stephenson, S. (2002), *Regional Liberalization of Trade in Services: Experiences in the Americas*. En: Development, Trade and the WTO: A Handbook. World Bank Trade and Development Series. Banco Mundial.
- Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP) (1997), *Global Environment Outlook*. www.unep.org/geo/geo1/ch/ch2_9.htm
- Puga, Diego (2001), *European regional policies in light of recent location theories*. CEPR Discussion Paper 2767. University of Toronto.
- Puga, D. y Venables, A. (1997), *Preferential trading arrangements and industrial location*. Journal of International Economics, Vol. 43, Nº 3-4, pp. 347-68.
- Quah, D. (1995), *Regional Convergence Clusters across Europe*. Discussion Paper 274. Centre for Economic Performance.
- Reddy, R. (2002), *Friction over Security Gaps. Intelligent Enterprise*, october. Disponible en www.intelligententerprise.com/021008/516infosc1-1.shtml.
- Reichman, J. (1998), *Privately Legislated Intellectual Property Rights: Reconciling Freedom of Contract with Public Good Uses of Information*. Law Review 147, pp. 875-970. University of Pennsylvania.
- Reimer, J. (2002), Estimating the poverty impacts of trade liberalization. Policy Research Working Paper 2790. Banco Mundial, febrero.
- Reinert, K y Roland-Holst, D. (1997), *Social Accounting Matrices*. En: Social Accounting Matrices: A Basis for Planning, G. Pyatt and J. Round (eds.), Banco Mundial. Washington, DC.
- Robinson, S. (1997), *Rice Price Policies in Indonesia: A computable General Equilibrium (CGE) Analysis*. IFPRI, TMD Discussion Paper 19. Washington.
- Robinson, S. (1988), *Multisectoral Models of Developing Countries: A Survey*. En: Handbook of Development Economics. Chenery, H. y Srinivasan T.N. (eds). Vol. II. North Holland Press. Amsterdam.
- Rodríguez, F. y Rodrik, D. (1999) *Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence*. NBER Working Paper 7081, National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- Rodríguez, F. y Sachs, J. (1999), *Why Do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly*. Journal of Economic Growth, Springer, Vol. 4, Nº 3, pp. 277-303.
- Rodríguez, M. (2005), “Las Negociaciones de la OMC. Facilitación del Comercio”. Trabajo comisionado por la Corporación Andina de Fomento (CAF). Caracas.
- Roffe, P. (2005), “La Propiedad Intelectual y la Agenda Económica Internacional: El papel de América Latina”. Corporación Andina de Fomento (CAF). Caracas.
- Rojas-Suárez, L. (2003), “Hacia un ALCA Sostenible: ¿Cumple América Latina las condiciones financieras necesarias?”. Federación Latinoamericana de Bancos (Felaban). Bogotá.
- Romer, P. (1990), *Endogenous Technological Change*. Journal of Political Economy, Vol. 98, Nº 5, pp. 71-102. University of Chicago Press.
- Roseboom, J. (2003), *Optimizing Investment in Agricultural Research, or the Quest for Prosperity*. ISNAR Research Report 23. International Service for National Agricultural Research.

- Rossini, R. (2003), “Costos Comparativos en la Industria Textil”. Foro Retos para las Exportaciones de textiles peruano ante el desarme de cuotas de importación en el 2005; Banco Central de Reserva del Perú, agosto 19.
- Rutherford, T. y Light, M. (2003), *Free Trade Area of the Americas: An Impact Assessment for Colombia*. Archivos de Economía 000435, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Sachs, J. y Warner, A. (1995), *Economic Convergence and Economic Policies*. Center for Social and Economic Research. Reino Unido.
- Sala-i-Martin, X., (1997). *I Just Ran Two Million Regressions*. *American Economic Review*, Vol. 87, Nº 2, pp. 178-83. American Economic Association.
- Salazar, N. (2005), “Mapa de Competitividad Internacional”. Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). Bogotá.
- Salgado, R. (2003), *India's Global Integration and The Role of the IT Sector, India: Selected Issues*. Fondo Monetario Internacional.
- Sallustro, M. y Sanguinetti, P. (2000), “El Mercosur y el sesgo regional de la política comercial: aranceles y barreras no tarifarias”. Mimeo.
- Sanguinetti, P. y Volpe, C. (2005), *Does Trade Liberalization Favor Spatial De-concentration of Industry?*. Mimeo.
- Sauve, P. (2002), *Completing the GATS framework: Safeguards, Subsidies and Government Procurement*. En: *Development, Trade and the WTO: A Handbook*. World Bank Trade and Development Series. Banco Mundial. Washington, DC.
- Schott, J. (2001), *Prospects for free trade in the Americas*. Institute for International Economics. Washington, DC.
- Shoven, J. y Whalley, J. (1992), *Applying General Equilibrium*. Cambridge University Press.
- Sistema de Información sobre Comercio (SICE) (2005), www.sice.oas.org.
- Stephenson, S.M. (2001), *Multilateral and regional services liberalization by Latin America and the Caribbean*. OAS, Trade Unit.
- Stephenson, S.M. (2002), *Can Regional Liberalization of services go further than Multilateral liberalization under the GATS?*. OAS Trade Unit, octubre.
- Stern, R. (2002), *Quantifying Barriers to Trade in Services*. En: *Development, Trade and the WTO: A Handbook*. World Bank Trade and Development Series. Banco Mundial. Washington, DC.
- Stiglitz, J. (2005), *Intellectual-Property Rights and Wrongs*. *Project Syndicate*. www.project-syndicate.org
- Terra, M. y Laens, S. (2003), *The Mercosur and the Creation of the Free Trade Area of The Americas*. Mercosur Economic Research Network.
- Tokarick, S. (2003), *Measuring the impact of distortions in agricultural trade in partial and general equilibrium*. IMF Working Papers 03/110. Fondo Monetario Internacional.
- Topalova, P. (2004), *Trade Liberalization and Firm Productivity: The Case of India*. IMF Working Papers 04/28. Fondo Monetario Internacional.
- Tseng, W. y Zebregs, H. (2004), *Foreign Direct Investment in China: Some Lessons for Other Countries*. Asia and Pacific Department Series Policy Discussion Paper 02/3. Fondo Monetario Internacional.
- UBS (2003), *Global Themes*. UBS Investment Research, julio.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (1994), *UNCTAD Statistical Pocket Book (TD/STAT/PB.1)*.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2001), *E-Commerce and Development Report*. United Nations Conference on Trade and Development. UNCTAD. Ginebra.

- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2004), *World Investment Report: The Shift Towards Services*. United Nations Publication Sales N° E.04.II.D.33. UNCTAD
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2005), *Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*. World Investment Report. UNCTAD. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD-Venezuela (2004), SIDUNEA.
- US National Committee on International Trade Documentation (USNCITD) (1971), *Trade Facilitation—Impact and Potential Gains*. Swedish Trade Procedures council (SWEPRO).
- Valls Pereira, L. (2003), “Estudio sobre las lineamientos estructurales de la posición brasilera en los principales sectores productivos de interés para el Brasil, en el ámbito del ejercicio de conformación del ALCA y de las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea”. Fundación Getulio Vargas. Brasil.
- Van Biesebroeck, J. (2004), *Exporting raises productivity in sub-Saharan African Manufacturing firms*. Forthcoming. Journal of International Economics.
- Verikios, G. y Zhang, X. (2001), *Global Gains from Liberalizing Trade in Telecommunications and Financial Services*. Productivity Commission Staff Research. Canberra. Australia.
- Viner, J. (1950), *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace: Washington, DC.
- Vivas, D. (2005), “Las negociaciones de acceso a los mercados en servicios y de reglamentación nacional en la Ronda de Doha y las perspectivas de Latinoamérica. Instituto de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD)”. Ginebra, julio.
- Wacziarg, R. y Wallack, J. (2003), *Trade Liberalization and Intersectoral Labor Movements*. Forthcoming. Journal of International Economics.
- Warren, T. (2000), *The identification of impediments to trade and investment in telecommunications services*. En: *Impediments to trade in services: measurement and policy implications*: Findlay, C. y T. Warren (eds). Routledge.
- Whalley, J. (2003), *Assessing the Benefits for Developing Countries of Liberalization in Services Trade*. NBER Working Papers, 10181. National Bureau of Economic Research. Cambridge, diciembre.
- Wilson, J.S.; Mann, C.L. y Otsuki, T. (2003), *Trade Facilitation and Economic Development: Measuring the Impact*. World Bank Policy Research Working Paper 2988. Washington, DC, marzo.
- Wilson, J.S.; Mann, C.L. and Otsuki, T. (2004), *Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation: A Global Perspective*. World Bank Policy Research Working Paper 3224. Banco Mundial, Washington, DC, febrero.
- Winters, L.A. (2000), *Trade Liberalization and Poverty*. United Kingdom's Department for International Development. University of Sussex. United Kingdom.
- Yang, Y. (2000), *China's WTO accession—The economics and politics*. Journal of World Trade, Vol. 34, N° 4, pp. 77-94, agosto.
- Yang, Y. (2003), *China's Integration into the World Economy: Implications for Developing Countries*. Working Paper N° 03/245. Policy Development and Review Department Series Fondo Monetario Internacional.
- Young, A. (1991), *Learning by Doing and the Dynamic Effects of International Trade*. Quarterly Journal of Economics 106, pp. 369-405.
- Zignago, S. (2005), *Increasing Latin America's Trade Presence in the World Economy: Competitiveness and Market Access*. Perspectivas, Vol. 3, N° 2, Corporación Andina de Fomento. Caracas.

Este libro se terminó
de imprimir en noviembre de 2005
Caracas-Venezuela
La presente edición consta
de 1.500 ejemplares