

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



## **LA CULTURA DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES REGIONALES**

Informe Final

**FEDESARROLLO**

**Mauricio Reina  
Cristina Gamboa  
Maria Lucia Guerra**

**Bogotá, 28 de Mayo de 2004**

# **LA CULTURA EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES REGIONALES**

**Informe Final**

**FEDESARROLLO**

**Mauricio Reina**

**Cristina Gamboa**

**María Lucía Guerra**

**Bogotá, 28 de Mayo de 2004**

# LA CULTURA EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES REGIONALES

28 de mayo de 2004

Mauricio Reina \*  
Cristina Gamboa  
María Lucía Guerra

## I. INTRODUCCIÓN

A finales de 1994, los mandatarios de las 34 democracias del hemisferio americano se fijaron el propósito de integrar sus economías en un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en virtud de la cual se eliminarían progresivamente las barreras al comercio y a la inversión en el continente. Las negociaciones tendientes a la conformación de un ALCA se iniciaron formalmente en 1998 y se estableció como meta concluir este proceso en 2005. Aunque aún es incierto si fructifiquen los esfuerzos por conformar un ALCA, es evidente que el hemisferio se está moviendo hacia la conformación de bloques comerciales subregionales o hacia la negociación de acuerdos bilaterales de comercio.

A medida que estos procesos de negociación avanzan, se percibe la ausencia del tema de la cultura en los debates sobre las implicaciones de los acuerdos comerciales regionales. La liberalización del comercio afecta directamente a las industrias culturales en áreas tales como bienes y servicios, inversión y propiedad intelectual, y genera interrogantes acerca de la influencia que puede ejercer sobre aspectos relacionados como la diversidad cultural y las políticas culturales.

Para evaluar los efectos que las negociaciones comerciales pueden tener sobre la cultura, es necesario identificar los aspectos centrales relacionados con las industrias culturales y analizar como éstos se verían afectados por los acuerdos de libre comercio regionales.

### *I.A. La importancia de la cultura en las negociaciones comerciales*

El análisis de las negociaciones comerciales suele dejar de lado su efecto sobre la cultura, en parte porque no existe un grupo de negociación específico en donde se trate el tema y en parte porque sus efectos no son fácilmente cuantificables. Esto sucede porque la cultura es un tema transversal en las negociaciones comerciales, que se ve afectado por lo que se acuerda en las diferentes mesas de negociación. Así como hay decisiones específicas que afectan de manera explícita diferentes aspectos de la cultura, sus industrias y sus productos, hay medidas que la afectan de manera indirecta y que hacen muy difícil puntualizar y evaluar sus efectos.

---

\* Los autores son Investigadores de FEDESARROLLO.

En cualquier caso, es un hecho que los procesos de integración generados por las negociaciones comerciales regionales tienen un efecto muy importante sobre la cultura, que trasciende el ámbito meramente económico e involucra elementos relacionados con la identidad misma de los países involucrados en las negociaciones.

Para entender la importancia económica del vínculo entre libre comercio e industrias culturales, conviene evaluar algunas cifras. Las industrias culturales (aquellas que abarcan la creación y producción de bienes y servicios comercializables, con contenidos intangibles de naturaleza cultural) han adquirido cada vez mayor importancia como fuentes generadoras de ingreso y empleo. En los países desarrollados el sector cultural pesa entre 3% y 5% del PIB. A modo de ejemplo, cabe señalar que en Estados Unidos el sector editorial representó 3,7% del PIB en 1992.<sup>1</sup> En Canadá, aproximadamente 5% de la fuerza laboral está vinculada a la producción cultural, mientras que en Sur África esta cifra asciende a 17%. Las industrias con contenido cultural han crecido exponencialmente en los últimos años y se espera que esta tendencia continúe, llevando a que se conviertan en un pilar central de la sociedad de la información.<sup>2</sup>

La liberalización del comercio ha tenido un efecto muy importante sobre el dinamismo de esas industrias culturales. Según la UNESCO, el comercio global de bienes culturales se cuadruplicó entre 1980 y 1998, alcanzando un valor de 380.900 millones de dólares. Este crecimiento se ha dado en países desarrollados y en desarrollo, y son estos últimos los que mayores tasas de crecimiento han presentado desde 1980.

Este hecho controvierte la percepción común según la cual el comercio de bienes culturales sólo beneficia a los países avanzados. En efecto, las negociaciones comerciales representan oportunidades de expansión y consolidación de las industrias culturales de los países en desarrollo. La experiencia de México en el NAFTA constituye un ejemplo interesante. A partir de la suscripción de dicho acuerdo, México registró un notable aumento en sus exportaciones de bienes culturales, al punto que en 1998 alcanzó un superávit de 5 mil millones de dólares en el comercio de bienes culturales, uno de los más altos entre un gran número de países desarrollados y en desarrollo analizados recientemente por la UNESCO.<sup>3</sup>

No obstante, como también lo señala la UNESCO, la capacidad de los países en desarrollo para aprovechar estas oportunidades es asimétrica: mientras algunos países han consolidado sus industrias culturales, en otros éstas se están debilitando. Como consecuencia, los flujos comerciales de bienes culturales son sesgados y tienden a estar muy concentrados en unos pocos países. Adicionalmente, las industrias culturales muestran grandes disparidades en sus estructuras, tanto entre los diferentes bloques comerciales regionales, como dentro de cada uno de estos bloques.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> M. Robert (2000). *Negotiating NAFTA: Explaining the outcome in culture, textiles, autos, and pharmaceuticals*.

<sup>2</sup> UNESCO (2003). *Culture, Trade and Globalisation*.

<sup>3</sup> UNESCO (2000). *International Flows of Selected Cultural Goods 1980-98*.

<sup>4</sup> *Op. Cit.*

En este contexto, el libre comercio también representa amenazas para las culturas de los países en desarrollo. En este caso la preocupación por las industrias culturales no se centra únicamente en la evolución del flujo comercial de sus productos. El crecimiento de la producción y el comercio de bienes y servicios culturales que se ha dado con los procesos de globalización e integración regional también ha generado una discusión importante acerca de sus consecuencias sobre la cultura como tal.

La cultura y los productos culturales son elementos esenciales de la construcción de la identidad, a través de los cuales se manifiesta la diversidad de ideas, valores, modos de vida y conocimientos tradicionales de diferentes pueblos, y contribuyen a la cohesión social. Las expresiones artísticas —ya sea el arte plástico, la literatura, la música, la danza, el teatro, e incluso el vestuario y la tradición culinaria— son manifestaciones de la cultura propia de un país y de sus diferentes razas.

En ese contexto, es innegable que la expansión reciente del comercio de bienes culturales ha inducido un proceso de transformación de los modos tradicionales de producción y disseminación de la cultura. Esta transformación ha despertado un interés cada vez mayor en los efectos de la liberalización comercial y la integración regional sobre la cultura.<sup>5</sup> El temor de que las negociaciones comerciales fortalezcan procesos de dilución de las culturas locales ha sido objeto de grandes polémicas políticas, y en ciertos sectores ha dado pie a cuestionamientos sobre la legitimidad misma de dichos procesos.<sup>6</sup>

Además del impacto del libre comercio sobre las culturas locales, existe otro efecto de las negociaciones regionales que merece ser analizado. La tendencia a la globalización, acompañada del fortalecimiento de organismos multilaterales de orden supranacional, que cada vez ejercen mayor presión sobre la regulación de cada país, ha llevado a que muchos gobiernos perciban una pérdida gradual de su capacidad de orientar la producción y distribución de los bienes y servicios culturales.<sup>7</sup> Esta percepción ha contribuido a generar posiciones polarizadas frente a las negociaciones, derivando en cierta resistencia a liberalizar el comercio de los productos culturales.

### ***I.B. Por qué las negociaciones comerciales afectan la cultura.***

En los últimos años se ha dado una marcada profundización de los procesos de liberalización comercial en el mundo, resultado de las negociaciones multilaterales y regionales. Esos procesos han implicado mayor intercambio de bienes y servicios culturales, lo que ha generado una gran preocupación por los efectos de la integración económica sobre la cultura.

Por un lado, el libre comercio tiende a inducir la homogeneización de las prácticas de consumo y de las formas de producción de bienes y servicios culturales, circunstancia

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Ohiorhenuan, J. (1998). *El sur en una era de mundialización.*

que es vista como una amenaza para la diversidad cultural. Por otra parte, también se teme que la apertura de los mercados que permite la entrada de productos culturales de otros países lleve a que una “cultura extranjera” logre desplazar la cultura local. Son embargo, como ya se mencionó, la integración económica también ofrece oportunidades de crecimiento para las industrias culturales, que generan recursos y empleo.

Teniendo en cuenta las amenazas y oportunidades que ofrece la integración regional para la cultura, la mejor salida no parece ser oponerse a dicho proceso. Por un lado, la consolidación de los acuerdos comerciales regionales obedece a dinámicas que trascienden la esfera de los actores públicos y privados del campo cultural. Por otro lado, oponerse al proceso de integración no garantiza la protección de las culturas tradicionales ni de las industrias culturales. El desafío consiste en maximizar los beneficios y minimizar los costos de la integración para la cultura de cada país.

Para avanzar en la discusión del tipo de tratamiento que deben tener las industrias culturales en las negociaciones regionales, conviene abordar al menos los siguientes interrogantes: cómo se definen las industrias culturales, cómo se negocian en los acuerdos comerciales y qué aspectos de ellas se negocian.

### *1.C. Estructura del documento.*

En el presente documento se analizará desde la óptica económica el tratamiento que se le da al tema de la cultura en las negociaciones comerciales.

La primera sección presenta una definición de lo que se entenderá por cultura a lo largo del documento, delimitando así el campo de análisis. También se presentan unas definiciones básicas que ilustran la relación entre economía y cultura en el contexto de negociaciones comerciales, abarcando conceptos como la propiedad intelectual, los derechos de autor, el conocimiento tradicional y el patrimonio cultural. Igualmente se delimitan las áreas de la cultura que se van a considerar para el análisis, y se explican los ámbitos relevantes de los acuerdos comerciales para la cultura.

La segunda parte del documento analiza el tratamiento que se ha dado a la cultura en algunos acuerdos comerciales relevantes como la OMC, el NAFTA y el acuerdo bilateral Chile-Estados Unidos. Los acuerdos se describen de manera general, identificando las principales áreas cubiertas. Adicionalmente se especifica qué se negoció sobre cultura en las áreas relevantes mencionadas y se presenta una interpretación de los impactos de la negociación para las industrias culturales.

En la sección final del documento se presenta un estudio de caso sobre el sector editorial. Si bien este sector tiene varias diferencias frente al resto de industrias culturales, su análisis permite visualizar el efecto que tiene el comercio regional sobre las mismas. En esta sección final se evalúa la situación del comercio de libros en la región, se analiza la posición competitiva de los países miembros del Convenio Andrés Bello en el sector, y se plantean algunas reflexiones sobre el impacto que podrían tener las negociaciones regionales sobre el mismo.

## **II. LA CULTURA EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES**

### ***II.A. Definición y delimitación***

En este trabajo se concentra en las industrias culturales y otras dimensiones de la cultura que se transan en el mercado y que pueden verse afectadas por las negociaciones comerciales. La presente sección abordará de manera analítica ciertos temas relevantes para las industrias culturales en el marco de las negociaciones comerciales regionales. Entre ellos se encuentran la definición de bienes y servicios culturales y su comercio, la propiedad intelectual y los asuntos relacionados con derechos de autor, y el patrimonio cultural.

#### ***II.A.1. Industrias culturales***

Las industrias culturales son aquellas en que se combinan la creación, producción y comercialización de contenidos intangibles de naturaleza cultural, es decir aquellos que convocan ideas, símbolos y modos de vida, y que deben tener protección de derechos de autor. Estas industrias abarcan bienes y servicios, y entre ellas se encuentran: la industria de publicaciones (que incluye libros, revistas, periódicos y demás publicaciones periódicas), la industria de cine y video, la industria de grabación y publicación musical, y la industria de transmisión y difusión de radio y televisión.

Los bienes culturales son bienes de consumo que se producen y reproducen mediante procesos industriales y se pueden distribuir a nivel global. Tales bienes pueden ser de carácter informativo o de entretenimiento, e incluyen libros, revistas, productos de multimedia, software, discos, películas de cine, videos, programas audiovisuales, artesanías y moda.

Los servicios culturales comprenden las actividades cuyo objeto es satisfacer intereses o necesidades culturales. Generalmente abarcan servicios que facilitan las prácticas culturales, y que son provistos por el gobierno o la empresa privada a la comunidad. En los Anexos del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS por su sigla en inglés) se da una definición general de lo que comprenden los servicios culturales. Entre estos se encuentran las interpretaciones de obras (teatro, orquestas y circo), publicación, noticias, y servicios arquitectónicos y de comunicación.

Adicionalmente, los servicios culturales abarcan los servicios audiovisuales, que comprenden la distribución de películas, programas de radio y televisión, videos caseros, y todos los aspectos relacionados con su producción y distribución. También se incluye la operación de cable y satélite, y la transmisión y difusión por radio y televisión. Finalmente, en este rubro también se incluyen las actividades ligadas a servicios de bibliotecas, museos y centros de documentación. Sin embargo, la UNESCO señala que actualmente no hay definiciones comunes ni un sistema único estandarizado que describa

los servicios culturales que se comercian, lo que constituye una dificultad adicional para definir el comercio de servicios culturales.<sup>8</sup>

Los bienes y servicios culturales en general se comportan como cualquier otro bien o servicio. Esto significa que en el contexto de la negociación de un acuerdo comercial la manera en que se tratan y la problemática que enfrentan es muy similar a la de los demás bienes y servicios.

El comercio de bienes culturales, al igual que el de los demás bienes de consumo que se transan en el mercado mundial, es sencillo de determinar ya que existe un bien material que atraviesa una frontera y que enfrenta determinados aranceles. En términos generales, como se verá más adelante, los acuerdos comerciales han sometido los bienes culturales al mismo trato de los demás bienes.

Por su parte, el comercio de servicios culturales comparte la problemática del comercio de los demás servicios, que en general es más complejo que el de bienes, dado que no hay un objeto como tal que atraviese una frontera y esté sujeto a un arancel. Con el fin de establecer unas pautas comunes que permitan identificar el comercio de servicios, en el GATS se definieron cuatro modos de prestación de servicio: (1) transfronterizo, (2) consumo en el exterior, (3) presencia comercial, y (4) desplazamiento de personas.

El primer modo de prestación transnacional de servicios, denominado *transfronterizo*, se refiere a los casos en que se desplaza el servicio como tal, (p.e. el que se da mediante las telecomunicaciones). El modo dos, *consumo en el exterior*, alude a la situación en la que el consumidor se desplaza al exterior para acceder al servicio (los ejemplos más ilustrativos son el turismo y los servicios de mantenimiento de barcos y aviones).

El tercer modo de prestación de servicios se denomina *presencia comercial* y se refiere al establecimiento de sucursales en el mercado de exportación para ofrecer el servicio, lo que está estrechamente ligado a la política de *inversión extranjera*. Finalmente, el cuarto modo se refiere al *desplazamiento temporal de personas* que van al mercado de exportación a prestar su servicio. Este modo involucra un conjunto de normas especiales sobre el desplazamiento temporal de personas, ya sean visas, permisos o demás procedimientos requeridos. Tanto la inversión extranjera como el desplazamiento temporal de personas son objeto de negociaciones específicas en los acuerdos comerciales, lo que añade aún mayor complejidad al análisis.

---

<sup>8</sup> Además surge otro debate que involucra la naturaleza de ciertos productos (como libros y películas) que pueden hacerse disponibles “en línea” y que tienen una copia material (física) equivalente. Aún se debate si estos deben ser considerados “bienes virtuales” o si se deben manejar como un servicio. Debido a que el comercio internacional trata de manera diferente los bienes y los servicios, la normatividad que rija el comercio electrónico incidirá sobre la preferencia por el comercio físico o virtual de estos bienes y servicios.



## *II.A.2. Propiedad intelectual y derechos de autor*

La propiedad intelectual, y más específicamente los derechos de autor, son de la mayor relevancia para las industrias culturales y para su negociación comercial. Por un lado, los derechos de autor son la base de estas industrias. Por otro lado, en los acuerdos comerciales la propiedad intelectual suele ser tratado explícitamente en una de las mesas de negociación.

La propiedad intelectual comprende dos temas: propiedad industrial y derechos de autor. La *propiedad industrial* no tiene una inferencia significativa sobre las industrias culturales y por tanto no se tratará en el documento.<sup>9</sup> Por su parte, los *derechos de autor* son de la mayor relevancia para las industrias culturales, ya que son los que protegen las obras artísticas, literarias, cinematográficas, fonográficas, radiales, televisivas y audiovisuales, y estimulan y retribuyen el trabajo de creación y producción. La legislación de estos derechos protege la obra o creación de una persona natural, el aporte de los intérpretes y el aporte de los productores. La protección de estos derechos garantizan que los creadores, intérpretes y productores sean retribuidos económicamente por su trabajo, lo que se constituye en un incentivo fundamental para la creación y la innovación. La vigencia de los derechos de autor es de al menos 50 años, período durante el cual el creador es retribuido por la reproducción de su obra. En suma, los derechos de autor constituyen la base de las industrias culturales y son esenciales para su desarrollo exitoso.<sup>10</sup>

Los derechos de autor se subdividen en derechos morales y derechos patrimoniales. La distinción es importante en las negociaciones comerciales debido a que, como se verá en detalle más adelante, el trato distintivo que le da cada país a la legislación de estos derechos es un tema central de la Mesa de negociación de Propiedad Intelectual. Los *derechos morales* reconocen el vínculo “afectivo” entre el autor y su obra. En términos generales, le dan al autor autonomía sobre su creación, impidiendo que ésta pueda ser transformada o modificada sin su consentimiento. Por su parte, los *derechos patrimoniales* están ligados a los derechos económicos sobre la reproducción de la obra. Estos derechos permiten que quien los posee pueda beneficiarse económicamente de la reproducción, distribución y comercialización de la obra.

No existe una única manera de proteger los derechos morales y patrimoniales sobre una obra en el mundo, lo que se torna fundamental en la negociación de un acuerdo comercial. En general se observan dos grandes corrientes: por un lado están aquellos

---

<sup>9</sup> El régimen de propiedad industrial rige las creaciones industriales (reglamentadas por patentes), registros de modelos de utilidad, modelos industriales y modelos de dibujos industriales, y variedades vegetales entre otros. También abarca marcas, nombres comerciales, denominaciones de origen y anuncios o avisos comerciales. Para más detalle véase Rivas Mira, F.A. (2002). “Las negociaciones sobre propiedad intelectual en el APEC”.

<sup>10</sup> A medida que se ha avanzado en el desarrollo de equipos de reproducción y en la tecnología digital, la copia no autorizada de obras protegidas por derechos de autor (piratería) se ha incrementado sustancialmente, afectando negativamente las ventas de las industrias culturales y perjudicando a los autores, quienes han visto sus regalías disminuidas. Parte del problema radica en la dificultad de controlar la piratería y sancionar a los que incurren en ella.

países que consideran que los derechos morales son inalienables, inembargables e intransferibles, y que le otorgan al autor el derecho de oponerse a la edición y/o mutilación de su obra, a su modificación y a su publicación, lo que de alguna manera puede limitar la explotación económica de la obra garantizada por la posesión del derecho patrimonial. Por otro lado, hay legislaciones que desvinculan totalmente el derecho moral del derecho patrimonial. Esto implica que, aunque reconocen la autoría de un creador sobre su obra, no le permiten interferir en su explotación económica si no es el poseedor de los derechos patrimoniales.

En la negociación de un acuerdo comercial el tema adquiere particular importancia si los países involucrados sostienen posiciones divergentes. La inclusión de los derechos morales en un tratado de libre comercio puede ser vista como un obstáculo para la comercialización de bienes y servicios culturales, debido al poder que guarda el autor sobre su obra y la capacidad de interferir con la explotación económica por parte de quien posee los derechos patrimoniales. Desde otra perspectiva, la no inclusión de los derechos morales puede interpretarse como una protección inadecuada de los autores y su obra, dándole prelación al beneficio económico de quien posee los derechos patrimoniales sobre el derecho del autor sobre su creación.

### ***II.A.3. Patrimonio cultural y conocimiento tradicional***

El patrimonio cultural y el conocimiento tradicional son relevantes para las industrias culturales, pues hacen parte de los contenidos intangibles que diferencian a estas industrias de las demás. El interés por este tema en el marco de las negociaciones comerciales regionales nos remite a la polémica planteada en la primera parte de este trabajo en cuanto a la amenaza que éstas pueden representar para la diversidad cultural. Garantizar la preservación del patrimonio cultural y el conocimiento tradicional a medida que se profundiza en el proceso de integración económica es en muchos casos una prioridad para las partes negociadoras.

El concepto de *patrimonio cultural* o *herencia cultural* abarca desde los restos materiales y tangibles de culturas antiguas, hasta la herencia intangible de culturas vernáculas que aún subsisten.

La herencia cultural intangible tiene cuatro características principales: es propia de etnias, comunidades o grupos, se transmite de generación en generación, es recreada constantemente por estos grupos como respuesta a su interacción con el entorno (histórico, político, natural, etc.), y les provee un sentido de identidad y continuidad. El concepto es amplio y comprende prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y destrezas que se transmiten mediante la tradición oral, las prácticas sociales, los rituales, las festividades, la artesanía tradicional, las artes escénicas y las prácticas sobre la naturaleza. El conocimiento tradicional, también conocido como conocimiento indígena o local, es parte de la herencia cultural intangible.

#### ***II.A.4. Algunos conceptos comerciales***

Los acuerdos comerciales se basan en tres principios básicos, *Nación Más Favorecida*, *Trato Nacional* y *Reciprocidad*, que son las piezas fundamentales de una negociación en tanto garantizan la apertura de los mercados. Para comprender el tratamiento de la cultura en un acuerdo comercial es relevante definir dichos principios, en la medida en que una negociación comercial también somete las industrias culturales a la aplicación de los mismos.

El principio de *Nación Más Favorecida* (NMF) establece que un país no puede dar a ninguno de sus socios comerciales un trato peor que el que le da a aquél que más favorece con su política comercial. Según este principio, los países deben otorgar un trato igualitario a los socios con los que ha suscrito un acuerdo, y cada vez que mejore los beneficios otorgados a alguna parte, deberá darle el mismo trato a todas las demás partes.

El trato de NMF ha sido uno de los principios rectores de los acuerdos alcanzados en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), aunque en la actualidad se aceptan algunas excepciones bajo condiciones estrictas. Estas excepciones admiten, por ejemplo, que los países de una determinada región o grupo firmen acuerdos de libre comercio que no apliquen a los países que están fuera de dicha región o grupo. Adicionalmente, un país puede dejar de aplicar el trato de NMF frente a otro que no le otorgue reciprocidad en la liberalización del comercio, según se explica más adelante.

El principio de *Trato Nacional* comparte la base no discriminatoria del principio NMF, pero en este caso se aplica entre los productos extranjeros y los nacionales. Esto significa que, una vez el producto extranjero ha entrado en el mercado local, debe recibir el mismo trato que los productos domésticos. El trato que reciben los bienes y servicios extranjeros, las normas de propiedad intelectual aplicadas a estos y las normas sobre inversión extranjera, deben ser iguales a los aplicados a los productos locales.

Finalmente, el principio de *Reciprocidad* establece que en una negociación comercial los gobiernos deben buscar que las concesiones de las partes sean equilibradas. El principio de Reciprocidad también establece que, ante el retiro de una concesión, al socio comercial se le permite retirar una concesión equivalente.

#### ***II.B. Aspectos de las negociaciones comerciales que afectan la cultura***

Los acuerdos de libre comercio multilaterales, que se comenzaron a consolidar formalmente tras la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por su sigla en inglés) en 1947, se centraron inicialmente en la negociación de medidas que afectaban el comercio de bienes. En ese contexto, se establecieron pautas para las restricciones arancelarias, barreras no arancelarias, normas de origen, salvaguardias, medidas contra prácticas comerciales desleales y un sistema de solución de controversias, con miras a la liberalización comercial y el estímulo del intercambio de bienes.

A partir de 1994, tras la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como resultado de la Ronda Uruguay, los acuerdos comerciales han extendido su campo de acción más allá del acceso al mercado de bienes. Desde entonces, los llamados Acuerdos de Nueva Generación abarcan, además del comercio de bienes, normas sobre el comercio de servicios, propiedad intelectual, protección y promoción de la inversión extranjera, la normalización técnica, medidas sanitarias y fitosanitarias, y las compras estatales.

Hoy en día, ya sea en las negociaciones de la Ronda Doha, del ALCA o de la mayoría de los acuerdos bilaterales, se negocian al menos ocho temas en mesas específicas:

- Acceso a mercados (bienes agrícolas e industriales)
- Comercio de servicios
- Inversión extranjera
- Propiedad intelectual
- Compras públicas
- Solución de controversias
- Antidumping, subvenciones y medidas compensatorias
- Política de competencia

Como ya se mencionó, debido a que la cultura toca transversalmente diferentes aspectos de las negociaciones comerciales, las industrias culturales se ven afectadas particularmente por lo concertado en cuatro de estas mesas de negociación:

- Acceso a mercados
- Comercio de servicios
- Inversión extranjera
- Propiedad intelectual.

La mesa de *Acceso a mercados* trata las barreras arancelarias y no-arancelarias impuestas al comercio de bienes agrícolas e industriales, lo que incluye a los bienes culturales. El Acceso a mercados de estos bienes es tal vez el aspecto más sencillo, o el menos complejo, de aquellos que afectan la cultura en las negociaciones comerciales. Por lo general un acuerdo comercial establece los aranceles desde los cuales se va a dar el proceso de liberalización de los mercados involucrados, así como el plazo en el cual esos aranceles serán eliminados. En ese sentido, el mayor o menor acceso otorgado a los bienes en cuestión dependerá de los niveles arancelarios originales y de los plazos de desgravación acordados.

Por su parte, el *Comercio de servicios* es un poco más complejo, dadas las dificultades propias de la definición de industrias culturales y comercio de servicios señaladas en la sección IIA. En términos generales, los aspectos del comercio de servicios que se abordan en una negociación comercial se refieren a la regulación de los cuatro modos de prestación de servicios ya mencionados. Dependiendo del modo de prestación del que se trate, la liberalización adoptará una modalidad diferente. Así, la negociación del comercio de servicios culturales está sujeto a lo que se negocie para cada uno de ellos en cuanto al

comercio transfronterizo, el consumo en el exterior, la presencia comercial, y el desplazamiento de personas.

Otra de las áreas relevantes de un acuerdo comercial para el tratamiento de la cultura y sus productos es la reglamentación de la *Inversión extranjera*. En ésta área se negocia la medida en la cual se abren los distintos sectores de la economía a la inversión foránea, así como el tratamiento que se le da a la misma una vez se establezca en aquellos sectores que se han abierto. El vínculo entre las medidas sobre Inversión extranjera y las industrias culturales es simple: las normas sobre inversión foránea inciden sobre la propiedad de las industrias culturales. En la medida en que éstas son fundamentales para el desarrollo de la identidad nacional; los gobiernos pueden querer restringir el acceso de capitales foráneos en áreas críticas de la actividad cultural.

Finalmente, la negociación de los temas relacionados con *Propiedad intelectual* es quizás una de las áreas de un acuerdo comercial que mayor impacto tiene sobre las industrias culturales, dada su naturaleza misma. Como ya se mencionó, las normas sobre Propiedad intelectual, y en particular las de Derechos de autor, establecen la remuneración a la creación cultural y por ende constituyen el vínculo clave entre las negociaciones comerciales y las industrias culturales.

Además de ser un tema de gran relevancia para la cultura en el marco de un acuerdo comercial, la negociación sobre Propiedad intelectual resulta altamente compleja debido a las diferencias que suelen existir en materia de legislación nacional entre las partes negociadoras. En estas negociaciones se deben concertar definiciones y tratamientos en materia de derechos de autor y conocimiento tradicional, determinar aspectos relacionados con el control y la sanción de la piratería.

Como se verá en la siguiente sección al analizar el tratamiento de la cultura en algunos acuerdos relevantes, las industrias culturales gozan del privilegio a una “excepción cultural” que da cierta libertad para que los diferentes bienes y servicios culturales reciban un trato particular, partiendo de la base que la cultura no es igual a cualquier producto transable en el mercado. Por lo tanto, la discusión relevante para las industrias culturales se centra en cuáles de estas se negocian libremente, cuáles se negocian sujetas a ciertas restricciones o consideraciones, y cuáles simplemente no están sobre la mesa de negociación de un acuerdo de libre comercio.

### **III. TRATAMIENTO DE LA CULTURA EN ALGUNOS ACUERDOS RELEVANTES**

Una vez establecida la importancia de la cultura en las negociaciones comerciales, en la presente sección continuación se analizará lo que se ha negociado sobre el tema en la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y el acuerdo bilateral Chile-Estados Unidos.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> En este trabajo únicamente se analizará lo acordado en la OMC, NAFTA, y el acuerdo bilateral Chile-Estados Unidos. Sin embargo, hay un sinnúmero de acuerdos relevantes en los que se han negociado

### III.A. Organización Mundial de Comercio (OMC)

La OMC es el organismo internacional multilateral en donde se negocian y definen las reglas de comercio entre países. Su núcleo son los acuerdos multilaterales negociados por los países miembros de la organización y su fin es fomentar el libre comercio.<sup>12</sup>

La OMC se creó en 1994, fruto de la última ronda de negociaciones del GATT llevada a cabo entre 1986 y 1994, y conocida como la Ronda Uruguay. En dicha ronda se estableció que en la OMC ya no se tratarían únicamente aspectos relativos al comercio de bienes; como se había hecho en el GATT, sino que se incluiría el comercio de servicios y aspectos relacionados con la propiedad intelectual, entre otros nuevos temas. En la actualidad la OMC cuenta con 146 países miembros, que según la UNESCO representan un poco más del 90% del comercio mundial.<sup>13</sup> Los acuerdos que allí se suscriben son multilaterales, obligatorios y permanentes.

El objetivo principal de la OMC es contribuir a que el comercio fluya libremente mediante la eliminación de las barreras que enfrenta (arancelarias y no arancelarias), y la protección legal de las transacciones de los agentes involucrados, sean gobiernos, empresas o individuos. Sus funciones son vigilar la implementación de acuerdos comerciales suscritos por sus miembros y mediar en la negociación de estos acuerdos, manejar las disputas comerciales y monitorear las políticas comerciales locales.

Los acuerdos de la OMC en cuanto a bienes, servicios, inversión extranjera y propiedad intelectual se basan en tres principios ya discutidos en este trabajo: *Nación Más Favorecida*, *Trato Nacional* y *Reciprocidad*. También se ha acordado la adopción de medidas especiales para países en desarrollo, con el fin de otorgarles un mayor tiempo de ajuste, mayor flexibilidad y algunos privilegios especiales. Estos principios rigen los acuerdos básicos de la OMC: el GATT, el GATS, y los TRIPS, así como los TRIMS.

En el proceso de negociación de estos principios en la Ronda Uruguay, algunos países manifestaron su preocupación por las consecuencias de su aplicación a las industrias culturales, ya fuera en el contexto de las negociaciones de bienes, servicios, inversión o propiedad intelectual. El debate generado en torno al trato que se le debería dar a las industrias culturales condujo a que se acordara inicialmente no aplicar todas las reglas a la industria de cine y la audiovisual.

Cuando se avanzó en la discusión de otras industrias culturales, se generó un acuerdo tácito de *excepción cultural* que aunque no tiene un *status* legal y no existe como tal en ningún acuerdo, se sobreentiende partiendo de la base que la cultura no es igual a cualquier producto comercializable. En virtud de ese acuerdo tácito, las partes pueden excluir ciertas industrias culturales de los compromisos asumidos, o restringir la

---

aspectos relevantes para las industrias culturales como el Acuerdo de Florencia (1950) y el Protocolo de Nairobi (1976), entre otros.

<sup>12</sup> OMC. [www.wto.org](http://www.wto.org)

<sup>13</sup> Todos los países miembros del CAB (Bolivia, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, España, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) son miembros de la OMC.

aplicación de esos compromisos en dichas industrias. Este tratamiento especial a las industrias culturales permite a las autoridades un mayor grado de discrecionalidad en la fijación de políticas para el sector. La *excepción cultural* se tuvo en cuenta en el GATT, GATS y TRIPS, y se extendió a algunos bienes, al resto del comercio de servicios, a la propiedad intelectual y a la inversión.

### *III.A.1. Bienes: GATT 1994*

Las pautas para la liberalización del *comercio de bienes* en la OMC se dictaron mediante el GATT 1994, tal como se había venido haciendo desde la versión original de este acuerdo. Como resultado de la discusión sobre la excepción cultural ya mencionada, algunos bienes culturales tienen un tratamiento especial en el marco de este acuerdo. Es el caso del Artículo IV Parte II del GATT, en donde se autorizan cuotas de pantalla con el fin de garantizar una transmisión mínima de películas locales (o con contenido local) como proporción del total de tiempo de pantalla. El GATT 1994 también mantiene una excepción general para las películas desarrolladas y los videos caseros, así como para los tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico.<sup>14</sup> Todos los demás bienes culturales están sujetos a las disciplinas del GATT (NMF, TN y Reciprocidad) que aplican para los bienes industriales.

### *III.A.2. Servicios: GATS*

Tras la Ronda Uruguay también se adoptó un Acuerdo General Sobre Comercio de Servicios (GATS), el primer acuerdo multilateral que otorgó derechos legalmente aplicables al comercio de todos los servicios, incluyendo los culturales.

El GATS establece que todo el comercio de servicios estará sujeto a las prácticas de NMF y TN. No obstante, gozan de excepción los servicios provistos en el ejercicio de la autoridad gubernamental. Esto significa que, en los sectores en que el Estado provee los servicios, cada país tiene el derecho de escoger aquellos en que desea hacer una oferta y establecer los compromisos específicos para otorgar acceso del exterior a su mercado de servicios.<sup>15</sup>

En cuanto a los servicios culturales, la excepción se aceptó principalmente en el sector audiovisual, que abarca cine, radio y televisión, y los servicios de bibliotecas, archivos y museos, dejándolos exentos de aplicar TN y NMF. Los demás servicios culturales, como publicaciones, presentaciones artísticas y los servicios arquitectónicos quedaron sujetos a las disciplinas del GATS y se acordaron compromisos de liberalización. La excepción cultural permite el desarrollo de políticas públicas que apoyen el sector audiovisual

---

<sup>14</sup> Ver GATT 1994, Artículo XX.

<sup>15</sup> También se han hecho algunas excepciones temporales por no más de 10 años para beneficio de países que ya tienen cierto grado de integración económica y han formado uniones aduaneras o constituido áreas de libre comercio. Por otra parte, los países en desarrollo gozan de provisiones especiales que les permiten adaptarse e implementar progresivamente los compromisos.

mediante cuotas de transmisión en televisión y radio, ayuda financiera para la producción y distribución de programas y acuerdos regionales de coproducción.

### **III.A.3. Propiedad intelectual: TRIPS**

Como ya se mencionó, la regulación de la propiedad intelectual y la manera como esta se negocia en los acuerdos comerciales es un elemento fundamental para el comercio de industrias culturales. Por ello es importante analizar detalladamente el tercero de los principales acuerdos que rigen las negociaciones de la OMC, denominado el Acuerdo sobre Aspectos Sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS por su sigla en inglés).

El objeto del TRIPS, también adoptado tras la Ronda Uruguay, es dictar reglas comunes para la protección de los derechos de propiedad intelectual. En este acuerdo se establecen los estándares mínimos de protección a la propiedad intelectual que debe proveer cada uno de los países miembros, se disponen las provisiones necesarias para garantizar esta protección y se sujetan las disputas en este campo al mecanismo de solución de controversias de la OMC, todo esto bajo los principios de *Trato Nacional* y *Nación Más Favorecida*. Las áreas cubiertas por el acuerdo son los derechos de autor y derechos conexos, marcas, indicaciones geográficas, diseños industriales, patentes e información confidencial.

Los estándares de protección mínima de los derechos de propiedad intelectual están atados al cumplimiento de las convenciones establecidas en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO por su sigla en inglés), la Convención de París para la Protección de la Propiedad Industrial, y en la Convención de Berna para la Protección de Obras Literarias y Artísticas. Todo lo establecido en estas convenciones, con la excepción de lo estipulado en la Convención de Berna en materia de derechos morales, es considerado obligatorio bajo el TRIPS. Este acuerdo también agrega un número sustancial de compromisos adicionales en aspectos sobre los cuales las anteriores convenciones no se habían pronunciado.

Lo establecido en el TRIPS con respecto a la Convención de Berna es de especial relevancia para las industrias culturales ya que se tratan los derechos de autor que, como ya se discutió, constituyen la base de estas industrias. En el TRIPS se aceptó que dicha Convención proveía un estándar básico de protección a los derechos de autor y se confirmó que estos derechos cubrían expresiones, y no ideas, procedimientos, métodos de operación o conceptos matemáticos.<sup>16</sup> Sin embargo, en materia de derechos morales, es decir el derecho a reclamar la autoría y objetar cualquier acción derogatoria en relación con una obra que sería perjudicial para la reputación del autor, se acordó que los miembros de la OMC no tendrían los derechos ni obligaciones establecidos en esta Convención. Adicionalmente, se le permitió a los países en desarrollo, bajo ciertas condiciones, limitar a la contraparte los derechos a traducir obras nacionales y reproducirlas.

---

<sup>16</sup> Artículo 9.2 del TRIPS.



Aparte de los principios generales, el TRIPS trata de manera específica algunas industrias culturales, en particular la cinematográfica. Mediante este acuerdo, en ciertas circunstancias se le otorga a los autores de obras cinematográficas el derecho de autorizar o prohibir el alquiler al público de originales o copias de su obra. El país miembro no está en la obligación de conceder al autor el derecho exclusivo al alquiler comercial de obras cinematográficas, a no ser que el alquiler de dicha obra haya conducido a su copia extendida y que por lo tanto se esté obstaculizando el derecho exclusivo de reproducción conferido a los autores y sus sucesores.<sup>17</sup>

El TRIPS también trata de manera específica la protección de los intérpretes, los productores, y las empresas de transmisión y difusión. Los intérpretes pueden impedir la grabación, transmisión y comunicación al público no autorizadas de sus actuaciones en vivo. Por otra parte, los productores de fonogramas tienen el derecho exclusivo a la reproducción y al alquiler comercial de sus producciones. Con respecto a los transmisores y difusores, se les otorga el derecho de prohibir la grabación no autorizada, la reproducción de estas grabaciones y la retransmisión al público de sus transmisiones televisivas. El término de protección para intérpretes y productores es de al menos 50 años, y de 20 años para las empresas de transmisión y difusión. Adicionalmente, los países pueden proveerle a los intérpretes, productores y transmisores las condiciones, limitaciones, excepciones y reservas permitidas en la Convención de Roma.<sup>18</sup>

#### *III.A.4. Inversión: TRIMS y GATS*

La inversión extranjera, a diferencia de los bienes, servicios y propiedad intelectual, no ha sido tratada de manera exclusiva y comprehensiva en un solo acuerdo suscrito en el marco de la OMC. Los asuntos de la inversión relacionados con bienes se han tratado en el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIMS por su sigla en inglés), mientras que los asuntos relacionados con los servicios han sido tratados en el GATS a través de uno de los modos de prestación de servicios ya mencionados.

El TRIMS se refiere a las políticas sobre inversión extranjera adoptadas por los países miembros de la OMC y sólo se aplica a las medidas que afectan el comercio de bienes. Este acuerdo reconoce que algunas políticas de inversión pueden restringir y distorsionar el comercio. Por lo tanto, estipula que ningún país que suscriba el acuerdo puede aplicar medidas que vayan en contra del principio de *Trato Nacional* y ratifica la prohibición de restricciones cuantitativas establecida por el GATT.<sup>19</sup> El propósito central del TRIMS es

<sup>17</sup> Artículo 11 del TRIPS. El término de la protección otorgada a los derechos de autor corresponde a la vida del autor más cincuenta años tras su muerte.

<sup>18</sup> La Convención de Roma sobre la Protección de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión de 1961 otorga la posibilidad a los países de establecer regulación doméstica que exceptúe a estos agentes en el caso de a) uso privado, b) uso de pequeños extractos para el reporte de eventos de actualidad, c) grabación temporal por parte de organizaciones de transmisión mediante sus propios recursos y para su uso propio, y d) para uso con fin exclusivamente educativo o de investigación científica.

<sup>19</sup> Art. IX del GATT 1994.

desincentivar políticas sobre inversión extranjera que establezcan requisitos de contenido local en la producción, impongan límites a las importaciones o exijan niveles determinados de exportación.<sup>20</sup>

El GATS afecta las políticas de inversión extranjera a través de sus disposiciones en cuanto al tercer modo de prestación de servicios ya mencionado, denominado *presencia comercial*. Se trata del caso en el que la prestación de un servicio por parte de un agente extranjero exige su presencia en el territorio nacional, la cual se da a través de la inversión de recursos foráneos para su establecimiento. Aunque en general el GATS exige la aplicación de TN y NMF, los gobiernos pueden imponer diferentes limitaciones a los proveedores de servicios extranjeros. Estas restricciones pueden ser límites de cantidades, restricciones a la participación extranjera en una empresa de servicios y limitaciones al tipo de entidad conformada.

### *III.A.5. Consideraciones finales sobre la negociación de la cultura en la OMC*

Los acuerdos negociados en el marco de la OMC ofrecen mucha libertad a los países en la negociación de las industrias culturales. El acuerdo tácito de mantener la *excepción cultural* ha permitido que los países tengan la posibilidad de restringir las ofertas de liberalización de éstas industrias, dándoles margen de maniobra en las negociaciones y la posibilidad de mantener políticas públicas que en otras circunstancias no estarían de acuerdo con los principios rectores de la Organización.

La *excepción cultural* le da a cada parte negociadora la posibilidad de no negociar las industrias más vulnerables. Además, el trato específico que se le da a cada uno de estos sectores y a cada una de las medidas permite ser muy selectivo en lo que se permite y lo que no. Esta circunstancia ofrece a los países miembros discrecionalidad para proteger lo que se quiere proteger y negociar lo que es más competitivo.

La amplitud que otorga la OMC para la negociación de las industrias culturales obedece tres factores que se entremezclan: (1) la complejidad de la discusión sobre la importancia de la cultura y sus industrias, (2) la diversidad en potenciales de desarrollo y vulnerabilidades de cada sector cultural en los países miembros de la organización, y (3) el hecho de tener que concertar las decisiones entre más de 140 países.

Esta condición especial de la cultura en la OMC es favorable para los países miembros, pues les permite escoger qué industria cultural comprometer y qué industria proteger del libre comercio, a la vez que les da libertad para dictar las políticas para el desarrollo del sector. Sin embargo, esta situación también puede resultar desventajosa en la medida en que es muy fácil llegar a un punto muerto en donde se impide la profundización del

---

<sup>20</sup> El acuerdo requiere que se notifiquen todas las medidas que no están conformes al TRIMS. Además, exige la eliminación de estas barreras en un plazo de 2 años para países desarrollados, 5 años para países en desarrollo y 7 años en los países menos desarrollados.

proceso de integración y desarrollo de libre comercio. El perjuicio de restringir la mayor liberalización comercial de determinado sector puede resultar mucho mayor que la ventaja de protegerlo, si no existe una justificación válida para que así sea.

Dada la amplitud de lo que se ha negociado en materia cultural en la OMC, es relevante analizar cómo se han negociado diversos aspectos de la cultura en otros acuerdos comerciales en los que el grado de integración comercial alcanzado ha sido mayor, como es el caso del NAFTA y el acuerdo bilateral Chile - Estados Unidos.

### **—III.B. NAFTA**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés) firmado entre Canadá, Estados Unidos y México, fue el primer acuerdo de libre comercio comprehensivo negociado entre países desarrollados y un país en desarrollo. El Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre Canadá y Estados Unidos en 1989 despertó el interés mexicano y abrió la posibilidad de negociar un acuerdo de este tipo, ya fuera bilateral o trilateralmente. Las negociaciones se iniciaron en 1991, después de que las tres partes involucradas manifestaran su interés por estrechar los lazos comerciales, y el acuerdo entró en vigencia en 1994.

La negociación de NAFTA se llevó a cabo en seis grandes grupos, en los que se trataron los temas principales: Acceso a mercados, Comercio de servicios, Inversión, Propiedad intelectual, Reglas comerciales y Solución de controversias. Los principales objetivos del tratado consistían en eliminar las barreras al comercio y facilitar el movimiento transfronterizo de bienes y servicios entre las partes; aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de los países involucrados; establecer un marco para futura cooperación trilateral, regional y multilateral; y promover las condiciones de competencia justa en el área de libre comercio.<sup>21</sup>

En términos generales, lo acordado en NAFTA en los seis grupos de negociación mencionados quedó sujeto a los principios de *Trato Nacional*, *Nación Más Favorecida* y *Reciprocidad*. Sin embargo, hubo algunos sectores en los que Canadá y México pusieron resistencia para liberalizar abiertamente sin la imposición de algunas medidas restrictivas. Entre estos se encontraban las industrias culturales.<sup>22</sup>

#### **III.B.1. La negociación de las industrias culturales**

En NAFTA se definió que las industrias culturales abarcan las siguientes actividades: la publicación, distribución o venta de libros, revistas, periódicos a mano o impresos, pero

---

<sup>21</sup> Artículo 102. NAFTA. Adicionalmente se buscaba proveer la protección y aplicación adecuadas y efectivas de los derechos de propiedad intelectual en cada una de las partes y desarrollar procedimientos efectivos para su implementación y administración conjunta, y para la resolución de controversias.

<sup>22</sup> Según Robert (2000), el sector cultural fue uno de los que mayores dificultades presentó para llegar a un acuerdo en la negociación, junto con el sector automóviles, textiles, inversión, el sector energético y las compras públicas.

no incluyendo la sola actividad de impresión o tipografía; de cine y videos; de grabaciones de audio y video; y de música. Las industrias culturales en NAFTA también incluyen la industria de radiocomunicaciones, en el caso en que la transmisión es para la recepción directa del público general, la industria de difusión de radio, televisión y cable, y la industria de programación satelital y de servicios de redes de difusión.<sup>23</sup>

Para comprender el curso de la negociación de las industrias culturales en NAFTA, es importante entender el entorno en el que se llevó a cabo el proceso. A pesar de tener un interés común en el libre comercio, cada uno de los países involucrados en la negociación tenía una posición y unos objetivos diferentes en cuanto al tema de la cultura. Por un lado, las industrias culturales mexicanas y canadienses tenían un tratamiento oficial más proteccionista que las estadounidenses, recibían mayores subsidios y estaban más reguladas.<sup>24</sup> Por otro lado, el interés de Estados Unidos consistía en profundizar en la mayor medida posible la liberalización de este sector.

El interés del gobierno canadiense por proteger las industrias culturales correspondía a un propósito explícito de tiempo atrás por fortalecer la identidad nacional, debido al riesgo que representaba para éstos la cercanía geográfica y el compartir una misma lengua con Estados Unidos, así como la ausencia de una cultura unificadora canadiense.<sup>25</sup> Para lograr ese propósito, el gobierno se había valido de diversos instrumentos para proteger y desarrollar la industria cultural nacional, tales como requisitos de contenido, restricciones a la propiedad, y subsidios e incentivos tributarios. Adicionalmente, esta posición ya se había reflejado en el acuerdo de libre comercio que Canadá y Estados Unidos habían suscrito en 1988, en el que el gobierno canadiense había logrado la excepción cultural para el sector.

La posición mexicana frente a la negociación de industrias culturales en el NAFTA era bastante diferente a la de Canadá. Si bien es cierto que la unidad nacional y la promoción de una cultura local de habla hispana han sido los principios rectores de la política cultural mexicana, la negociación comercial de las industrias culturales no representaba un mayor problema para este país. México cuenta con una trayectoria histórica de producción de las industrias editorial y de cine, y tenía una política de subsidio, protección y promoción dirigida hacia estos sectores. También posee una industria musical fuerte, a pesar de no haber recibido mucho apoyo gubernamental, de la ausencia de una regulación adecuada en términos de propiedad intelectual y del alto índice de piratería.

Los intereses de México en la negociación del NAFTA estuvieron enfocados de manera específica en dos temas. Por un lado, los negociadores querían restaurar los derechos de autor de las películas mexicanas que habían entrado a ser de dominio público estadounidense bajo el régimen previo de derechos de autor de Estados Unidos. Por otro

---

<sup>23</sup> Artículo 2107, NAFTA.

<sup>24</sup> Robert, *Op. cit.*

<sup>25</sup> *Ibid.* La ausencia de una cultura unificadora canadiense hace referencia a la existencia de una cultura canadiense con una marcada influencia francesa y otra inglesa.

lado, los mexicanos no querían aplicar el principio de *Trato Nacional* a los derechos conexos de los intérpretes sobre presentaciones públicas de sus grabaciones de sonido.<sup>26</sup>

Finalmente, Estados Unidos tenía una posición muy diferente a la de sus contrapartes. Sus industrias culturales se caracterizan por tener un alto grado de desarrollo y su gran contribución al producto. A modo de ejemplo, la industria editorial contribuía con 3,7% de su PIB y Canadá estaba entre los mayores importadores de sus productos.<sup>27</sup> La apertura comercial no representaba ningún riesgo para el crecimiento de estas industrias ni para su identidad nacional. Por el contrario, la liberalización del comercio podía significar un fuerte impulso adicional para estas industrias.

El objetivo principal de Estados Unidos en este campo era profundizar al máximo el proceso de integración comercial. Sus intereses particulares estaban centrados en el tratamiento extensivo de todos los derechos de propiedad intelectual, así como en lograr eliminar en lo posible la excepción cultural otorgada a Canadá en el TLC bilateral suscrito en 1989. Adicionalmente, Estados Unidos buscaba excluir los derechos morales del NAFTA, persuadir a México de aceptar el concepto de *work for hire*<sup>28</sup>, prohibir la *importación paralela*<sup>29</sup> e incluir derechos de alquiler comercial para los productores de grabaciones de sonidos.<sup>30</sup>

### III.B.2. Los resultados de la negociación

En las negociaciones, Estados Unidos otorgó a Canadá y México tratos diferentes, que se reflejaron en los resultados del acuerdo.

Los canadienses habían establecido con claridad que la excepción cultural vigente en el TLC previamente establecido con Estados Unidos no era negociable y que el tema de la cultura no estaba sobre la mesa. Finalmente, Estados Unidos cedió ante la presión y accedió a mantener esta excepción con cuatro salvedades.

En primer lugar, se estableció que los bienes culturales no estarían cubiertos por la excepción, que se tratarían igual a los bienes de las demás industrias y que estarían sujetos a la desgravación arancelaria acordada en la mesa de Acceso a mercados. En segundo término, se decidió que si Canadá llegara a solicitar el retiro de capital estadounidense de una empresa que hubiera sido adquirida indirectamente<sup>31</sup>, las autoridades canadienses debían garantizar que esa empresa se comprara a un precio justo de mercado abierto. En tercer lugar, la excepción cultural no aplica a la única provisión

<sup>26</sup> México está adscrito a la Convención de Roma que aplica el principio de reciprocidad a la protección de los derechos conexos de intérpretes y productores.

<sup>27</sup> En 1992, 42.9% de las exportaciones de libros estadounidenses se dirigían a Canadá. Véase Robert (2000).

<sup>28</sup> Este concepto se refiere a que una obra creada en una relación contractual le pertenece al que contrató y está pagando por el trabajo.

<sup>29</sup> Este concepto se refiere a la importación de obras protegidas, cuya distribución y venta no está autorizada por el tenedor de los derechos.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Tal como lo autoriza el Art. 1607 del TLC Estados Unidos – Canadá.

del TLC con respecto a los derechos de autor, relacionada con la retransmisión de programas de radio, televisión y medios afines. En NAFTA se exige que el tenedor de los derechos de autor del otro país reciba una remuneración equitativa y no discriminatoria por la retransmisión de dichos programas sobre los cuales tiene derechos.<sup>32</sup> Finalmente, la labor de impresión y tipografía se excluyen del sector cultural, y por lo tanto la excepción cultural otorgada a Canadá no aplica para estas industrias.

Se puede afirmar que la negociación fue satisfactoria para Canadá, principalmente teniendo en cuenta que inicialmente Estados Unidos rechazaba mantener la excepción cultural. De hecho, en posteriores acuerdos, como en el caso del tratado bilateral Chile-Estados Unidos que se evaluará más adelante, Estados Unidos partió de la base que no negociaría nuevamente una excepción cultural de este alcance.

Aunque la negociación no fue tan favorable para México como para Canadá, sí arrojó algunos resultados favorables a los intereses mexicanos. Por un lado, México logró restaurar los derechos de autor de las películas mexicanas producidas entre 1978 y 1989, que se habían vuelto de dominio público estadounidense por no haber cumplido con las formalidades exigidas por las leyes locales. El cine producido antes de 1978 no recibió el mismo beneficio. México también logró una concesión importante de Estados Unidos en materia de los usos secundarios de las grabaciones de sonido, ya que se aceptó una excepción al *Trato Nacional* en las regalías que reciben los intérpretes por la presentación en público de sus grabaciones.<sup>33</sup> Esto significa que México no tiene la obligación de remunerar a los intérpretes estadounidenses por la presentación en público de sus grabaciones.

Por su parte, Estados Unidos obtuvo logros importantes, en particular con respecto a los derechos de propiedad intelectual, uno de los temas de mayor relevancia para las industrias culturales y hacia el cual los estadounidenses orientaron buena parte de sus esfuerzos en la negociación.

En NAFTA los derechos morales de los autores quedaron excluidos tal como están tratados en la Convención de Berna. Esto significa que NAFTA abre la posibilidad de que los autores transfieran sus derechos a empresas y empleadores, permitiendo que los tenedores de los derechos económicos de las obras puedan explotarlas libremente. Adicionalmente, se permite la transferencia por contrato de los derechos económicos sobre una obra y se admite que el que recibe los derechos pueda obtener remuneración económica de su explotación. En NAFTA también se negoció la aceptación de *work for hire*, un concepto novedoso para la legislación mexicana, para grabaciones de sonido, y se prohibió la imposición de condiciones y formalidades para la obtención de estos derechos, lo que es consecuente con el principio de *Trato Nacional* acordado. Otro logro de Estados Unidos fue prohibir la importación de obras no autorizadas, es decir que los autores y sus sucesores tienen el derecho de autorizar o prohibir la importación de copias

---

<sup>32</sup> Cuando se firmó el TLC, la ley canadiense no proveía dicha remuneración a los tenedores de los derechos.

<sup>33</sup> La Convención de Roma, de la cual México es miembro, otorga derechos conexos de este tipo a los intérpretes. Estados Unidos no es miembro de la Convención de Roma.

no autorizadas. Sin embargo, no logró convencer a México de prohibir la importación paralela. Finalmente, también lograron negociar un derecho de alquiler comercial para los productores de las grabaciones de sonido.

En cuanto al tema de inversión, se acordó que se aplicarían los principios de *Trato Nacional* y *Nación Más Favorecida* a las diferentes industrias culturales, y se prohibió la exigencia de requisitos de desempeño para las empresas con inversión extranjera. Sin embargo, se acordaron dos grandes reservas en los sectores de publicaciones y de transmisión y difusión. Por un lado, Estados Unidos se reservó el derecho de establecer condiciones para la propiedad en la industria de publicación de periódicos, así como en la industria de cable y radiocomunicaciones. Por su parte, México se reservó el derecho a tomar cualquier medida en cuanto a la inversión en transmisión, distribución multipunto y servicios de televisión de alta definición.

### *III.C. Tratado de Libre Comercio Chile--Estados Unidos*

El Tratado de Libre Comercio que se firmó entre Chile y Estados Unidos en 2002 fue fruto de un largo proceso de negociación. Los chilenos han tenido gran experiencia en la negociación de este tipo de acuerdos, pues han basado su estrategia de desarrollo económico en la búsqueda de una economía abierta. Parte de su agenda ha incluido el estrechamiento de vínculos comerciales con sus principales socios mediante la suscripción de acuerdos de libre comercio con ellos.<sup>34</sup> Lograr negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos constituía un reto importante para Chile, ya que ese país es su principal socio comercial y el principal inversionista extranjero.

El TLC Chile-EU abarcó todos los aspectos relevantes de una relación económica bilateral. El tratado incorporó los temas centrales abordados en OMC y NAFTA, como son el acceso a mercados, el comercio de servicios, inversión y propiedad intelectual, y agregó a la negociación un trato detallado de temas como el comercio electrónico, las telecomunicaciones, el medio ambiente y los asuntos laborales.

Los intereses de Estados Unidos se centraron en lograr un acuerdo bastante liberalizador, posición que se ha mantenido a lo largo de los demás acuerdos que ha suscrito. Por su parte, Chile tenía un interés claro en fortalecer sus vínculos comerciales con Estados Unidos. Estas posiciones permitieron a los dos países llegar a un acuerdo en donde hay una profundización en el proceso de liberalización comercial bilateral.

En términos generales, los principios rectores de lo acordado en todos los temas son nuevamente *Trato Nacional*, *Nación Más Favorecida* y *Reciprocidad*. Sin embargo, se mantuvo una reserva para algunas industrias culturales.

#### *III.C.1. Bienes*

---

<sup>34</sup> En 2002 Chile también concluyó negociaciones con Europa y Corea del Sur. Durante los 90 lo hizo con los países de América Latina y Canadá.

El TLC Chile-EU estableció la conformación de una zona de libre comercio sin excepciones. Esto significa que todos los bienes gozarán de un arancel 0% en un plazo máximo de 12 años, considerado un período de transición. Este plazo máximo de desgravación aplica a unos pocos productos, considerados los más sensibles en el ámbito del comercio internacional (algunos agrícolas y textiles). Los demás bienes, incluyendo los bienes culturales, se comenzarán a desgravar inmediatamente tras la entrada en vigencia del acuerdo o en un plazo de 4 años.

### *III.C.2. Comercio de servicios*

En las negociaciones, Chile y Estados Unidos encontraron pocas divergencias de criterio respecto al comercio de servicios, en cuanto a las disciplinas y los compromisos a asumir. Chile basó su negociación en los acuerdos que había suscrito previamente con otros países, complementados con las disciplinas contempladas en el GATS (TN y NMF) a restricciones no discriminatorias para el acceso al mercado de servicios y la reglamentación doméstica. Adicionalmente, los dos países acordaron extender estas disciplinas a las inversiones en servicios, lo que se tratará en mayor detalle en la siguiente sección.

Chile y Estados Unidos también acordaron listar todas las medidas existentes disconformes con las obligaciones del capítulo sobre servicios. De la misma manera, se comprometieron a inscribir todos los sectores sensibles sobre los cuales se reservan el derecho de adoptar nuevas medidas, que incluso puedan ser disconformes con el contenido del capítulo. Los compromisos acordados en el Tratado no exigen la desmantelación de las medidas existentes en ninguna de las dos partes.

En cuanto al comercio de servicios culturales, Chile estableció una *reserva cultural* con el fin de proteger los intereses de estas industrias. Por medio de esta reserva, se excluyeron del TLC todas las medidas de protección a las industrias culturales, como lo es la cuota nacional de pantalla de 40%. Adicionalmente, el gobierno chileno es libre de implementar programas de subsidio existentes o futuros a la cultura. Finalmente, la reserva cultural le permite adoptar o mantener cualquier tipo de acuerdo internacional respecto de las industrias culturales, como por ejemplo los acuerdos de cooperación audiovisual.

En virtud de la reserva cultural, el gobierno chileno mantuvo una restricción al comercio transfronterizo de servicios de investigación en las ciencias sociales. De esta manera, las personas naturales o jurídicas extranjeras que deseen efectuar excavaciones, prospecciones, sondeos y/o recolecciones antropológicas, arqueológicas o paleontológicas, podrán hacerlo siempre y cuando trabajen en colaboración con una institución científica estatal o universitaria chilena. La *reserva cultural* también le permite al gobierno chileno reservarse el derecho de adoptar o mantener cualquier medida que deniegue a proveedores de servicios de Estados Unidos cualquier derecho o preferencia otorgados a poblaciones autóctonas.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Esta reserva aplica no sólo a la provisión del servicio, sino además a las inversiones provenientes de EU.



### III.C.3. *Inversión*

El TLC entre Chile y Estados Unidos acordó *Trato Nacional y Nación Más Favorecida* en la inversión para todos los sectores, con algunas excepciones sectoriales, entre las que sobresale la excepción de Chile para *Impresión, edición e industrias asociadas*. En este sector, Chile exige que los propietarios de los medios de comunicación social, tengan domicilio en este país. En el mismo sentido, se establece que sólo los chilenos podrán ser presidentes, administradores o representantes legales de la persona jurídica.<sup>36</sup> En términos generales, Estados Unidos mantuvo el mismo grado de apertura concedido en NAFTA, mientras Chile mantuvo lo que había acordado en tratados previos con Canadá y México. Adicionalmente, se prohibieron los requisitos de desempeño y la expropiación de los inversionistas siguiendo la línea de lo que Chile había acordado con Canadá y México.<sup>37</sup>

Las industrias culturales también gozaron de la excepción en materia de inversión. Tanto Chile como Estados Unidos se reservaron el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a los inversionistas o a su inversión en servicios de telecomunicaciones digitales y de transmisión satelital directa, ya sea de televisión directa al hogar o de radiodifusión.

### III.C.4. *Propiedad Intelectual*

La negociación del TLC incluyó un tratamiento muy detallado de la propiedad intelectual en un capítulo auto-contenido. Antes de la suscripción del Tratado, Chile no cumplía plenamente con lo estipulado en el TRIPS. El Tratado establece que Chile no solo ajustará su legislación nacional a dicho acuerdo, sino que adoptará medidas que garantizarían una protección incluso más estricta que la del acuerdo multilateral para los derechos de propiedad intelectual.

En suma, el mayor rigor requerido por el Tratado en la aplicación de las reglas de propiedad intelectual implica un incremento en la protección de los derechos de autor en Chile. Esta modificación en las normas sobre derechos de autor fue percibida por el gobierno chileno como un paso importante para las industrias culturales en general, ya que son fundamentales para fomentar la creación y la innovación en este campo.

## IV. ESTUDIO DE CASO DEL LIBRO

La existencia de un principio de *excepción cultural* en las negociaciones comerciales constituye una herramienta invaluable para la preservación de los intereses nacionales en el sector de la cultura. Sin embargo, el recurrir a ultranza a esta herramienta supone que

---

<sup>36</sup> Los medios de comunicación social refieren a diarios, revistas, textos publicados de manera regular con dirección editorial en Chile, o agencias nacionales de noticias.

<sup>37</sup> La prohibición de expropiación a inversionistas también está contemplada en NAFTA.

las principales amenazas para la cultura proceden del libre comercio, y muchas veces ese supuesto puede no ser del todo cierto.

No conviene perder de vista las oportunidades que ofrece el libre comercio para el desarrollo de las industrias culturales de países en desarrollo. El siguiente estudio de caso demuestra que la liberalización comercial puede ser un ingrediente esencial para la consolidación de un sector cultural tan importante como el del libro, en algunos países de la región. Si bien la producción de libros tiene varias especificidades que la distinguen de otras industrias culturales, los hallazgos de este estudio de caso deben servir de reflexión para determinar las ventajas que se pueden derivar de una buena negociación comercial.

#### *IV.A. Introducción*

El libro, como producto cultural, enfrentará grandes retos y oportunidades en un escenario de mayor liberalización comercial, como el que plantea la posible conformación de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o la negociación de acuerdos regionales en el hemisferio. La medida en la cual los países latinoamericanos puedan aprovechar esas oportunidades dependerá de la situación actual de su competitividad relativa y de la manera como ésta se modifique en virtud de las negociaciones regionales.

El presente estudio de caso muestra que la consecución de una mayor competitividad en la producción y exportación de libros no provendrá de reducciones en los aranceles del bien final en los mercados regionales. De hecho, las barreras arancelarias son casi inexistentes para este producto en el comercio intra-regional, y las tarifas que quedan en cinco países latinoamericanos identificados cubren menos de 4% de las importaciones intra-regionales. Sin embargo, si bien el libro es uno de los renglones más abiertos al comercio, este no es el caso de sus insumos y de los sectores relacionados con su producción. Por esta razón se subraya la importancia de utilizar en las negociaciones comerciales un enfoque de cadenas productivas.

Como ya se mencionó en este trabajo, las negociaciones comerciales afectan a las industrias culturales por varias vías, además de la simple reducción arancelaria. En el caso del libro son particularmente relevantes las materias que se negocien en las mesas de Propiedad intelectual, en concreto en el área de derechos de autor, así como de Inversión. Sin embargo, esos dos temas trascienden los alcances de este ejercicio, el cual se concentra en el análisis de los efectos de los aranceles sobre el comercio y la competitividad regional de la industria editorial.

Si bien todas las industrias culturales tienen rasgos comunes, como los señalados en la primera parte de este trabajo, cada una de ellas se verá afectada de manera distinta por las negociaciones de Acceso a mercados, Propiedad intelectual, Servicios e Inversión. Es previsible que las negociaciones comerciales tengan un impacto distinto sobre cada industria cultural, dadas las diferencias que éstas tienen en aspectos tales como sistemas de producción, mecanismos de distribución y políticas sectoriales. En este contexto, la

industria del libro constituye un caso singular y, por lo tanto, su análisis no es enteramente aplicable a las demás industrias culturales.

La especificidad del caso de la industria del libro radica en buena medida en la existencia de políticas nacionales para la promoción del sector. De hecho, estas políticas se enfocan a incentivar la labor editorial a nivel nacional y, adicionalmente, a facilitar y promover la libre circulación del libro entre países, con independencia de su origen, para fomentar la lectura en diversos países.

Por un lado, como lo destaca Castellanos (2003), existen importantes medidas de promoción del sector del libro y la lectura en países de América Latina con legislaciones integrales al respecto, tales como exenciones permanentes y totales del impuesto sobre la renta a los ingresos por concepto de derechos de autor sobre libros u obras de autores nacionales.<sup>38</sup> Por otro lado, este sector es comúnmente objeto de tratamientos arancelarios preferenciales para fomentar la industria editorial y, por ende, su comercio internacional tiende a no enfrentar este tipo de barreras.

En la práctica, sin embargo, es difícil evaluar la efectividad y resultados de las políticas de promoción en la actividad editorial a nivel nacional. Las cifras sobre el comercio internacional de libros no discriminan entre libros efectivamente editados en un país y aquellos que son solamente impresos por encargo y que han sido editados en otra nación. Cabe destacar que CERLALC está avanzando en la recopilación de estadísticas que permitirían en un futuro analizar la composición de las exportaciones según su contenido de labor editorial nacional para todos los países objeto de estudio en este documento.

En la siguiente sección se presenta la metodología de análisis usada en el estudio de caso, así como los principales indicadores elaborados para evaluar las potencialidades y sensibilidades del libro y sus industrias conexas en las negociaciones de un ALCA. La Sección IV.C ubica al libro en el comercio mundial y hemisférico, y muestra su situación arancelaria en los distintos países de la región. La Sección IV.C.3 contiene los resultados de los indicadores de competitividad del libro en el mercado del ALCA, y la Sección IV.D ejemplifica cómo la liberalización de las industrias conexas al libro puede afectar la competitividad relativa de este producto.

#### ***IV.B. Metodología del análisis***

Existen diversos indicadores para medir la competitividad relativa de distintos renglones productivos de las economías y para identificar su situación relativa frente a sus socios comerciales. Para efectos de este trabajo, calculamos dos de los indicadores más utilizados en la literatura económica para evaluar la situación competitiva sectorial en el entorno internacional: el *Índice de Ventaja Comparativa Revelada* (IVCR) y el *Índice de Balanza Comercial Relativa* (IBCR).

---

<sup>38</sup> Los países que cuentan con este tipo de legislación, inspirada en la llamada Ley de Guayaquil de 1992, son Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. Ver G.Castellanos (2003), pgs.26-30.

El IVCR se usa para determinar el potencial exportador de los sectores o productos de un país, y compara la participación del producto en las exportaciones de ese país con la participación de las exportaciones mundiales del producto en las exportaciones mundiales totales. El índice siempre tiene un valor positivo. Si el índice es mayor que 1, el país tiene una ventaja comparativa en el producto analizado, y si es menor que 1, el país tiene una desventaja comparativa en el producto.

$$IVCR_{ij} = (x_{ij} / X_{ii}) / (x_{wj} / X_{wj})$$

$IVCR_{ij}$ : Índice de Ventaja Comparativa Revelada del país  $i$  para el producto  $j$

$x_{ij}$ : Valor de las exportaciones del país  $i$  del producto  $j$

$x_{wj}$ : Valor de las exportaciones mundiales del producto  $j$

$X_{ii}$ : Valor de las exportaciones totales del país  $i$

$X_{wj}$ : Valor de las exportaciones totales mundiales

El IBCR, por su parte, mide la participación de la balanza comercial de un determinado sector en el comercio total de ese sector. El IBCR se ubica entre  $-1$  y  $1$ , considerándose competitivos los productos cuyo indicador es superior a cero. Los productos que tienen un IBCR cercano a  $1$  son los más competitivos.

$$IBCR_i = (X_{ij} - M_{ij}) / (X_{ij} + M_{ij})$$

$IBCR_i$ : Índice de Balanza Comercial Relativa del país  $j$  para el sector  $i$

$X_{ij}$ : Exportaciones del país  $j$  del bien  $i$

$M_{ij}$ : Importaciones del país  $j$  del bien  $i$

La base de datos utilizada para construir estos indicadores es la *Commodity Trade Statistics* (Comtrade) de Naciones Unidas, que contiene información para más de 130 países, que representan entre 90 y 95% del comercio mundial.<sup>39</sup> Para el caso de los libros, las subpartidas relevantes a 6 dígitos del sistema armonizado arancelario base año 1996, y con cuya sumatoria se construyó la categoría que de ahora en adelante se denominará **libros**, son las siguientes:

49.01.10 - libros en hojas sueltas, incluyendo los demás (horóscopos, fotonovelas, tiras cómicas o historietas gráficas y juegos de azar, etc.)

49.01.91 - diccionarios y enciclopedias, incluso en fascículos

49.01.99 - libros, incluyendo los demás (horóscopos, fotonovelas, tiras cómicas, o historietas gráficas y juegos de azar, etc.)

49.03.00 - libros de estampas y cuadernos para dibujar o colorear para niños

<sup>39</sup> Esta base de datos tiene información de subpartidas arancelarias (armonizadas a la clasificación estándar armonizada) a 6 dígitos hasta el año 2001, lo cual implica que es posible realizar comparaciones entre flujos comerciales de sectores de los países a dicho nivel de desagregación y para un período reciente. Así, este nivel de agregación de las cifras de comercio permite corregir problemas de nomenclatura, pues a más dígitos, y por ende mayor desagregación, hay problemas entre países por el distinto grado de avance en la utilización del sistema arancelario armonizado. Incluso, en algunos casos, el nivel de agregación que se usa en términos de número de dígitos es distinto para las exportaciones e importaciones de un mismo país.

Con estos datos de Comtrade y una tabla de concordancias entre el arancel armonizado a 6 dígitos y una clasificación internacional industrial uniforme (CIIU), se identificaron los subsectores industriales relacionados en la producción de libros.<sup>40</sup> Así, los dos indicadores mencionados se calculan para los *libros* y los siguientes dos *sectores relacionados con la producción de libros* (CIIU revisión 3):

2101 -Fabricación de pasta de madera papel y cartón

2102 -Fabricación de papel y cartón ondulado y de envases de papel y cartón

La información de Comtrade permite calcular los indicadores para *libros* y sus *sectores relacionados* para una muestra que incluye a 19 de las 34 democracias que integrarían un ALCA. Esos 19 países son Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Estas naciones representan 99,6% del producto de las que integrarían un ALCA, y además registran los mayores flujos comerciales con los países miembros del Convenio Andrés Bello (CAB). El estudio incluye también a España por su condición de país hispano parlante y miembro del CAB.<sup>41</sup> Hay que señalar que Cuba sólo comenzó a reportar a Naciones Unidas cifras de comercio exterior a partir de 2001. Además de no hacer parte de las negociaciones del ALCA, y considerando que los indicadores contemplan un valor promedio del comercio 1997 y 2001 para suavizar los efectos de fluctuaciones del tipo de cambio, Cuba ha sido excluido del análisis.

Para evaluar la situación de los aranceles impuestos a los libros y a las industrias relacionadas, se usó la base de datos con cifras a 2002 UNCTAD-TRAINS, que tiene las tarifas aplicadas bajo el principio de Nación Más Favorecida (NMF), y la Base de Datos Hemisférica (BDH con datos a 2003). Esta última contiene las tasas preferenciales otorgadas a socios comerciales de los países del hemisferio. Para el caso de España, se recurrió a trabajos del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC). Esta institución también ha reunido datos sobre tratamientos arancelarios preferenciales que no están registrados en la BDH y, por tanto, complementan dicha información estadística.

El ejercicio no incluye el análisis de las barreras no arancelarias por falta de información para los países definidos en la muestra. La información que existe al respecto es incompleta, incluso la notificada en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sabemos, por ejemplo, que muchos países tienen deficiencias aduaneras, las cuales en muchos casos actúan como una barrera para-arancelaria.<sup>42</sup> Sin embargo, su impacto no

---

<sup>40</sup> La correlativa entre sistema armonizado a 6 dígitos revisión año 1996 y la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) revisión 3 es fuente Eurostat-RAMON.

<sup>41</sup> Los países miembros del Convenio Andrés Bello son los siguientes: Bolivia, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, España, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. En el caso de Cuba, Naciones Unidas sólo tiene datos para el año 2001, razón por la cual no se incluyó en la muestra de países.

<sup>42</sup> Ver el compendio realizado por CERLALC, *Obstáculos a la libre circulación del libro en Iberoamérica*.

está cuantificado, lo que impide hacer comparaciones entre países de este tipo de medidas restrictivas.

A continuación se presenta una descripción de los flujos de comercio de los libros, tanto en el mundo como en el hemisferio, donde se encuentran importantes productores y exportadores de este bien cultural. Posteriormente, se evalúa la situación arancelaria de los distintos tipos de libros en los países que serían miembros del ALCA, tanto los aplicados por el tratamiento de NMF como los preferenciales.

#### *IV.C. El libro en el comercio mundial*

Desde hace muchos años, el comercio internacional de libros tiene gran libertad de circulación. De hecho, muchos países desarrollados y cada vez más países en desarrollo cuentan con políticas agresivas de fomento al libro y sus industrias editoriales, con el propósito de impulsar la cultura y la educación. En efecto, existen acuerdos de producción y distribución de libro suscritos por varios países, como el Acuerdo de Florencia de 1950 y el Acuerdo de Cooperación e Intercambio de Bienes en las Áreas Cultural, Educacional y Científica de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), registrado como el Acuerdo de Alcance Parcial No.7 y vigente desde 1989.<sup>43</sup> Como veremos más adelante, estas políticas se traducen en la gran mayoría de los países del hemisferio y miembros del CAB en aranceles nulos al comercio de estos bienes culturales.

Según cifras de Comtrade, las exportaciones mundiales de libros ascendieron a US\$10.884 millones anuales en promedio entre 1997 y 2001.<sup>44</sup> En comparación con el período 1992-1996, el valor del comercio de libros creció 16,4%, una tasa superior al crecimiento promedio del comercio mundial de manufacturas de 9,4% en igual lapso.<sup>45</sup> El comercio internacional de libros está dominado por la categoría “libros culturales o científicos”, con 83,6% del total exportado. Los libros “en hojas sueltas”, “de estampas o cuadernos para colorear o dibujar para niños”, y los “diccionarios y libros de referencia” representan 10,7%, 3,3% y 2,4% de las exportaciones mundiales de libros, respectivamente.

Como se aprecia en el **Cuadro 1**, el principal exportador de libros es Estados Unidos, con US\$2.125 millones anuales en promedio en dicho período (que equivalen a 19,5% del total exportado), seguido por Gran Bretaña (16,3%), Alemania (9,4%), España (6,1%), y Hong Kong (6%). Dentro de los 20 principales exportadores de libros hay dos países latinoamericanos: México y Colombia, que ocupan el puesto 17 y 20, con 1,1% y 0,8% del total de ventas de libros a nivel mundial.

---

<sup>43</sup> Ver, por ejemplo, los documentos compilados en <http://www.cerlalc.org/leyes/leyes.htm>

<sup>44</sup> Como se mencionó en la sección anterior, *libros* se refiere a las partidas arancelarias 49.0110, 49.0191, 49.0199 y 49.0300.

<sup>45</sup> Fuente: estadísticas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

**Cuadro 1**  
Principales 20 exportadores e importadores de libros, promedio anual período  
1997-2001, US\$ millones

|    | <b>País</b>     | <b>Exportaciones</b> | <b>Participación (%)</b> | <b>País</b>     | <b>Importaciones</b> | <b>Participación (%)</b> |
|----|-----------------|----------------------|--------------------------|-----------------|----------------------|--------------------------|
|    | Total*          | 10.884.0             | 100.0                    |                 |                      |                          |
| 1  | Estados Unidos  | 2.124.6              | 19.5                     | Estados Unidos  | 1.818.4              | 16.8                     |
| 2  | Gran Bretaña    | 1.778.9              | 16.3                     | Gran Bretaña    | 1.080.2              | 10.0                     |
| 3  | Alemania        | 1.027.2              | 9.4                      | Canadá          | 816.6                | 7.6                      |
| 4  | España          | 664.1                | 6.1                      | Suiza           | 409.9                | 3.8                      |
| 5  | China-Hong Kong | 656.4                | 6.0                      | México          | 363.2                | 3.3                      |
| 6  | Francia         | 569.4                | 5.2                      | Australia       | 355.2                | 3.3                      |
| 7  | Italia          | 541.5                | 5.0                      | China-Hong Kong | 347.4                | 3.2                      |
| 8  | Canadá          | 335.2                | 3.1                      | Austria         | 300.3                | 2.8                      |
| 9  | Singapur        | 299.1                | 2.7                      | Holanda         | 245.5                | 2.3                      |
| 10 | Rusia           | 292.4                | 2.7                      | Bélgica         | 207.3                | 1.9                      |
| 11 | China           | 264.9                | 2.4                      | Brasil          | 175.8                | 1.6                      |
| 12 | Bélgica         | 226.3                | 2.1                      | Suecia          | 167.9                | 1.6                      |
| 13 | Holanda         | 218.0                | 2.0                      | España          | 164.6                | 1.5                      |
| 14 | Luxemburgo      | 150.2                | 1.4                      | Luxemburgo      | 157.5                | 1.5                      |
| 15 | Suiza           | 140.9                | 1.3                      | Singapur        | 153.9                | 1.4                      |
| 16 | Japón           | 132.6                | 1.2                      | Argentina       | 129.4                | 1.2                      |
| 17 | México          | 117.4                | 1.1                      | Dinamarca       | 118.8                | 1.1                      |
| 18 | Austria         | 93.3                 | 0.9                      | Rusia           | 109.8                | 1.0                      |
| 19 | Colombia        | 91.2                 | 0.8                      | Noruega         | 106.1                | 1.0                      |
| 20 | Suecia          | 89.9                 | 0.8                      | Polonia         | 105.7                | 1.0                      |
|    | Resto           | 1.070.5              | 9.8                      | Resto           | 3.550.3              | 34.7                     |

Fuente: cálculos de los autores con datos Naciones Unidas-Comtrade, partidas 49.01 y 49.0300.

Nota: \*7 representa entre 90-95% del comercio mundial

De otro lado, los cinco primeros importadores de libros en el mundo son Estados Unidos (16.8% del total), Gran Bretaña (10%), Canadá (7.6%), Suiza (3.8%) y México (3.3%). Brasil y Argentina son los otros dos países latinoamericanos que aparecen entre los primeros 20 lugares, con importaciones anuales en promedio por US\$175.8 millones y US\$129.4 millones, respectivamente, en el lapso comprendido entre 1997 y 2001.

#### *IV.C.1. Los flujos de comercio en el ALCA*

Para evaluar la posición relativa de los países miembros de un potencial ALCA en un sector tan dinámico en el mundo como el de los libros, conviene identificar su participación en el comercio internacional. Las ventas externas totales de libros de países

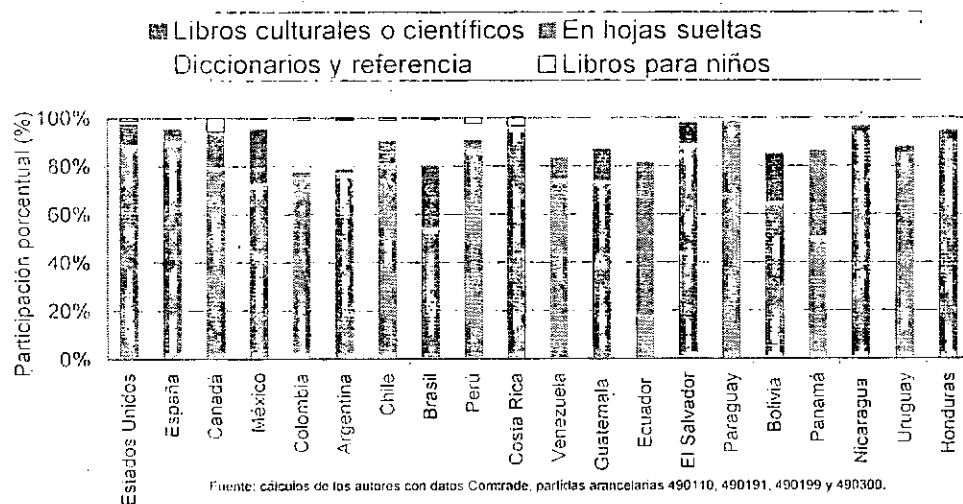
más de 90%. Las exportaciones de libros realizadas por los países ALCA entre ellos mismos (comercio intra-regional) alcanzaron US\$1.690 millones de dólares en promedio cada año. Esto quiere decir que 60.2% de sus exportaciones anuales tiene como destino esta subregión.

Como se ve en el Cuadro 2, para la gran mayoría de países del hemisferio, la importancia del mercado ALCA es muy elevada y supera en muchos casos 90% del total exportado. Estados Unidos es el único país para el cual 50% de las ventas externas de libros son extra-regionales, en gran medida por la diferencia idiomática con el resto del hemisferio. Brasil, Panamá y Ecuador también tienen importantes mercados destino de las exportaciones extrazona, con una participación de 30.4%, 27.9%, 23.4% de su total exportado, respectivamente.

El Gráfico 1 muestra que la principal categoría de exportación de libros de estos países es la de *culturales o científicos*. Sólo para Ecuador los *libros en hojas sueltas*, una etapa anterior a la del ensamblaje de un libro completo, son la primera subcategoría de libros de exportación. Si bien los *diccionarios y libros de referencia* vienen perdiendo fuerza y participación en el comercio internacional en años recientes, este renglón del comercio de libros es más importante en Colombia que en otros países en cuanto a su participación en el total exportado. De hecho, se espera que siga reduciéndose su participación en el comercio global por el auge de su comercialización a través de otros medios distintos a los impresos, como CD-Roms, y su creciente consulta por internet en sitios que no requieren pago alguno para su acceso.

**Gráfico 1**

Composición sectorial por país de las exportaciones de libros, promedio 1997-2001



En comparación con el destino de las exportaciones de libros de países miembros del ALCA, el origen de sus importaciones de libros es mucho más diversificado. En promedio, 44,8% de las importaciones de libros del ALCA provienen de la zona, alcanzando US\$1.722 millones anuales entre 1997 y 2001. Por lo tanto, se estima que el ALCA como un todo tiene un déficit comercial en libros de US\$32 millones anuales en



promedio. Cabe señalar que la gran mayoría de países hispano-parlantes del ALCA tiene en España un importante proveedor de libros. En el Cuadro 3 se observa que Colombia, Chile y Argentina adquieren más de 40% de los libros que importan de dicho país. Por su parte, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela adquieren cerca de un 30% de los libros de España. Cabe anotar que las importaciones totales de la zona ALCA participan en un 35% del total mundial. Las compras externas de libros de América Latina y de países del CAB ascienden a 9,2% y 3,9% de dicho total.

**Cuadro 3**

Libros: composición de las importaciones del ALCA y España, Mercados de origen, promedio 1997-2001, participación porcentual (%)

| Origen de las importaciones | ALCA | Alca hispano-parlantes más España | España | Canadá y Estados Unidos | Brasil | Resto | Valor anual prom. 97-01<br>US\$ mill. |
|-----------------------------|------|-----------------------------------|--------|-------------------------|--------|-------|---------------------------------------|
| País importador:            |      |                                   |        |                         |        |       |                                       |
| Argentina                   | 30,0 | 80,0                              | 57,9   | 5,7                     | 2,2    | 12,1  | 129,4                                 |
| Bolivia                     | 68,4 | 77,4                              | 24,1   | 11,6                    | 3,6    | 7,5   | 12,3                                  |
| Brasil                      | 48,2 | 46,3                              | 21,7   | 23,6                    | n.a.   | 30,1  | 175,8                                 |
| Canadá                      | 80,7 | 62,0                              | 0,3    | 19,0                    | 0,0    | 19,0  | 1.019,9                               |
| Chile                       | 43,0 | 71,0                              | 45,4   | 16,8                    | 0,7    | 11,6  | 44,5                                  |
| Colombia                    | 40,8 | 63,8                              | 41,8   | 18,4                    | 0,3    | 17,4  | 54,4                                  |
| Costa Rica                  | 61,4 | 69,3                              | 31,8   | 23,5                    | 0,3    | 6,8   | 20,2                                  |
| Ecuador                     | 59,2 | 77,0                              | 31,6   | 13,6                    | 0,2    | 9,1   | 28,0                                  |
| El Salvador                 | 74,5 | 63,0                              | 21,9   | 33,0                    | 0,4    | 3,6   | 17,8                                  |
| España                      | 14,2 | 6,3                               | n.a.   | 6,7                     | 1,2    | 85,8  | 164,6                                 |
| Estados Unidos              | 19,6 | 5,5                               | 2,9    | 16,9                    | 0,1    | 77,5  | 1.818,4                               |
| Guatemala                   | 74,5 | 74,4                              | 20,9   | 20,6                    | 0,5    | 4,6   | 19,6                                  |
| Honduras                    | 68,5 | 54,2                              | 18,7   | 32,2                    | 0,8    | 12,8  | 9,4                                   |
| México                      | 62,7 | 37,0                              | 25,7   | 51,1                    | 0,3    | 11,6  | 363,3                                 |
| Nicaragua                   | 80,9 | 76,1                              | 15,0   | 19,4                    | 0,4    | 4,1   | 8,2                                   |
| Panamá                      | 76,4 | 75,4                              | 19,0   | 19,7                    | 0,3    | 4,6   | 14,8                                  |
| Paraguay                    | 64,4 | 76,2                              | 25,9   | 11,7                    | 2,4    | 9,7   | 8,0                                   |
| Perú                        | 52,6 | 71,3                              | 35,6   | 16,3                    | 0,6    | 11,8  | 32,2                                  |
| Uruguay                     | 77,7 | 62,7                              | 7,2    | 18,2                    | 4,0    | 15,1  | 0,5                                   |
| Venezuela                   | 57,7 | 73,7                              | 36,0   | 19,8                    | 0,2    | 6,3   | 66,1                                  |

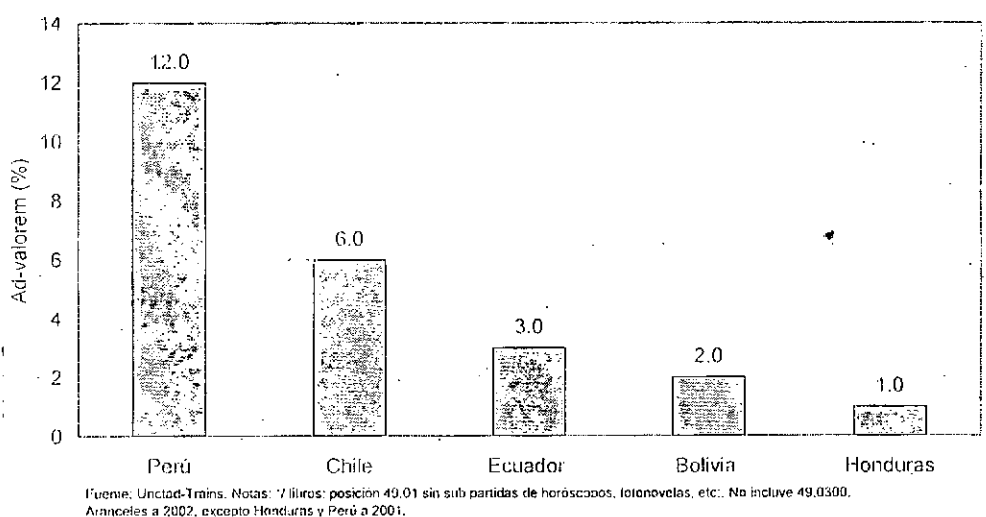
Fuente: cálculos de los autores con datos Naciones Unidas-Contrade. Nota: n.a.: no aplica.

En suma, el mercado intra-regional del ALCA es clave para sus miembros como destino de las exportaciones de libros, al absorber en promedio un 60% de las mismas y, en el caso de los países hispano-parlantes, incluso más de un 90%. Por el lado de las importaciones, las compras intra-regionales son de proporción inferior (casi 45%), pues España es un importante proveedor de libros para muchas naciones de habla hispana.

#### IV.C.2.La estructura arancelaria

La gran mayoría de países del mundo no aplican aranceles al comercio de *libros culturales o científicos, en hojas sueltas y diccionarios y libros de referencia*.<sup>47</sup> Algunas excepciones se encuentran en nuestro hemisferio en países como Perú, Chile, Ecuador, Bolivia y Honduras, que imponen aranceles *ad-valorem* a estos bienes culturales.<sup>48</sup> El **Gráfico 2** muestra los aranceles NMF aplicados, que se reducen a cero en los siguientes casos: las ventas de libros entre países firmantes del Acuerdo de Alcance Parcial No.7 de la ALADI (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) que cumplan con las condiciones de origen estipulados en el mismo; y las importaciones realizadas por Ecuador que presenten un certificado de afiliación a la Cámara del Libro.<sup>49</sup>

**Gráfico 2**  
Aranceles nominales de los libros\*



Para los *libros de estampas o cuadernos para dibujar o colorear para niños*, la situación arancelaria es distinta: los 19 países del hemisferio analizados, excepto Estados Unidos, Nicaragua y Panamá, aplican aranceles *ad-valorem* a las importaciones de estos productos clasificados bajo la subpartida arancelaria 49.0300. Los niveles nominales se muestran en el **Gráfico 3**, evidenciando una gran dispersión entre países. México aplica el arancel más alto a este tipo de bienes culturales, con un 30%, seguido por Colombia y Venezuela (20%), Argentina, Brasil y Uruguay (18,5%), Paraguay (18%), Perú (12%), Bolivia (10%) y Chile (6%). Los países centroamericanos aplican un arancel de 5%, Ecuador de 3% y Canadá de 2%.

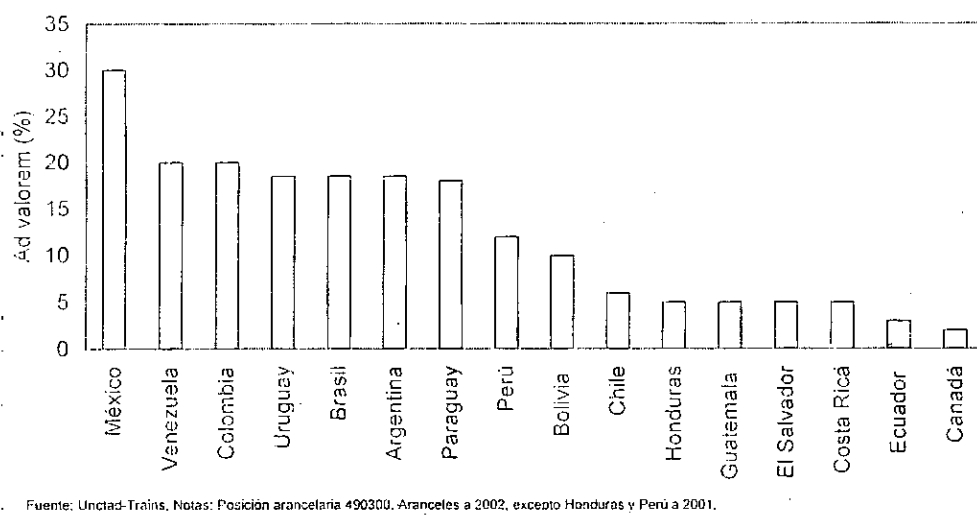
<sup>47</sup> Estas subcategorías de libros corresponden a las subpartidas arancelarias 49.0199, 49.0110 y 49.0191 respectivamente.

<sup>48</sup> Vale anotar que Cuba también aplica un arancel de 10% para los países no miembros de la ALADI, que comprende a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>49</sup> CERALC. *Obstáculos a la libre circulación del libro en Iberoamérica y BDH*.

**Gráfico 3**

Aranceles nominales: libros de estampas o cuadernos para dibujar o colorear



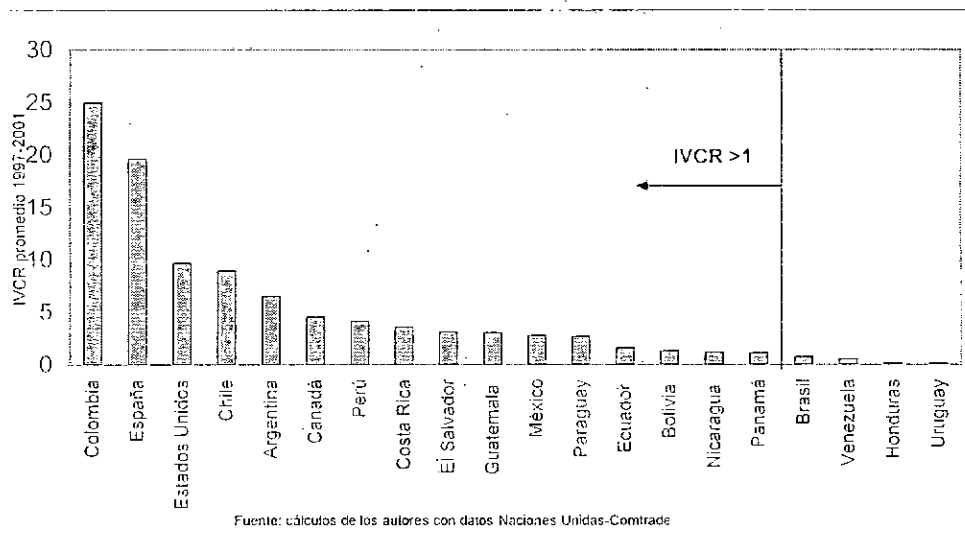
En suma, el comercio intra-regional de libros no enfrenta barreras arancelarias significativas, salvo dos excepciones menores. Por un lado, Perú, Chile, Ecuador, Bolivia y Honduras aplican aranceles a los libros de 12%, 6%, 3%, 2% y 1%, respectivamente, pero estos cinco países representan sólo 3.9% de las importaciones intra-regionales de libros. Por otro lado, la categoría de *libros de estampas o cuadernos para dibujar o colorear* cuenta con aranceles nominales en muchos países del hemisferio, en muchos casos superiores a 18%, pero este renglón cuenta con una participación escasa en el comercio de libros.

En la siguiente sección se hacen dos estimaciones para evaluar la competitividad relativa de los distintos países del ALCA en la producción de libros. El resultado es un mapa de los países más competitivos en este producto cultural y aquellos que no lo son. Estos últimos tienden a coincidir con los países que aplican aranceles al comercio de libros. El análisis incluye a España en su condición de país hispano-parlante y miembro del CAB, pues aunque no participa en las negociaciones del ALCA, compite de forma directa con las exportaciones de la región en muchos mercados.

#### *IV.C.3. Indicadores de competitividad del libro*

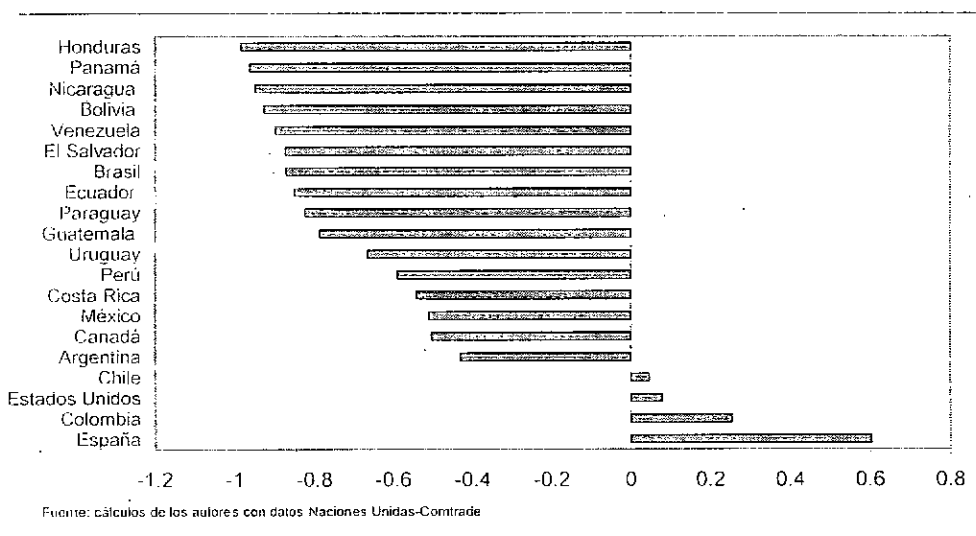
La competitividad de los países del ALCA en la producción y exportación de libros, evaluada a través del *índice de ventaja comparativa revelada (IVCR)*, muestra que Colombia es el país más competitivo de la muestra en el período 1997-2001. El **Gráfico 4** señala que Colombia parece enfrentar una dura competencia por parte de España, Estados Unidos y Chile. Según este análisis, Argentina, Canadá, Perú, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Ecuador, Bolivia y Nicaragua también son competitivos, al registrar indicadores con un valor igual o superior a 1.

Gráfico 4  
IVCR Libros



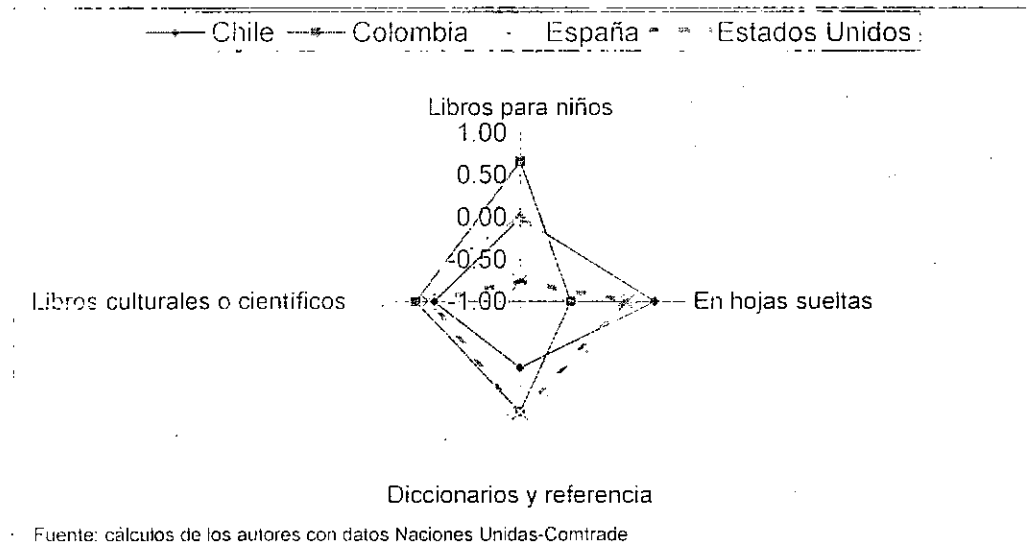
Por otra parte, el *índice de balanza comercial relativa (IBCR)* calculado para igual periodo arroja un número menor de países competitivos en la producción de libros que el IVCR. Así, según el IBCR, España es el país más competitivo en libros, seguido por Colombia. Estados Unidos y Chile. El resto de los países que aparentemente son competitivos bajo el IVCR, no aparecen como tales en el IBCR (Gráfico 5).

Gráfico 5  
IBCR Libros



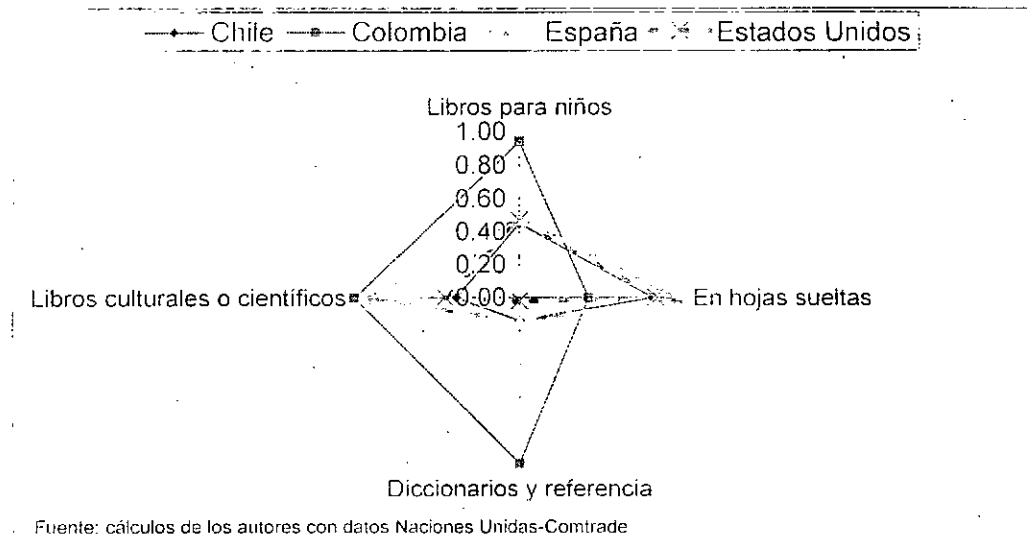
Al considerar las cuatro subcategorías de libros, se detectan diferencias en cuanto a la competitividad relativa entre países. El Gráfico 6 muestra que en el caso de los resultados del IBCR, España es el más competitivo en *libros culturales o científicos* y *diccionarios y libros de referencia*, Colombia en *libros de estampas y cuadernos para dibujar o colorear*, y Chile en *libros en hojas sueltas*.

**Gráfico 6**  
Libros – IBCR por categorías de libros  
Países más competitivos



Según el IVCR, cuyos resultados se observan en el **Gráfico 7**, los resultados varían en cuanto a los primeros lugares del ranking de competitividad relativa: Colombia es el más competitivo en *libros culturales y científicos* y *diccionarios y libros de referencia*, Ecuador en *hojas sueltas* y Canadá en *libros de estampas y cuadernos para dibujar o colorear*.

**Gráfico 7**  
Libros – IVCR por categorías de libros  
Países más competitivos



En suma, dentro de la muestra analizada de países de la región ALCA más España, se destacan cuatro países como los más competitivos en la producción de libros: España, Colombia, Estados Unidos y Chile. Con excepción de Chile, que cuenta con una protección arancelaria de 6% según los datos a 2002 de UNCTAD-TRAINS, estos países más competitivos tienen totalmente liberalizado el comercio de libros. Dentro de las cuatro subcategorías que componen los libros, España y Colombia son los más competitivos en el renglón que más se transa en el comercio internacional: los *libros culturales y científicos*. También lo son en *diccionarios y libros de referencia*. Por su parte, Canadá y Colombia muestran ser los más competitivos en *libros de estampas y cuadernos para dibujar o colorear*, y Chile y Ecuador en *libros en hojas sueltas*. Cabe recordar que estas cifras se refieren a libros producidos en cada uno de los países analizados, ya sea para editoriales nacionales o por encargo de editoriales extranjeras. En ese sentido, los indicadores de competitividad de la industria productora de libros no reflejan necesariamente la situación competitiva de la industria editorial.

Como ya se mencionó, el comercio internacional de libros está dominado por los *libros culturales o científicos* (83,6% del total exportado), mientras que las demás categorías participan en porcentajes menores (*en hojas sueltas*: 10,7%; *de estampas o cuadernos para colorear o dibujar para niños*: 3,3%; y *diccionarios y libros de referencia*: 2,4%).

La siguiente sección ubica estos resultados en el marco de una mayor liberalización comercial hemisférica, y sus efectos sobre la competitividad relativa de los países en la producción y distribución de libros en este mercado.

#### ***IV.D. La competitividad de la cadena del libro***

En un escenario de mayor liberalización comercial, como el que propone la conformación de un ALCA, la consecución de una mayor competitividad en la producción y exportación de libros no provendrá de cambios en los precios relativos de estos bienes por menores aranceles aplicados al producto final. Como mostramos en la anterior sección, las barreras arancelarias al libro son casi inexistentes en el comercio intra-regional. Las tarifas que quedan en cinco países latinoamericanos identificados cubren menos de 4% de las importaciones intra-regionales.

Sin embargo, si pueden esperarse cambios importantes producto de la liberalización del comercio de los sectores relacionados con la producción de libros en el hemisferio. De hecho, la competitividad de los distintos países de la región varía sustancialmente en las industrias conexas a los libros, razón por la cual las negociaciones comerciales deben abordarse bajo un enfoque de cadenas productivas. La obtención de mayor acceso a mercados de eslabones de la cadena productiva que hoy aparecen como no competitivos, mediante la reducción de los aranceles aplicados, podría mejorar de forma sustancial la competitividad relativa de un país en la producción de libros. Menores aranceles implicarían acceso a insumos más baratos y, por tanto, la posibilidad de una mejora futura en la producción y comercio exterior de los libros en estos países.

El análisis que se presenta a continuación se concentra en los países de la región identificados más arriba como los más competitivos en libros: Colombia, Estados Unidos y Chile. Es interesante señalar que estos tres países tienen deficiencias de competitividad relativa en otros eslabones de la cadena de producción de libros.

El Cuadro 4 y el Cuadro 5 muestran los resultados de los índices de Ventaja Comparativa Revelada y de Balanza Comercial Relativa por países de los cuatro sectores componentes de la cadena del libro, e incluyen los resultados expuestos en la sección III.

Al analizar ambos indicadores para los países competitivos en libros, se destacan los siguientes resultados:

- i) Colombia no es competitiva en *pasta de madera, papel y cartón*, el primer segmento de la cadena del libro, según el IBCR:
- ii) Chile tiene deficiencias competitivas en el sector que antecede a los libros, *papel y cartón ondulado y envases de papel y cartón*; y
- iii) Estados Unidos no es competitivo en *papel y cartón ondulado y envases de papel y cartón*.

**Cuadro 4**  
Índice de Ventaja Comparativa Revelada

| CIU rev.3          | 2101                             | 2102  |         |
|--------------------|----------------------------------|---|---------|
| Descripción / País | Pasta de madera y papel y cartón | Papel y cartón ondulado y envases de papel y cartón | Libros* |
| Argentina          | 2,76                             | 3,20  | 6,50    |
| Bolivia            | 0,45                             | 0,42  | 1,30    |
| Brasil             | 15,26                            | 5,71  | 0,74    |
| Canadá             | 24,87                            | 7,10  | 4,54    |
| Chile              | 23,27                            | 3,24  | 8,94    |
| Colombia           | 2,99                             | 5,23  | 25,11   |
| Costa Rica         | 0,62                             | 13,26   | 3,58    |
| Ecuador            | 0,30                             | 1,85  | 1,57    |
| El Salvador        | 4,31                             | 82,70   | 3,09    |
| España             | 5,54                             | 6,49  | 19,63   |
| Estados Unidos     | 5,86                             | 8,60  | 9,67    |
| Guatemala          | 1,50                             | 47,93   | 3,04    |
| Honduras           | 0,47                             | 21,75   | 0,17    |
| México             | 0,66                             | 4,27  | 2,78    |
| Nicaragua          | 0,14                             | 0,32  | 1,16    |
| Panamá             | 4,06                             | 2,60  | 1,09    |
| Paraguay           | 0,20                             | 1,93  | 2,67    |
| Perú               | 0,60                             | 0,68  | 4,10    |
| Uruguay            | 6,12                             | 13,28   | 0,15    |
| Venezuela          | 1,23                             | 1,12  | 0,49    |

**Cuadro 5**  
Índice de Balanza Comercial Relativa

| CIU rev.3          | 2101                             | 2102  |         |
|--------------------|----------------------------------|---|---------|
| Descripción / País | Pasta de madera y papel y cartón | Papel y cartón ondulado y envases de papel y cartón | Libros* |
| Argentina          | -0,61                            | -0,41   | -0,43   |
| Bolivia            | -0,94                            | -0,89   | -0,93   |
| Brasil             | 0,38                             | 0,31  | -0,87   |
| Canadá             | 0,69                             | 0,11  | -0,51   |
| Chile              | 0,55                             | -0,16   | 0,05    |
| Colombia           | -0,59                            | 0,23  | 0,25    |
| Costa Rica         | -0,93                            | -0,06   | -0,54   |
| Ecuador            | -0,93                            | -0,05   | -0,85   |
| El Salvador        | -0,72                            | 0,65  | -0,87   |
| España             | -0,30                            | 0,09  | 0,60    |
| Estados Unidos     | -0,16                            | 0,25  | 0,08    |
| Guatemala          | -0,87                            | 0,11  | -0,79   |
| Honduras           | -0,95                            | -0,63   | -0,99   |
| México             | -0,79                            | -0,76   | -0,51   |
| Nicaragua          | -0,98                            | -0,99   | -0,95   |
| Panamá             | -0,71                            | -0,92   | -0,96   |
| Paraguay           | -0,97                            | -0,92   | -0,82   |
| Perú               | -0,87                            | -0,76   | -0,59   |
| Uruguay            | -0,36                            | -0,31   | -0,67   |
| Venezuela          | -0,60                            | -0,56   | -0,90   |

Fuente: cálculos de los autores con datos Naciones Unidas-Comtrade. Notas: \*/ Libros incluye las partidas arancelarias 49.0110, 49.0191, 49.0199 y 49.0300. Las cifras en rojo indican que el país es el más competitivo.

Estos resultados muestran que sí hay espacio para mejorar la competitividad relativa de estos subsectores en el marco de una liberalización arancelaria en el hemisferio. El Cuadro 6 muestra los niveles arancelarios de estos dos subsectores de la cadena del libro para los países que conformarían un ALCA. Vale la pena destacar los siguientes hechos: por un lado, existe una amplia dispersión arancelaria para cada subsector entre los países del ALCA, con una desviación estándar promedio de 4,9%; por otro lado, Estados Unidos y Canadá cuentan con los menores aranceles nominales en toda la cadena de producción del libro, lo que les otorga una ventaja adicional frente a sus competidores regionales en este sector.

**Cuadro 6**  
Aranceles: industrias conexas a la producción de libros  
Promedio simple niveles nominales, %

| CIU rev.3          | 2101                              | 2102  |         |
|--------------------|-----------------------------------|---|---------|
| Descripción / País | Pasta de madera<br>papel y cartón | Papel y cartón<br>ondulado y de<br>envases de papel y<br>cartón | Libros* |
| Argentina          | 12,0                              | 16,5  | 5,1     |
| Bolivia            | 10,0                              | 10,0  | 5,6     |
| Brasil             | 12,8                              | 17,9  | 4,0     |
| Canadá             | 0,15                              | 1,6   | 0,5     |
| Chile              | 6,0                               | 6,0   | 6,0     |
| Colombia           | 11,1                              | 15,0  | 6,7     |
| Costa Rica         | 1,9                               | 7,7   | 2,5     |
| Ecuador            | 2,3                               | 2,5   | 3,0     |
| El Salvador        | 2,1                               | 8,0   | 0,6     |
| Estados Unidos     | 0,4                               | 1,3   | 0,2     |
| Guatemala          | 2,4                               | 8,0   | 0,6     |
| Honduras           | 2,8                               | 8,2   | 2,8     |
| México             | 12,0                              | 13,0  | 7,5     |
| Nicaragua          | 1,2                               | 4,0   | 0,0     |
| Panamá             | 5,7                               | 13,0  | 0,0     |
| Paraguay           | 9,9                               | 17,1  | 3,4     |
| Perú               | 12,0                              | 12,0  | 12,0    |
| Uruguay            | 12,9                              | 18,1  | 3,3     |
| Venezuela          | 11,5                              | 15,0  | 2,2     |
| Promedio simple    | 6,8                               | 10,3  | 3,5     |
| Desv. estándar     | 4,8                               | 5,4   | 3,0     |



Fuente: cálculos de los autores con datos BDH y Unctad-Trains. Notas: \*/ Libros incluye las partidas arancelarias 49.0110, 49.0191, 49.0199 y 49.0300. Las cifras en rojo corresponden al arancel máximo de la muestra para cada subsector.

El análisis de los aranceles aplicados en esos sectores de la cadena permite plantear algunas ideas sobre los beneficios que algunos países podrían derivar de las negociaciones regionales.

Colombia, que tiene una deficiencia competitiva en *pasta de madera, papel y cartón*, se beneficiaría de una mayor liberalización en el comercio de este insumo. Esa situación le otorgaría una ventaja adicional en un contexto en el que los países de la región aplican aranceles significativos a dicho insumo. Mientras el arancel promedio del ALCA es de 6,8% para este subsector, Uruguay aplica los mayores aranceles (12,9%), seguido por Brasil, Argentina, México, Perú y Colombia con niveles entre 11,1% y 12,8%. Se destacan los países centroamericanos por sus aranceles inferiores a 3%.

Chile, como país competitivo en libros y con una deficiencia en competitividad relativa en *papel y cartón ondulado y de envases de papel y cartón*, podría acceder a insumos más baratos si liberalizara su comercio. Uruguay aplica el máximo arancel a este insumo entre los países que conformarían el ALCA. El promedio intra-regional es de 10,3% y la desviación estándar entre los aranceles de este subsector de 5,4%.

En suma, en la medida en que los eslabones que componen la cadena productiva de los libros tienen aranceles con una dispersión considerable, hay posibilidades de que una liberalización comercial otorgue mayor acceso a insumos más baratos a unos países respecto de otros, otorgándoles mayores ventajas en la producción de libros y alterando el patrón del comercio regional. Adicionalmente, los países más competitivos podrían mejorar en eslabones de la cadena en los que no tienen fortalezas relativas.

De otro lado, la liberalización inherente a un ALCA o a la profundización de los acuerdos subregionales daría pie a la reducción o la eliminación de las barreras para-arancelarias al comercio de los libros y sus insumos. Así, las negociaciones comerciales que involucren una mayor liberalización del comercio en el hemisferio, ofrecen una oportunidad para comenzar a cambiar el mapa competitivo en el producto cultural analizado e impulsar la competitividad regional como un todo.

## V. CONCLUSIONES

Las negociaciones comerciales constituyen a la vez una amenaza y una oportunidad para la cultura de un país. De un lado, un acuerdo de libre comercio puede transformar de manera adversa los patrones de producción y disseminación de la cultura. De igual manera, el libre comercio tiende a generar una homogenización de los gustos culturales, lo cual puede erosionar las culturas locales y atentar contra la diversidad cultural. Adicionalmente, en la medida en que se trata de tratados internacionales con fuerza de ley, los acuerdos de libre comercio pueden restringir la capacidad de los Estados de fijar lineamientos de política para sus sectores culturales.

De otro lado, el libre comercio constituye una gran oportunidad para el desarrollo de las industrias culturales. Según cifras de la UNESCO, el comercio de bienes culturales se multiplicó por cuatro entre 1980 y 1998, hasta alcanzar la notable cifra de 380.900 millones de dólares. Contrario a lo que se suele creer, la mejor parte en este proceso la han llevado los países en desarrollo, cuyas exportaciones de bienes culturales han crecido a mayores tasas que las de los países desarrollados. Un ejemplo de las ventajas que puede representar un acuerdo de libre comercio para las industrias culturales de un país en desarrollo lo constituye el caso de México. Tras la suscripción del NAFTA, las exportaciones mexicanas de bienes culturales se incrementaron notablemente, hasta alcanzar en 1995 un superávit de 5 mil millones de dólares en estos bienes.

En las negociaciones adelantadas en años recientes parece haber pesado más la percepción de potenciales amenazas del libre comercio para la cultura, que la de posibles beneficios. En la Organización Mundial de Comercio existe un principio de *excepción cultural* aceptado por las partes, según el cual cada país puede excluir ciertas industrias culturales de los compromisos asumidos en uno o varios de los grupos de negociación que de una u otra manera afectan al sector: Acceso de bienes, Servicios, Inversión extranjera y Propiedad intelectual. Esa excepción vigente en las negociaciones comerciales multilaterales permite a las autoridades de cada país una mayor discrecionalidad para la aplicación de políticas sectoriales.

En las negociaciones regionales y bilaterales no es automática la aplicación de una cláusula similar a la *excepción cultural*. La medida en la cual los negociadores logren excluir unos o más sectores culturales de la aplicación de los principios acordados depende del margen de negociación que cada país tenga y del balance mismo de los resultados del proceso. Por ejemplo, en las negociaciones de NAFTA, Canadá intentó mantener la excepción cultural que había logrado años antes en la negociación de un acuerdo bilateral con Estados Unidos, pero sólo lo consiguió parcialmente. México, por su parte, logró algunos de los objetivos que se había propuesto para sus sectores culturales, mientras Estados Unidos consiguió mejores resultados que sus dos vecinos. Otro ejemplo interesante es el del acuerdo bilateral entre Chile y Estados Unidos, en el cual se aplicó una *reserva cultural* en las negociaciones de Servicios e Inversión —lo que significó la exclusión de algunos sectores de los compromisos acordados— pero no así en las negociaciones de Acceso a Mercado de bienes.

La existencia de un principio de excepción cultural en las negociaciones comerciales constituye una herramienta invaluable para la preservación de los intereses nacionales en el sector de la cultura. Sin embargo, el recurrir a ultranza a esta herramienta supone que las principales amenazas para la cultura proceden del libre comercio, y muchas veces ese supuesto puede no ser del todo cierto. Por ejemplo, no existe evidencia que señale que México haya sufrido un proceso de erosión de su cultura tras la suscripción del acuerdo de NAFTA.

En ese mismo sentido, cabe preguntarse si la tendencia hacia la homogenización del consumo cultural en el mundo obedece al libre comercio, o si por el contrario responde a

procesos ajenos a las negociaciones, como la masificación de los medios de comunicación o las agresivas campañas de las empresas transnacionales productoras de bienes de consumo. Si la respuesta a ese interrogante fuera afirmativa, la resistencia cultural contra las negociaciones comerciales no sólo no tendría muchos efectos positivos, sino que incluso podría distraer la atención de las autoridades y de los grupos de presión de las verdaderas amenazas a las culturas nacionales.

De otro lado, no conviene perder de vista las oportunidades que ofrece el libre comercio para el desarrollo de las industrias culturales de países en desarrollo. El estudio de caso presentado en este trabajo demuestra que la liberalización comercial puede ser un ingrediente esencial para la consolidación en algunos países de la región de un sector cultural tan importante como el del libro.

Si bien la producción de libros tiene varias especificidades que la distinguen de otras industrias culturales, los hallazgos de este estudio de caso deben servir de reflexión para determinar las ventajas que se pueden derivar de una buena negociación comercial. Mientras el comercio del libro está prácticamente liberalizado en todos los países de la región, sus insumos son objeto de barreras arancelarias que distorsionan la competitividad relativa de los países en su producción. Así, por ejemplo, el sector de *pasta de madera, papel y cartón* tiene un arancel promedio en el hemisferio cercano a 7% y a 10,3% en el caso del sector de *papel y cartón ondulado y de envases de papel y cartón*.

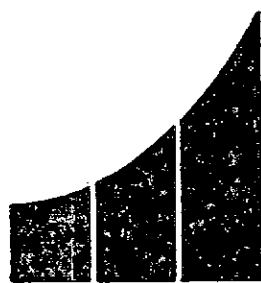
La liberalización de esos sectores podría mejorar la competitividad relativa de la industria productora de libros en varios países de la región, incluida la de aquellos que hoy tienen el mejor desempeño en ese rubro. Ese es el caso, por ejemplo, de Colombia, que a pesar de ser uno de los países más competitivos en la producción de libros en la región, no posee sólidas ventajas en la producción de *pasta de madera, papel y cartón*.

Este trabajo ha mostrado que el libre comercio ofrece a la vez amenazas y oportunidades para las industrias culturales de los países en desarrollo. La existencia de instrumentos como la *excepción cultural* o la *reserva cultural* revela que hasta el momento el comportamiento de los negociadores comerciales parece haber estado marcado por el temor a las amenazas. Sin embargo, una posición defensiva a ultranza puede implicar que no se exploten las oportunidades que ofrece el comercio para las industrias culturales. Para que en el futuro se puedan hacer efectivas esas oportunidades en las negociaciones regionales, es necesario avanzar en estudios más detallados de la estructura productiva de otras industrias culturales en el hemisferio.

## VI. Bibliografía

- Banco Mundial (2002). "Poder, cultura y medio ambiente", en *Globalización, crecimiento y pobreza: Construyendo una economía mundial incluyente*. World Bank Policy Report, Alfaomega Colombiana S.A., Bogotá.
- Castellanos, Gonzalo (2003). "Repercusiones jurídicas de los tratados de libre comercio en las disposiciones nacionales de fomento y regulación de la cultura", documento elaborado para el Convenio Andrés Bello, Bogotá. fotocopia, noviembre.
- CERLALC (2003). Documentos compilados en [www.cerlalc.org/leyes/leyes.htm](http://www.cerlalc.org/leyes/leyes.htm) y [www.cerlalc.org/documentos/arancelarias.pdf](http://www.cerlalc.org/documentos/arancelarias.pdf)
- Gobierno de Chile (2003). *Tratado de libre comercio Chile-Estados Unidos: ¿De qué se trata?*. Dirección General de Relaciones Económicas e Internacionales y Prochile, enero.
- Gordimer, N. (1998). "Mundialización cultural: vivir en una tierra sin fronteras", *Cooperación Sur*, no.2, PNUD, Nueva York.
- Ohiorhenuan, J. (1998). "El sur en una era de mundialización", *Cooperación Sur*, no.2, PNUD, Nueva York.
- OMC (2003). *Intellectual Property: Protection and Enforcement*. En [www.wto.org](http://www.wto.org).
- \_\_\_\_\_. *TRIPS: A More Detailed Overview of the TRIPS Agreement*. En [www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/intel2\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/intel2_e.htm).
- Rivas, F.A. (2002). "Las negociaciones sobre propiedad intelectual en el APEC", *Comercio Exterior*, vol. 52, no.10, México.
- Robert, M. (2000). "Culture: Preserving the Status Quo", en *Negotiating NAFTA: Explaining the Outcome in Culture, Textiles, Autos, and Pharmaceuticals*. University of Toronto Press.
- Texto del Acuerdo de Florencia para la importación de objetos de carácter educativo, científico o cultural (1950).
- Texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (1994).
- Texto del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (1994).
- Texto del Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (1994).

- Texto del Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (1994).
- Texto de la Convención de Roma sobre la protección de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión (1961).
- Texto de la Convención de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas (1979).
- Texto del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos (2003).
- Texto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994).
- UNESCO (2003). "Culture, Trade and Globalization: Questions and Answers", en [www.unesco.org/culture/industries/trade](http://www.unesco.org/culture/industries/trade).
- \_\_\_\_\_ (2000). "International Flows of Selected Cultural Goods 1980-98", Executive Summary. Division of Cultural Policy.
- \_\_\_\_\_ (2000). "The Strengthening of UNESCO's Role in Promoting Cultural Diversity in the Context of Globalization". Documento de trabajo del *Meeting of the Expert's Committee*.
- UNESCO-CERLALC (2002). "Cultura, comercio y globalización: preguntas y respuestas". División de la Creatividad de la UNESCO, París, Francia.
- Wallerstein, I. (1997). "The National and the Universal: Can There Be Such a Thing as World Culture?", en Anthony D. King (ed.), *Culture, Globalization and the World System*. University of Minnesota Press.
- Wolff, J. (1997). "The Global and the Specific: Reconciling Conflicting Theories of Culture", en Anthony D. King (ed.), *Culture, Globalization and the World System*. University of Minnesota Press.



# FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.