

América Latina y el Caribe en la economía mundial: logros y retos de las reformas comerciales*

Carlos A. Primo Braga**

Julio Nogués**

Sarath Rajapatirana****

I. INTRODUCCION¹

Durante los últimos diez años, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe liberaron sus regímenes comerciales en una ruptura clara con las estrategias de desarrollo *orientadas hacia adentro* que habían caracterizado a la región. Se buscó la liberación comercial no sólo unilateralmente, sino también en el contexto de los acuerdos de integración regional y, más recientemente, en respuesta a los compromisos multilaterales negociados en la Ronda Uruguay. Desde comienzos de siglo no se presentaba una situa-

ción en la cual una gran cantidad de países de la región estuvieran tan abiertos al comercio exterior y a la inversión como lo están hoy.

La liberación comercial ha sido generalmente implementada como parte de un paquete más amplio de reformas estructurales, diseñadas para promover la estabilización macroeconómica y para redefinir el papel del Estado en la economía: a este hecho se le ha denominado la agenda neoliberal. Ya para mediados de 1994 se había progresado mucho en las reformas comerciales y se creía que las etapas más difíciles del proceso e habían superado.

* Trabajo preparado para la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe (CABD - ALC) Río de Janeiro, Brasil en junio 12 y 13 de 1995. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este trabajo pertenecen en su totalidad a los autores. Estos no representan necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial, de sus Directores Ejecutivos, ni de los países que ellos representan. Este trabajo será revisado por parte del Banco Mundial y de la Fundación Getúlio Vargas para su publicación en la forma de Actas de Conferencia. Coyuntura Económica agradece haber permitido su publicación.

** Carlos A. Primo Braga trabaja actualmente como economista jefe de la División de Telecomunicaciones e

Informática del Departamento de Industria y Energía del Banco Mundial. En el momento de escribir este trabajo él pertenecía a la División de Comercio Internacional del Departamento de Economía Internacional del Banco Mundial.

*** Julio Nogués es Director Ejecutivo del Banco Mundial para la Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.

**** Sarath Rajapatirana es Consejero de Política de Comercio e Industria, del Departamento Técnico de Latinoamérica y el Caribe, del Banco Mundial.

¹ Se agradece la asistencia y los comentarios por parte de A. Amjadi, A. Yeats, Cherian Samuel y Joy Troncoso.

La crisis financiera ocasionada por la devaluación del peso mejicano en diciembre de 1994, sin embargo, ha sido interpretada por algunos como un desafío a la estrategia neoliberal. Concluimos que a pesar de los riesgos económicos que conllevan los programas de reforma, un regreso total al proteccionismo es improbable. Los factores que aseguran el hecho de que esto será así, son: las ideas económicas de la élite líder de la región, los beneficios económicos que las nuevas políticas ya han generado y la determinación que muchos gobiernos han mostrado al encarar la crisis, a pesar de los riesgos que los nuevos programas de ajuste fiscal ocasionaron durante las elecciones democráticas recientes.

Aunque la crisis dio un mayor poder político a quienes están a favor de mayor protección y en contra de lo sucedido, se ha reforzado la necesidad que representa para los países el adelantar diversas acciones. Estas incluyen, intentos continuos de estabilización macroeconómica en el largo plazo, mayores esfuerzos para maximizar la transparencia de los acuerdos de comercio preferencial y el desarrollo de instituciones que sean capaces de resistir las presiones proteccionistas.

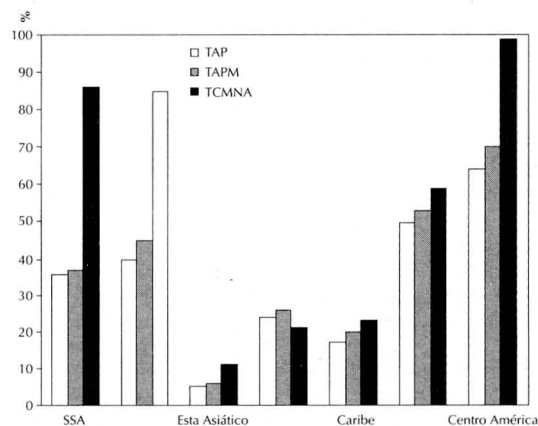
Empezamos nuestro análisis examinando las razones que han estado detrás de la nueva tendencia latinoamericana de desarrollo *orientado hacia afuera* y documentando el progreso alcanzado hasta 1994 bajo los diferentes modelos de liberación (unilateral, regional y multilateral). Los efectos de estas reformas comerciales también se examinan brevemente. El trabajo prosigue a discutir la forma cómo en algunos países, los desequilibrios macroeconómicos internos, la apreciación de la moneda, el desempleo y los cambios en el entorno externo han fortalecido los sectores que están a favor de un retroceso. Aunque los acuerdos regionales han dejado como resultado incrementos significativos del flujo comercial intraregional para los países, sostenemos que una vigilancia muy cercana para que se cumplan los principios económicos básicos

debería ser un proceso continuo con el fin de asegurar que tales flujos permanezcan como factor positivo en el camino hacia la liberación comercial. Posteriormente, se discute el papel de las instituciones en la tarea de sostener un régimen comercial *orientado hacia afuera*. En la sección final se presentan las conclusiones y recomendaciones.

II. POLITICAS COMERCIALES DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: LA TENDENCIA A LA LIBERACION

A mediados de los años ochenta, los países de América Latina y el Caribe presentaban niveles de protección media típicos del mundo en desarrollo (véase Gráfico 1). Esto reflejó, no sólo una dependencia generalizada de las estrategias de industrialización en la sustitución de importaciones, sino también una propensión a recurrir a los instrumentos comerciales para manejar la crisis de deuda externa que estalló en 1982. Cabe mencionar que la integración a la economía mundial de los países de América Latina y el Caribe disminuyó en vez de aumentar en el período 1970-1985.

Gráfico 1. NIVEL DE PROTECCION ARANCELARIA EN LOS PAISES EN DESARROLLO, 1990



TAP: Tasa arancelaria promedio (porcentaje ad valorem)
TAPM: TAP para las manufacturas (porcentaje ad valorem)
TCMNA: Tasa de cobertura de las medidas no arancelarias.
Fuente: Erzan, R.Y. K. Kuwahara (1989).

Desde entonces, las cosas han cambiado dramáticamente (véase cuadro 1). Como lo han señalado diversos autores (Alam, A. y S. Rajapatirana 1993; Rodrik 1994) se ha dado un movimiento "apresurado" hacia un comercio más libre, aun cuando, como lo discutimos a continuación, en 1994 restaba mucho camino por recorrer. Las reformas comerciales han significado una mayor dependencia a los mecanismos de precios y una disminución de la intervención gubernamental, reducciones de las barreras sobre las importaciones y las exportaciones, y la búsqueda de transparencia (es decir, un desplazamiento de barreras no arancelarias hacia aranceles). Estas medidas han estado complementadas frecuentemente por reformas a los regímenes de tasa de cambio (es decir, la eliminación de tasas de cambio múltiples), por reformas regulatorias y por la liberación del mercado financiero y la apertura de la cuenta de capitales.

Los argumentos económicos a favor de un régimen de libre comercio son bien conocidos. Bajo un régimen de libre comercio, los recursos son empleados de acuerdo con su ventaja comparativa, las economías de escala pueden ser mejor explotadas, y se promueve la innovación y difusión de conocimiento. También hay evidencia de que los países que son capaces de sostener la liberación comercial superan en

desempeño a aquéllos que fallan en sus intentos de liberación (Michael, M. D. Papageorgiou and A. Choksi 1991, Edwards, S. 1993). No obstante, los diseñadores de política se resisten frecuentemente a la liberación comercial².

¿Qué sucedió en la década anterior para que se fomentara la liberación comercial en América Latina? Dentro de las causas usualmente identificadas en la literatura (Dornbusch, R. 1992, Edwards, S. 1993a) se incluyen: el "triunfo" de la ideología neoliberal, el efecto demostración de los "tigres" asiáticos, la frustración generada por los malos resultados en los regímenes de comercio *orientados hacia adentro* y, el apoyo que las instituciones multilaterales han dado a un comercio más libre. Un argumento adicional es que la crisis económica de los años ochenta aminoró la oposición política en contra de la reforma comercial. La influencia de los intereses de ciertos sectores fue neutralizada a medida que los costos redistributivos de la liberación comercial fueron superados por los beneficios potenciales de la estabilización (Rodrik, D. 1994). La reforma comercial se convirtió en una manera popular de señalar un claro rompimiento con las desacreditadas políticas económicas del pasado y en este contexto se estableció como un elemento importante de la agenda neoliberal.

A continuación revisaremos el proceso hacia un comercio más libre que se dio en la región. Al hacerlo, examinamos no solamente las reformas comerciales de carácter unilateral, sino también la liberación comercial alcanzada sobre una base preferencial y al nivel multilateral³.

² La política económica de la reforma comercial (por ejemplo, en cuanto a sus implicaciones distributivas) constituye una explicación a esta resistencia. A pesar de que la liberación del comercio mejora el bienestar, genera ganadores y perdedores. Es más fácil identificar ex- ante quiénes serán los perdedores (es decir, las industrias ineficientes que sustituyen importaciones y los factores de producción relacionados, las burocracias que controlan la distribución de las rentas asociadas con la protección). Los ganadores, en cambio, no pueden ser identificados fácilmente por adelantado (es decir, las firmas que se convertirán en exportadores exitosos una vez se ha reducido el sesgo antiexportador de la economía) o están muy difusos como para velar por sus intereses (es decir, los consumidores).

³ Como lo señala Corden, W. (1995), entre otros, estas dos últimas formas de liberación traen beneficios adicionales debido a la reciprocidad. Los acuerdos preferenciales regionales y la liberación negociada multilateralmente mejoran las condiciones del acceso al mercado para las exportaciones del país que participa en el proceso. En el caso de regionalismo, sin embargo, estos beneficios adicionales se obtienen al costo de una desviación potencial del comercio.

A. Reformas unilaterales

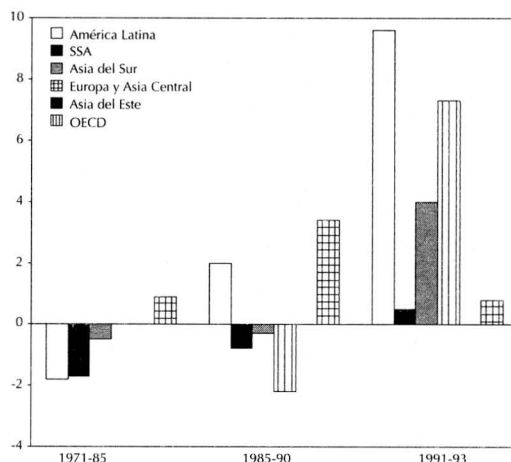
1. Tendencias generales

Las reformas comerciales unilaterales implementadas en los países de América Latina y el Caribe desde mediados de los ochenta alcanzaron una liberación comercial significativa. Ciertamente, no todos los países liberaron sus regímenes comerciales al mismo tiempo o en la misma medida. Los países analizados en esta sección (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, México, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela) han liberado sus regímenes comerciales más que en cualquier otro momento de su historia reciente (el período posterior a la Segunda Guerra Mundial). Esta tendencia ha contribuido claramente a acelerar la tasa a la cual la región ha venido integrándose con el resto del mundo. De hecho, durante 1991-93, América Latina y el Caribe se integraron con el mundo a un ritmo más elevado que todas las otras regiones de países en desarrollo, y cuatro veces más rápido que en el período 1986-90. Esto en sí mismo es un hecho notable para un continente que se estaba retirando del comercio mundial como consecuencia de sus políticas de desarrollo *orientado hacia adentro* (véase Gráfico 2).

2. Reformas recientes

Chile, Bolivia, y México pueden ser caracterizados como los primeros en iniciar reformas comerciales con importantes cambios de política en el período 1985-88. Argentina, Brasil, Colombia, Perú, y Uruguay han iniciado las reformas más recientemente, mientras que Trinidad y Tobago, Jamaica y Venezuela fueron los últimos en iniciar este proceso. La concentración más grande de reformas durante el período 1984-94 ocurrieron en los años 1988-91. En cuanto a la fortaleza de las reformas, según el bajo promedio de aranceles y el uso mínimo de restricciones cuantitativas, Bolivia, Chile y Colombia lideran el grupo. Trinidad y Tobago,

Gráfico 2. DINAMISMO DE LA INTEGRACION COMERCIAL A NIVEL MUNDIAL



Fuente: Banco Mundial (1995).

Jamaica y Venezuela mantuvieron, o bien un mayor número de Restricciones Cuantitativas (RCs) aranceles más elevados en comparación con el promedio de la región en 1994. Argentina, Brasil, México y Uruguay quedan en el grupo intermedio con respecto al grado de liberación comercial.

Es fácil argumentar que la parte más importante de los paquetes de liberación comercial fue la reducción de las RCs, permitiendo que los precios asignaran los recursos de una forma más eficiente (Dean, J. S. Desai y J. Riedl 1994). Por el lado de las importaciones, las RCs fueron reemplazadas por aranceles y se redujeron los niveles arancelarios al igual que sus dispersiones. Con respecto a las exportaciones, diversos mecanismos de promoción de exportaciones específicos (es decir, subsidios) fueron reducidos y unificados. Como se mencionó anteriormente, este paquete general de reformas fue adoptado por los países en momentos diferentes y con intensidades distintas.

Chile, Bolivia, y México por ser los primeros reformadores tuvieron un período más largo para realizar los traslados de recursos y para que la

nueva inversión fuera guiada por los precios relativos que reflejaban más de cerca los precios mundiales. Chile refinó su régimen comercial, ya liberado durante el período 1989-91, adoptando un arancel uniforme del 11%. Continuó con la protección de la industria automotriz debido a un acuerdo de largo plazo existente desde la década de los setenta. Chile también tiene algunos renglones agrícolas sujetos a gravámenes variables. Bolivia comenzó un fuerte esfuerzo de estabilización en 1985, lo cual ayudó a la implementación de sus reformas comerciales. Tiene un régimen comercial muy liberal, con dos tasas arancelarias solamente, 5% y 10%, y además las RCs no son de importancia. Méjico también adelantó una reforma temprana pero a un ritmo más lento comparada con Chile y Bolivia, durante el período 1987-89. El ritmo de las reformas fue acelerado como preparación para el TLC. Pero algunos sectores tales como el petrolero continuaron protegidos.

Argentina, Brasil, Colombia, Jamaica, Perú y Uruguay iniciaron seriamente sus reformas comerciales después de los países ya mencionados. En Argentina, el gobierno del Presidente Menem inició un fuerte programa de liberación simplificando un régimen altamente proteccionista y complejo hacia uno con pocos niveles de arancel. Retiró todas las RCs excepto las establecidas sobre algunos renglones, incluyendo allí a la industria automotriz. En 1991, Argentina redujo y unificó todas sus políticas de fomento regional.

La liberación comercial del Brasil estuvo concentrada durante el período 1990-93, lapso en el cual fueron eliminadas casi todas las RCs. Redujo significativamente sus categorías de arancel y asignó aranceles de cero cupón para algunas importaciones.

Colombia tuvo que abandonar una liberación comercial emprendida en 1980 debido a los términos de intercambio adversos y a un desequi-

librio macroeconómico interno. Inició otro intento en 1990, bajo el gobierno del Presidente Gaviria, mediante el cual se aceleró el ritmo de las reformas alcanzando en 1991 el grado de liberación comercial que estaba planeado para 1994. Algunas de las RCs sobre los productos agrícolas se mantuvieron. Pero en general, Colombia fue capaz de liberar su régimen comercial muy rápidamente.

Jamaica inició la liberación en 1988, pero el esfuerzo real se retardó hasta principios de 1991. Redujo las RCs sobre algunos renglones agrícolas y bajó las aranceles al rango de 0-45% adoptado por la Comunidad del Caribe y el Mercado Común (CARICOM). El máximo arancel externo común fue reducido al 20% a finales de 1992.

Perú emprendió una fuerte liberación comercial durante 1990-92 y, hacia 1993, redujo los aranceles a un máximo de 35%. Las restricciones cuantitativas, los subsidios y los controles de precios fueron eliminados como parte de ese proceso. Perú, hoy día, presenta un marcado contraste con el régimen comercial altamente protegido que existía durante la segunda mitad de la década de los años ochenta.

Uruguay reinició la liberación comercial después de haber abandonado un régimen comercial libre a principio de los años ochenta, debido a desequilibrios macroeconómicos. Durante el período 1987-92 redujo a casi cero el uso de las RCs, recortó significativamente la práctica de usar de precios de referencia, y el arancel promedio fue disminuido a 15%.

Trinidad y Tobago y Venezuela liberaron sus regímenes comerciales aún más recientemente que los demás países analizados aquí. Ambos experimentaron fuertes incrementos en sus términos de intercambio por ser exportadores de petróleo, esto, combinado con un alto crecimiento del gasto interno condujo a una apreciación de sus tasas de cambio. En el caso de Trinidad y

Tobago, los elevados aranceles combinados con el uso extensivo de las RCs, particularmente sobre la agricultura, habían llevado a un régimen comercial proteccionista. Comenzando en 1992, y con la libre fluctuación de su moneda (el dólar de Trinidad y Tobago), fue capaz de reducir los aranceles aunque continúa siendo el país más protegido en relación con el resto de naciones analizadas, tanto en términos de dependencia a las RCs como en el nivel arancelario promedio. Venezuela por otra parte, inició su liberación comercial en 1989 y emprendió fuertes reformas en 1990, momento en el cual cerca del 98% de sus RCs fueron eliminadas. Sin embargo, el país regresó a los controles de cambio en 1994, pues

se encontró a las puertas de una crisis cambiaria asociada a su sector bancario.

El Cuadro 1 proporciona algunos indicadores del proceso de reforma comercial en la región. Estas reformas tienen algunas características únicas. Primero, representan una ruptura con el pasado, cuando las crisis económicas conllevaban ajustes en la política comercial antes que a liberalizaciones comerciales⁴. Segundo, las reformas fueron implementadas en forma general en lugar de ser dirigidas a sectores o actividades particulares. No se hizo mucho esfuerzo por proveer protección "hecha a la medida", como en episodios pasados que sin excepción

Cuadro 1. INDICADORES DE REGIMENES COMERCIALES ANTERIORES Y POSTERIORES A LA REFORMA

País (año anterior a la reforma)	Tasas arancelarias (promedio no ponderado, %)		Rango arancelario (%)		Cobertura de restricciones cuantitativas a importaciones (% de fracciones, excepto lo indicado)	
	Previo	Posterior (1993)	Previo	Posterior (1993)	Previo	Posterior (1993)
Argentina (1988) ^a	38 (p)	12 ^a	0-50	0-20	62 ^b	mínimo
Bolivia (1985)	12 (m)	8	NA	5-10	NA	mínimo
Brasil (1987)	51	14	0-105	0-35	39	mínimo
Chile (1984)	35	11	35	0	mínimo	0
Colombia (1984)	61	12	0-220	5-20	99	1
Jamaica (1981)	NA	20	NA	0-45	NA	0
México (1985)	24 (w)	13 (w)	0-100	0-20	92b/	20b/
Perú (1988)	NA	18	0-120	15-25	100	mínimo
Trinidad y Tobago (1989)	NA	41 (p)	NA	0-103 (p)	NA	un poco (4)
Uruguay (1987)	32	15	10-55	0-20	0	mínimo
Venezuela (1989)	37	19	0-135	0-50	40	10

^a Además, Argentina impuso un impuesto estadístico que ha variado con el tiempo y ahora es de 3%.

^b Del PIB.

(p) Incluye sobretasa arancelaria.

(w) Arancel promedio ponderado de producción.

(m) Arancel promedio ponderado de importación.

Fuente: Banco Mundial (reportes varios y estimaciones propias).

condujeron de regreso al proteccionismo. Tercero, estuvieron acompañadas por otras medidas de política incluyendo fuertes esfuerzos de estabilización, en particular la consolidación fiscal, las privatizaciones de grandes actividades de propiedad del estado y reformas del sector financiero y del mercado laboral. Cuarto, los países estuvieron esta vez menos reticentes que en cualquier otro momento del pasado a devaluar las monedas al tiempo que liberaban el comercio. Hubo un avance significativo de actitudes conducente a utilizar la tasa de cambio como un instrumento de cambio en el gasto. Finalmente, existieron factores externos que proporcionaron un respaldo a las reformas unilaterales incluyendo las negociaciones bajo la Ronda Uruguay, el apoyo para la liberación del comercio por parte de las instituciones financieras internacionales y oportunidades de una posterior liberación a nivel regional como resultado de nuevos acuerdos regionales.

B. Acuerdos de integración regional

En un desarrollo paralelo al de las reformas comerciales unilaterales, se lanzaron diversos Acuerdos de Integración Regional (AIR) y los antiguos fueron revividos a lo largo del hemisferio. El anuncio de la "Empresa para la Iniciativa de las Américas" en Junio de 1990 y la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) atrajo nueva atención sobre el tema de la integración hemisférica desde una perspectiva Norte-Sur. Al mismo tiempo, la implementación de MERCOSUR (el Mercado Común del Cono Sur) reavivó el interés regional desde una perspectiva Sur-Sur. Más recientemente, la Cumbre de las Américas -donde se reunieron treinta y cuatro gobiernos del hemisferio occidental, en la ciudad de Miami

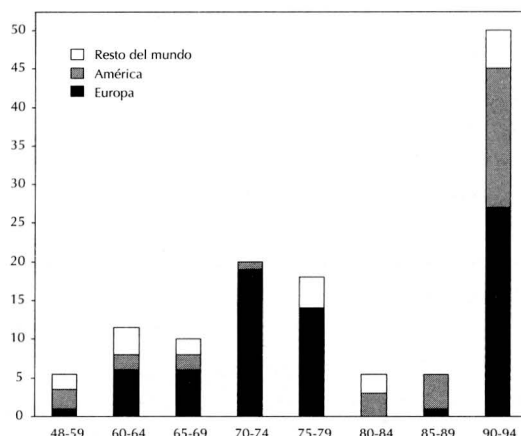
⁴ Antes de los años ochenta, los aumentos en el déficit de cuenta corriente condujeron a un aumento en las restricciones comerciales y las mejoras en la cuenta corriente llevaron a liberar el comercio. Véase Little, Cooper, Corden y Rajapatirana (1993).

en diciembre de 1994- expidió una declaración que recomendaba la negociación de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) en el año 2005.

El interés renovado de los países de América Latina y el Caribe por regionalizarse está reflejado en el Gráfico 3, el cual resume el número de AIR creados por regiones. La década de los noventa ha sido testigo de un resurgimiento del interés en regionalizar los continentes, siendo Europa y las Américas las regiones caracterizadas por la introducción más intensa de nuevos acuerdos de comercio preferencial. Con la excepción de CARICOM (Véase Gráfico 4), el comercio dentro de los grupos regionales se ha incrementado sustancialmente durante el período 1985-92 y ha continuado aumentando desde entonces.

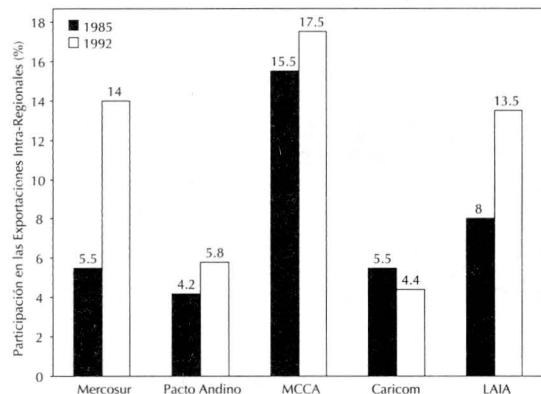
La mayoría de los países en las Américas pertenecen ahora a uno (o más) de los siguientes acuerdos de integración regional: TLC, Pacto Andino, La Comunidad del Caribe y el Mercado Común (CARICOM), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), MERCOSUR y la Asociación de Integración Latinoamericana (AILA). Hay

Gráfico 3. ACUERDOS INTRAREGIONALES A NIVEL MUNDIAL, 1948 - 1994



Fuente: WTO (1995).

Gráfico 4. EFECTOS DE LOS ACUERDOS COMERCIALES SOBRE EL COMERCIO INTRAREGIONAL



Fuente: Naciones Unidas, Comtrade.

también una red amplia de acuerdos bilaterales en la región (es decir, entre Chile y México y entre Colombia y Venezuela). Sin embargo, el TLC y MERCOSUR son, por amplio margen, los AIR nuevos de mayor importancia en el continente, tanto en términos de flujos comerciales como de mercados involucrados.

Hay una extensa literatura sobre las razones que hay detrás de este renovado interés en la regionalización⁵. Las raíces del "nuevo regionalismo" pueden ser encontradas en la década pasada. Primero, la ampliación y profundización de la Comunidad Europea (ahora Unión Europea, UE) y la decisión de los Estados Unidos de explorar la ruta regional (empezando con el acuerdo entre Israel y EE.UU. en 1985) que tuvo un efecto demostración importante (como había sido el caso con el Tratado de Roma al surgir las iniciativas regionales en la década de los años

sesenta). Segundo, los temores sobre el futuro del sistema comercial multilateral (generado por negociaciones prolongadas en la Ronda Uruguay) y la percepción popular de que la economía mundial se estaba regionalizando cada vez más, también contribuyeron a este proceso. Tercero, los AIR empezaron a ser percibidos como mecanismos para avanzar en la integración económica más allá de la convencional liberación comercial de bienes, promoviendo la "integración profunda" (liberación comercial de servicios, armonización de los regímenes regulatorios, coordinación de las políticas macroeconómicas, etc). Cuarto, algunos países buscaron AIR con grandes socios comerciales pues temían un resurgimiento futuro de las prácticas proteccionistas (es decir, la popularidad creciente de los instrumentos de "comercio justo" tales como las acciones antidumping). Quinto, los AIR también han sido entendidos como instrumentos para asegurar las reformas económicas y fomentar la credibilidad de los nuevos regímenes comerciales.

Los AIR han avanzado en la liberación comercial mas allá de las medidas unilaterales. A pesar de esto, los peligros que plantean los AIR son bien conocidos⁶. Estos pueden convertirse en ejercicios dentro de un comercio dirigido, además de su segunda naturaleza como instrumentos para la liberación comercial. Una condición necesaria, pero no suficiente, para que las iniciativas regionales sean compatibles con un comercio global libre, es que éstas estén organizadas como bloques comerciales abiertos. Para que un bloque pueda caracterizarse como abierto, no deben existir barreras al comercio o a la inversión de los países no miembros⁷.

⁵ Véase, por ejemplo, De Melo, J. y A. Panagariya (1992) y Anderson, K. y R. Blackhurst (1993). Para una discusión de este tema enfocado en América Latina véase Edwards, S. (1993b), Primo Braga, Safadi, C., R. y Yeats (1994) y BID ECLAC (1995).

⁶ Para un repaso de la literatura véase, por ejemplo, Hallett, H., y C. A. Primo Braga (1994).

⁷ Para mayores detalles sobre las precondiciones para el "regionalismo abierto", véase ECLAC (1994), Lustig y Primo Braga (1994), y Krueger (1995).

La "Comprensión de la Interpretación del Artículo XXIV" negociada en la Ronda Uruguay, ayudó a clarificar las disciplinas del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) con respecto a los acuerdos regionales⁸. Proporciona, por ejemplo, lineamientos para evaluar la incidencia general de los gravámenes y tasas antes y después de la creación de una unión aduanera, basados en la comparación de los promedios ponderados de las tasas arancelarias y los gravámenes de aduana. Por consiguiente, desde una perspectiva "legal", una unión aduanera podría ser caracterizada como compatible con el GATT siempre y cuando el promedio ponderado de las barreras comerciales frente a terceros no aumente con su creación, aunque puedan ocurrir incrementos a nivel arancelario sobre algunos renglones aduaneros específicos⁹.

Los nuevos sistemas de integración regional no han incrementado de manera explícita sus barreras en contra de los países no miembros y pueden ser, por lo tanto, caracterizados como bloques comerciales abiertos. Sin embargo, los acuerdos de integración regional tienden a crear sesgos y a discriminar, características que necesitan ser vigiladas muy de cerca. Las dificultades que conlleva implementar un Arancel Externo Común (AEC) con respecto a algunos productos en los casos del Pacto Andino, CARICOM y MERCOSUR sugieren que es difícil utilizar la armonización de aranceles como mecanismo para promover una mayor liberación. Estos acuerdos han negociado productos sensibles de cada país adoptando listas de

excepción y largos programas de desgravación que deben converger en el AEC. La buena noticia es que los países de América Latina y el Caribe han acatado, de forma espontánea, las normas del artículo XXIV. La mala, es que la flexibilidad a la hora de determinar las listas de excepción limita los compromisos de una regionalización abierta. Es importante reducir el número de productos en esas listas a un mínimo y evitar con esto la manipulación de los aranceles aplicados a los mismos.

Los nuevos AIR son frecuentemente constituidos como un subgrupo de miembros de un AIR ya existente. Además, muchos AIR se están formando entre miembros de diferentes acuerdos preexistentes. Como lo señalaron Lustig, N. y C. A. Primo Braga (1994), hasta el momento estos nuevos acuerdos han inducido a los socios comerciales reticentes al bloque regional original a establecer más rápidamente un comercio libre dentro del acuerdo original. Este ha sido el caso del Pacto Andino con respecto al Ecuador, por ejemplo. La impaciencia de Costa Rica con el ritmo lento del Mercado Común Centro Americano, a su vez, lo indujo a buscar un acuerdo bilateral de libre comercio con Méjico. Sin embargo, este proceso de AIR superpuestos está lejos del ideal, pues crea un laberinto de procedimientos burocráticos no uniformes para hacer cumplir los compromisos, sin mencionar los problemas de demanda existentes en los países miembros (como lo ilustra la situación de Méjico como miembro de LAIA y del TLC).

Un subproducto negativo de la proliferación de AIR es la creciente importancia de normas de origen para el comercio regional en los países de América Latina y el Caribe. Las normas de origen son el instrumento utilizado para determinar cuáles bienes y servicios en un área de libre comercio o en una unión aduanera tienen derecho a tratamiento preferencial. En una unión aduanera, dada la existencia de una barrera externa común, las normas de origen son equiva-

⁸ Véase GATT (1994a). Conviene anotar que ha sido típico de los países en desarrollo notificar sus AIR bajo la cláusula de habilitación que básicamente los exime de disciplina alguna.

⁹ Puede argumentarse, sin embargo, que es preferible pagar el precio de una violación "local" (a nivel tarifario en algún reglón aduanero) al principio básico de regionalismo abierto si el resultado final (una unión aduanera) minimiza la necesidad de normas de origen complejas y no transparentes.

lentes a los requerimientos internos de contenido, siendo también utilizadas para determinar la elegibilidad de cuota cuando se aplican restricciones cuantitativas. En las zonas de libre comercio, sin embargo, el papel principal de las normas de origen es impedir los esquemas de desviación comercial, mediante los cuales los países que no son miembros utilizarían un socio con las barreras al comercio más bajas para transbordar sus productos hacia los miembros con mercados más protegidos. Ellas pueden, sin embargo, ser utilizadas para proteger las exportaciones. En la práctica, esto significa que un socio puede imponer efectivamente sus barreras más altas al comercio externo sobre otro miembro que tenga restricciones menores sobre insumos que se utilicen para producir bienes que entren en una categoría libre de gravámenes dentro del acuerdo de libre comercio¹⁰. Así mismo, ellas imponen costos económicos importantes en términos de los procedimientos administrativos (trámites) requeridos por los gobiernos y de los esfuerzos de ajuste por parte de las firmas¹¹.

En resumen, el regionalismo ha complementado hasta el momento los esfuerzos hechos en la región tendientes a promover el desarrollo *orientado hacia afuera*. En algunos casos, los AIR, promovieron un comercio más libre en áreas no convencionales (liberación de servicios dentro del TLC) e incrementaron la cantidad de flujos comerciales que no están afectados por barreras comerciales (el 85% del comercio de productos entre los países de MERCOSUR fluye libremente

desde enero 1 de 1995). Es importante, sin embargo, reconocer que los AIR aumentan el atractivo de formas más sutiles de proteccionismo bajo la apariencia de prácticas comerciales dirigidas (la adopción de normas de origen restrictivas, por ejemplo).

C. Liberación multilateral

La participación de los países de América Latina y el Caribe en las negociaciones de comercio multilateral de la Ronda Uruguay ilustran aun más la nueva actitud hacia la liberación comercial en la región. En rondas anteriores, la participación de los países de América Latina y el Caribe era limitada reflejando no solamente el hecho de que gran parte de estas naciones no eran partes contratantes del GATT, sino que también tenían sentimientos encontrados sobre el régimen comercial neoliberal. Una de las principales características del papel jugado por los países de América Latina y el Caribe y de otros países en desarrollo en negociaciones previas del GATT fue su énfasis en la necesidad de un tratamiento especial y diferente para los países en desarrollo, desafiando una de las piedras angulares del sistema de comercio multilateral: **el principio de la no discriminación**.

Sin embargo, a medida que la Ronda Uruguay evolucionó, los países de América Latina y el Caribe adoptaron un papel mucho más activo en las negociaciones y mantuvieron intercambios significativos de ofertas con otros miembros. Esto se explica en parte por el cambio de estrategia de negociación, que reflejan el impacto de las reformas comerciales unilaterales. En otras palabras, los países que ya estaban implementando la liberación comercial unilateral encontraron ventajoso vincular esas reformas a las negociaciones multilaterales como una manera de fomentar las ofertas recíprocas. Hubo también un creciente sentimiento de aprecio hacia el GATT en la región, por el hecho de que este sistema (el cual evolucionó en la Organización

¹⁰ Por ejemplo, un productor de prendas de vestir terminadas en el país A puede encontrar rentable comprar una tela producida con hilazas del país B en lugar de utilizar la hilaza importada de países distintos a los de América Latina y el Caribe, con el fin de calificar al libre acceso al mercado de B. Para mayores detalles véase Krueger, A. (1993).

¹¹ Herin, J. (1986) estimó que las normas de origen imponían costos sobre los comerciantes que trataban de utilizar las preferencias EC-EFTA que ascendían al 5% del valor de los bienes transados.

Mundial de Comercio (OMC), como resultado de la Ronda Uruguay), a pesar de sus limitaciones, constituye la mejor alternativa para reprimir acciones unilaterales de las grandes potencias económicas.

Estos desarrollos se tradujeron en una participación creciente de los países de América Latina y el Caribe en el sistema multilateral, tal evolución está resumida en el Cuadro 2. Desde 1986, catorce países adicionales de la región de América Latina y el Caribe ingresaron al GATT y actualmente, hay grupos de trabajo analizando el acceso de Ecuador y Panamá a la OMC. A medida que se realice este proceso, toda la región tendrá compromisos a nivel multilateral.

El Cuadro 3 resume las ofertas arancelarias hechas por la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Más admirable que el grado de liberación generada por las negociaciones (las cifras presentadas no incluyen reducciones arancelarias unilaterales)¹², es el incremento significativo en los compromisos de aranceles ofrecidos por estas naciones. Esto tiene un efecto importante puesto que determina una mayor estabilidad en términos de acceso al mercado y hace más difícil incrementos futuros por encima de los techos obligatorios acordados.

Al participar más activamente en las negociaciones, los países de América Latina y el Caribe obtuvieron reducciones arancelarias significativas en una serie de productos que son bastante relevantes para ellos (Véase Cuadro 4). Aún más impresionante es el impacto de las negociaciones, en las cuales se eliminaron las barreras no

Cuadro 2. PARTICIPACION DE LOS PAISES DE LA REGION EN LOS ACUERDOS MULTILATERALES 1948-1994

Rondas de negociación			Nuevos miembros (año de adhesión)	
Nombre	Período	No. de participantes		
Ronda Ginebra	1947	23	Brasil	(1948)
			Cuba	(1948)
Ronda Annecy	1949	29	Chile	(1949)
Ronda Turquía	1950-51	32	Rep. Dominicana	(1950)
			Haití	(1950)
			Nicaragua	(1950)
			Perú	(1951)
			Uruguay	(1953)
Ronda Ginebra	1955-56	33		
Ronda Dillon	1960-61	39	Trinidad y Tobago	(1962)
Ronda Kennedy	1963-67	74	Jamaica	(1963)
			Guyana	(1966)
			Argentina	(1967)
			Barbados	(1967)
Ronda Tokio	1973-79	99	Surinam	(1978)
			Colombia	(1981)
			Bélice	(1983)
Ronda Uruguay	1986-94	125	México	(1986)
			Antigua y Barbuda	(1987)
			Bolivia	(1990)
			Costa Rica	(1990)
			Venezuela	(1990)
			El Salvador	(1991)
			Guatemala	(1991)
			Dominica	(1993)
			Paraguay	(1993)
			Santa Lucía	(1993)
			San Vicente y Granadinas	(1993)
			Granada	(1994)
			Honduras	(1994)
			San Kitts y Nevis	(1994)

Fuente: GATT.

¹² Al comprometer un arancel, un país promete no elevar el arancel por encima del nivel comprometido. El acuerdo de la Ronda Uruguay permite una fase gradual de reducciones arancelarias. La tasa ofrecida de nación más favorecida (NMF), sin embargo, debe hacerse efectiva a más tardar el 1o. de enero de 1999. Un aumento eventual en una tarifa más allá de la tasa comprometida requiere que el país negocie compensación para los socios comerciales afectados.

arancelarias para las exportaciones de estas naciones hacia los mercados de la OECD como lo ilustra el Gráfico 5. Estos resultados tienden a aumentar en el tiempo la efectividad de las estrategias de desarrollo orientadas hacia afuera.

**Cuadro 3. CONCESIONES TARIFARIAS^a ACORDADAS EN LA RONDA URUGUAY
PAISES SELECCIONADOS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

	Porcentaje de aranceles de importaciones ^b consolidados en la Ronda Uruguay del GATT		Nivel arancelario ponderado promedio para importaciones (NMF)	
	Previo a la RU	Posterior a la RU	Reducciones tarifarias ^d	Tasas consolidadas posterior a la RU
Argentina	21.5	100	7.9	29.5
Brasil	19.4	100.0	11.0	24.8
Chile	100.0	100.0	10.2	23.9
Colombia	7.5	100.0	3.6	35.2
Jamaica	6.4	100.0	12.5	49.7
México	100.0	100.0	1.2	31.0
Perú	31.4	99.9	14.3	24.1
Venezuela	c	100.0	9.2	28.5

^a Incluye aranceles estimados equivalentes de las barreras no arancelarias.

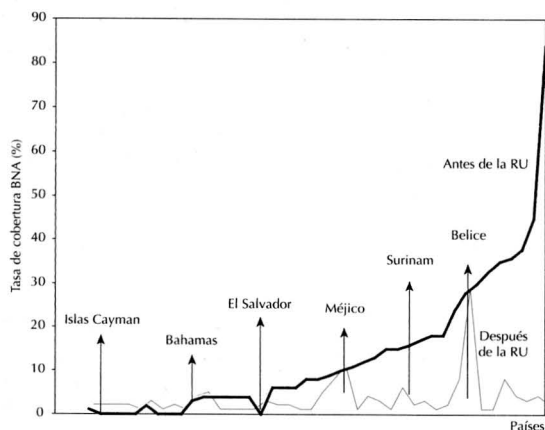
^b Las importaciones mundiales del período 1986-1991 fueron utilizadas como promedios.

^c Venezuela se convirtió en parte contratante en 1990.

^d Reducciones medidas por $dT/(1+T)$. Los promedios cubren sólo aquellas fracciones en los que éstos representaron reducciones en el arancel aplicado.

Fuente: Finger, J. M. Ingco y U. Reincke (aún no publicado).

**Gráfico 5. EFECTO DE LA RONDA URUGUAY
SOBRE LOS ARANCELES DE LOS PAISES DE LA
OECD**



Fuente: Banco Mundial - UNCTAD.

Es importante, sin embargo, reconocer que algunos de estos beneficios tomarán un largo tiempo en materializarse. En los textiles y confecciones, por ejemplo, las restricciones cuantitativas existentes serán retiradas gradualmente durante un período de transición de diez años. Además, el proceso de liberación viene rezagado ya que cerca de la mitad de los productos quedarán libres de restricciones cuantitativas sólo hasta el décimo año. En la agricultura, se espera que la conversión a aranceles de las medidas no arancelarias aumente la transparencia del comercio en estos productos. Sin embargo, en muchos casos el nivel de los aranceles generados por este proceso es prohibitivo (en el rango de 100 a 300%), lo que implica que en el corto plazo la liberación efectiva será poca. En general, los países de América Latina y el Caribe son eficientes en la producción agrícola y estos resultados de la Ronda Uruguay han sido una

Cuadro 4. REDUCCIONES DE ARANCELES CONSOLIDADOS PARA PRODUCTOS DE EXPORTACION CRITICOS PARA LA REGION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Grupo de productos ^a	Porcentaje de reducción arancelaria ^b			Países con especial interés en exportar productos del grupo
	Países desarrollados	Norte América	Europa Occidental	
Textiles y vestido	22	15	20	Belice, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Santa Lucía, San Kitts y Nevis, Uruguay
Metales	59	63	35	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Dominica, Guyana, Perú, Trinidad y Tobago, Venezuela
Minerales, metales y piedras preciosas	52	31	22	Bolivia, Colombia, Nicaragua, Uruguay
Pescado y productos pesqueros	26	19	18	Belice, Cuba, Ecuador, Honduras
Productos químicos y fotográficos	42	42	35	Bahamas, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago
Café, té, cacao, azúcar, etc.	34	35	29	Barbados, Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Granada, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Perú, San Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago
Frutas y vegetales	36	38	32	Antigua y Barbuda, Chile, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Grenada, Honduras, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Surinam
Semillas, oleaginosas grasas y aceites	40	43	34	Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay
Otros productos agrícolas	48	49	44	Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay

Nota: Un grupo de productos se califica como crítico si (i) representa 20% o más del ingreso de divisas por exportación de productos industriales (excepto productos relacionados con petróleo) o productos agrícolas, respectivamente; y (ii) representa 5% o más del total de mercancías de exportación (excepto petróleo). La información comercial para 1988 fue utilizada para ponderar y luego realizar las estimaciones.

^a Sólo se reportan grupos de productos vitales para cuatro o más países de América Latina y el Caribe.

^b Para productos industriales (según definición del GATT), la reducción está ponderada utilizando como ponderadores las importaciones del grupo de productos de todos los proveedores a la región en cuestión. Para productos agrícolas, las reducciones se refieren a promedios simples.

Fuente: Blackhurst, Enders y Francois (1995).

gran frustración para la región. Sin embargo, siendo más positivos, puede argumentarse que la Ronda Uruguay ha sentado la base para la liberación futura del comercio agrícola, de la misma manera que las anteriores rondas de negociaciones promovieron un comercio más libre de los productos manufacturados.

Los servicios, los derechos de propiedad intelectual (TRIPS) y las medidas de inversión (TRIMs) fueron los llamados "nuevos temas" negociados en la Ronda Uruguay. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe se opusieron inicialmente a la introducción de estos temas en la agenda, pero gradualmente se convir-

tieron en participantes activos de estas negociaciones. Los resultados de la ronda en las áreas anteriormente mencionadas ofrecen una flexibilidad significativa para los países en desarrollo y como consecuencia no impondrán costos de ajuste considerables en el corto plazo¹³. Además, en el caso de los servicios -un área en la cual los beneficios potenciales de la liberación comercial son significativos- la cuantía de liberación alcanzada fue bastante limitada, dadas las diversas calificaciones y exenciones demandadas por los participantes. La mayoría de las ofertas están vinculadas a una promesa de no actuar (es decir, un compromiso de no introducir nuevas distorsiones) y como lo indica el Cuadro 5, los países en desarrollo cubrieron, como era de esperarse, un subconjunto más pequeño de actividades de servicios que el ofrecido por economías desarrolladas. Las ofertas de los países de América Latina y el Caribe, en particular, están muy cerca del promedio de los países en desarrollo y sugieren que hay un gran panorama para un mayor progreso en esta área.

D. Algunos efectos de la liberación comercial

Las liberaciones comerciales ayudaron a integrar estas economías a la economía mundial en una forma sin precedentes. La tasa promedio de integración indicada en la Gráfica 1 esconde los diferentes grados de éxito de los países. Los efectos de las reformas hicieron que esas economías fueran más abiertas, esto medido según los cambios en las razones de comercio¹⁴. El indica-

Cuadro 5. COMPROMISOS EN ACCESO A MERCADOS DE SERVICIOS

Grupo de países	Número de compromisos en actividades de servicios	Compromisos en servicios como proporción del máximo posible (%)
Por grupos de países principales:		
Países de alto ingreso	2423	54
Países en desarrollo	2159	17
Por región:		
Norte América ^a	193	60
América Latina y el Caribe	738	15
Europa y Asia Central	2362	54
África sub-Sahariana	315	9
Medio Oriente y África del Norte	178	16
Asia	796	26

^a Canadá y Estados Unidos.

Fuente: Compilado por los autores con base en GATT (1994b).

dor desarrollado en el Cuadro 6 toma el año siguiente a la iniciación del episodio de liberación y toma el promedio de los cambios en esta razón hasta 1994 para medir la evolución en la orientación del comercio. Las razones de comercio varían con cambios en la demanda mundial, con los precios de las exportaciones e importaciones y con las elasticidades de oferta interna por bienes de exportación e importación, sin mencionar las distorsiones en las tasas de cambio. Los indicadores de apertura para todos los países muestran incrementos en todos los casos. Debido a la introducción de distintos países, con reformas comerciales realizadas en diferentes momentos y utilizando 1993 o 1994 como año final, tiende a subestimarse el aumento en la apertura de los reformadores recientes. La

¹³ Es cierto que el acuerdo TRIPS requerirá una reforma significativa en los regímenes sobre derechos de propiedad intelectual (IPR) de diversos países ALC. Sus implicaciones potencialmente negativas en el bienestar (desde una perspectiva estática) están, sin embargo, diluidas significativamente por los largos períodos de transición adoptados. La labor principal que enfrentará la región será transformar sus regímenes IPRs en instrumentos efectivos para promover la innovación. Para mayores detalles sobre las implicaciones de TRIPS para los países en desarrollo véase Primo Braga, C. A. (1995).

¹⁴ La razón de comercio para un año dado cualquiera no es un indicador de apertura libre de ambigüedad, puesto que refleja el tamaño del país. Así, países pequeños tienen razones mejores que los países grandes. Sin embargo, los cambios en las razones son un indicador más confiable, puesto que los cambios eliminan el sesgo que se origina en el tamaño del país. La razón de comercio está definida por $R = (X+M)/Y$ donde X= exportaciones, M= importaciones y Y= producto interno bruto.

Cuadro 6. CAMBIOS EN ORIENTACION COMERCIAL (%)

	Reforma comercial	Indice de Apertura			Flujos de Comercio	
	Período	Período	Cambio	Período	Crecimiento de exportaciones	Crecimiento de importaciones
Argentina	1989-91	1988-94	8.01	1990-94	5.63	31.62
Bolivia	1985-88	1984-93	3.56	1986-93	8.46	4.76
Brasil	1990-93	1989-94	5.19	1991-94	6.99	9.97
Chile	1988-91	1987-94	4.17	1989-94	10.42	12.75
Colombia	1989-91	1988-94	5.93	1990-94	10.87	18.29
Jamaica	1988-91	1987-93	1.61	1989-93	3.54	4.53
Méjico	1987-89	1986-94	6.16	1988-94	4.10	19.06
Perú	1990-92	1989-93	6.98	1991-93	4.21	8.23
Trinidad y Tobago	1990-92	1989-94	12.21	1991-94	12.31	9.36
Uruguay	1987-92	1986-94	6.14	1988-94	7.93	12.83
Venezuela	1989-91	1988-94	1.69	1990-93	7.15	6.26

Notas: (i) El cambio en el índice de apertura está medido como el promedio de los cambios en la relación entre el año anterior al inicio del período de liberalización y 1994.

(ii) El cambio en exportaciones e importaciones está medido como el promedio de los cambios entre el año siguiente al inicio del período de liberalización y 1994.

Fuente: Banco Mundial.

razón es que el ajuste dinámico a cambios significativos de política toma tiempo. Por ejemplo, mientras Bolivia ha tenido nueve años para responder a los desplazamientos de su política de mediados de los años ochenta, Argentina liberó muy lentamente en 1989 y en forma significativa durante 1990-91. Así, en contraste con Bolivia, Argentina ha tenido menos años para ajustarse a los nuevos incentivos otorgados al sector de bienes transables.

Hubo incrementos significativos en las exportaciones a raíz de liberación para todos los países (Véase el Cuadro 6). Parte del prematuro crecimiento de las exportaciones estuvo asociado con los esfuerzos de estabilización que redujeron la demanda interna como en el caso de Argentina en 1990. En el caso de Argentina, las cifras para 1994 indican un fuerte crecimiento de las exportaciones, parte del cual se debe a una mejor asignación de recursos que ha ayudado a elevar la productividad y a reducir costos. Además, se observaron claras tendencias de inversión

creciente en los sectores de transables en la mayoría de los países. Se experimentó también un rápido crecimiento de las exportaciones por parte de Trinidad y Tobago, Colombia, Chile, Bolivia y más recientemente por Uruguay. Un rasgo importante del incremento en las exportaciones es el cambio en su composición. Así, Chile se convirtió en un exportador agrícola fuerte, y las exportaciones no tradicionales de Colombia, Brasil y Jamaica respondieron a los nuevos incentivos.

En lo que corresponde a las importaciones, se repitió un patrón en cierta forma regular. Las importaciones se dispararon en el momento de la liberación, pero luego de dos o tres años, entraron en ritmos de crecimiento más lentos. En algunos casos, el crecimiento de las importaciones adquirió nuevamente su dinámica inicial debido a la apreciación de la tasa de cambio que siguió a la entrada de capitales en la región. Además, Argentina, Brasil, Colombia y Méjico experimentaron un fuerte incremento de las

importaciones a medida que el ingreso se recuperó después de la estabilización.

Otra característica importante durante este período es el incremento en el intercambio intraregional como resultado de los acuerdos de comercio regional. El comercio entre Colombia y Venezuela aumentó rápidamente (en 24% cada año durante 1985-94), como lo hizo el comercio entre Argentina y Brasil y entre Chile y Argentina, el cual terminó en acuerdos de comercio bilateral. Esto era de esperarse ya que los países aquí analizados estuvieron afectados por acciones tomadas sobre una base bilateral o en el marco de un AIR más amplio (por ejemplo, MERCOSUR). En este contexto, las barreras comerciales existentes entre ellos han estado reduciéndose a un ritmo más rápido que con los países no miembros.

III. LOS PELIGROS DE RETROCEDER

En general los países de la muestra se han adherido a programas de liberación comercial unilateral. Adicionalmente, en muchos países, el comercio intraregional se ha liberado como parte de los acuerdos logrados. En contra de este progreso, ha habido unos pocos casos de retroceso surgidos principalmente a causa de los acontecimientos macroeconómicos que incluyen la reaparición de los déficit fiscales. En algunos países, estos problemas macroeconómicos han sido esencialmente ocasionados por ellos mismos. En otros, los problemas surgieron a la luz pública sólo después de que la crisis de Méjico dio un golpe a la confianza de los inversionistas en muchos países de la región. El "efecto contagio", que conllevó serias dificultades en los sectores financieros, también causó problemas fiscales.

Esto, sin negar que algunas de estas medidas pueden haber sido tomadas en respuesta a las exigencias hechas por los proteccionistas. Este podría ser el caso, pero basados en lo que conoce-

mos de los países de América Latina y el Caribe, la mayor parte de las medidas recientes de comercio que han implicado retrocesos han sido tomadas muy cautelosamente y sólo como parte de medidas de política para fortalecer la posición fiscal, incluyendo los recaudos de impuestos. Estos ajustes fiscales han sido una señal crucial para los inversionistas de que la disciplina fiscal continuará siendo la meta más importante en una región que hasta hace poco sufría de alta inflación. Además, en algunos países los mayores impuestos incluyendo aranceles han sido establecidos sobre una base temporal.

El retroceso de medidas hasta el momento ha sido de poca importancia y los gobiernos en la región de América Latina y el Caribe continúan comprometidos con los regímenes liberales y de libre comercio. Sin embargo, los episodios recientes han dejado una lección muy importante: la necesidad de mantener estables las condiciones macroeconómicas. Con respecto a las decisiones de dar alivio temporal a las actividades que puedan requerir alguna ayuda durante el período de ajuste, es fundamental que ésta se realice mediante procesos transparentes.

También es importante anotar que los compromisos multilaterales y regionales limitan actualmente, las acciones individuales por parte de los países de América Latina y el Caribe, en una forma mucho más efectiva que en el pasado. El Brasil, por ejemplo, tendrá que adherirse con el tiempo a sus compromisos arancelarios en la OMC, a la vez que tendrá que reportar los incrementos arancelarios a sus socios de MERCOSUR utilizando la "lista de excepciones" disponible. Así mismo, debido a los compromisos con el TLC le fue impedido a Méjico utilizar restricciones al comercio en una forma más completa en debido a la crisis del peso.

A. Políticas comercial y fiscal

El tiempo y nuevamente la experiencia han demostrado que la falta de estabilidad macroeco-

nómica, lo cual significa más frecuentemente déficit fiscal, ha estado acompañada por reversiones de las políticas de liberación comercial. No obstante, las reversiones no fueron un resultado necesario de la situación macroeconómica solamente. En el pasado, cuando ocurrían reversiones graves en América Latina, por lo menos dos factores estuvieron presentes, a saber, un desequilibrio fiscal importante, y un debilitamiento en el apoyo político para las políticas de reforma estructural (Nogues, J. y S. Gulati 1994).

Existe amplia evidencia de que las grandes reversiones en la liberación comercial han estado asociadas con desequilibrios macroeconómicos graves en la forma de altos y crecientes déficit fiscales. Por consiguiente, debe ser claro para los gobiernos que las políticas de apertura comercial deben venir después de políticas fiscales prudentes. La experiencia de muchos países que han tenido éxito, como Chile en años recientes, sugiere que una disciplina fuerte en esta área y una política monetaria conservadora, deben ser adoptadas para mantener la política de apertura comercial. Hay épocas en las que pueden garantizarse superávits fiscales. Primero, un superávit sitúa al país en una mejor posición para manejar impactos internos o externos tales como una reducción no prevista en los recaudos de impuestos o un deterioro en los términos de intercambio. Segundo, investigaciones demuestran que un superávit fiscal aumenta las tasas de ahorro (Corbo, V. y K. Schmidt-Hebbel, 1991), y en América Latina donde el ahorro es relativamente bajo, esta es una consideración importante. Tercero, un superávit reduce la necesidad de entradas desordenadas de capital y, por consiguiente, reduce los problemas comúnmente asociados con la sobrevaloración de la moneda. Finalmente, un excedente fiscal y una política monetaria conservadora pueden mejorar la credibilidad en la estabilidad y éxito del programa de reforma. Por supuesto, un superávit fiscal no siempre es necesario si existe suficiente credibilidad en las autoridades fiscal y monetaria y si el

balance ahorro-inversión del sector privado responde a tales políticas.

Las señales de un debilitamiento en la posición fiscal y/o un crecimiento monetario acelerado pueden indicar el resurgimiento de la inflación y ocasionar un auge de consumo. Esto ocurrió en México hacia finales de 1994 cuando una política monetaria laxa y un descenso en la tasa de interés real, condujeron a un crecimiento del consumo que comprometió la sostenibilidad del déficit en cuenta corriente.

Muchos países que enfrentaron déficit fiscales han elevado los aranceles. Sin embargo, no está del todo claro que el ajuste fiscal en la forma de tasas arancelarias más elevadas ayude a alcanzar las metas de recaudo. *Ceteris paribus*, el hecho de que un incremento en los aranceles aumente o reduzca los recaudos de impuestos depende de diversos elementos incluyendo las características de la posición inicial. Es interesante enfatizar que, en Chile, una política de aranceles más bajos y uniformes ha dado mejor resultado en cuanto a recaudos que aquellas observadas en muchos otros países de la región (Nogués, J. y K. Gulati 1994, Pritchett, L. y G. Sethi 1994, y Rajapatirana, S. 1994).

La crisis ocasionada por la devaluación del peso mejicano ha hecho evidente la fragilidad de la situación fiscal de muchos países latinoamericanos. A diferencia de lo ocurrido en el pasado, muchos países en la región están respondiendo de manera correcta al anunciar e implementar políticas que refuerzan su posición fiscal. Mientras que algunas medidas de política comercial han sido implementadas con el fin de reforzar otras medidas fiscales, éstas han sido relativamente marginales y las medidas anunciadas fueron consideradas temporales. La eventualidad de que estas medidas sean desmanteladas próximamente o no, dependerá en forma crítica de si los países en la región son capaces de desplazarse a posiciones fiscales más sostenibles y sólidas o no.

B. Regímenes de tasa de cambio y flujos de capital

No hay un régimen de tasa de cambio único que siempre sea superior a otros. El asunto fundamental no es la naturaleza de un régimen de tasa de cambio, sino las políticas fiscales y monetarias que lo acompañan. Los países latinoamericanos que han tenido éxito con sus programas de reforma tienen diferentes tipos de régimen de tasa de cambio. Algunos países como el Perú tienen tasas flotantes libres, otros como Chile tienen fluctuaciones manejadas, y aún otros como Argentina, tienen una tasa de cambio fija y una política monetaria que responde a los acuerdos de la autoridad monetaria. Todos estos países han tenido éxito en mantener sus diferentes regímenes de tasa de cambio reduciendo simultáneamente la inflación, en algunos casos considerablemente. La razón es que ellos han seguido en su totalidad políticas fiscales y monetarias sanas. En contraste, los países que siguieron políticas fiscales y/o monetarias laxas tales como México durante 1994, se han enfrentado a problemas importantes que han requerido significativas políticas de ajuste adicional y el abandono de la política previa de tasa de cambio (Barro, R. 1995).

También partimos de un hecho: América Latina inició su programa de reforma partiendo de una situación caracterizada por bajas tasas de ahorro interno. La evidencia muestra muy claramente que una liberación amplia del comercio y la inversión, al igual que ambiciosos programas de privatización han abierto un número significativamente superior de oportunidades de inversión, mayores a lo que los ahorros internos hubiesen podido financiar. Con el fin de cerrar la brecha, distintos países recurrieron al ahorro externo, lo cual condujo a un déficit mayor en cuenta corriente. Al enfrentarse a un importante problema de ahorro, los países tienen la posibilidad de limitar las entradas de capital con el fin de reducir la sobrevaloración de la moneda o dejar que el mercado determine el resultado. Nuevamente,

el problema no es tanto escoger entre controlar o no las entradas de capital, sino escoger consistentemente políticas que eviten problemas fiscales y monetarios e induzcan un crecimiento rápido de la productividad de los factores en general.

Chile ha sido cauteloso por un buen tiempo con respecto a dejar que los flujos de capital aumenten rápidamente y ha decidido limitarlos. Debido a esto, y también debido al creciente ahorro interno que alcanzó cerca del 25% en 1994, este país ha tenido un déficit en cuenta corriente decreciente. En nuestra opinión, la lección que surge de la experiencia de Chile no es la importancia de limitar las entradas de capital, sino el extraordinario incremento en el ahorro interno, el cual aumentó de un promedio de 13% del PIB en 1984, a 28% en 1994. Algunas de las políticas que explican este desempeño son la adopción de políticas fiscales y monetarias prudentes, el fortalecimiento del sector financiero y la creación de un sistema privado de pensiones. Estas políticas están siendo implementadas por muchos países en la región y, por consiguiente, esperamos que, con el tiempo, la región mejorará su desempeño en materia de ahorro.

En contraste, cuando Argentina profundizó su programa de reforma a principios de 1991, consideró que si se movía rápido hacia una economía de mercado competitiva proporcionaría al país la mejor oportunidad de convertirse en una economía de mercado competitiva sostenible. Décadas de políticas inflacionarias en el pasado, que terminaron en la hiperinflación de 1989 habían destruido las oportunidades de inversión y llevaron a un retroceso económico. El crecimiento acelerado de la inversión era considerado como fundamental para aumentar la productividad global de la economía y para lograr este resultado fueron implantadas diversas políticas incluyendo una liberación completa de los flujos de capital. Debido a esto, durante la década de los años noventa, Argentina dependió

más del ahorro externo pero también como ha sido el caso en Chile, la dinámica de la estrategia muestra que la tasa de ahorro interno está aumentando.

La relación de todo esto con el comportamiento del comercio y de las exportaciones se presenta a través del valor de la moneda. Un país puede decidir limitar las entradas de capital para evitar la sobrevaluación, pero entonces corre el riesgo de limitar la inversión y retrasar los incrementos en productividad. En contraste, el país puede escoger una política de movimientos libres de capital y evitar las consecuencias negativas de una sobrevaluación de la moneda maximizando la inversión y acelerando las mejoras en la productividad general. Esta es la estrategia que ha seguido Argentina. A principios de 1991, Argentina fijó la tasa de cambio respecto al dólar. Claramente, bajo cualquier medida convencional que se utilice, la moneda de Argentina está sobrevaluada. Sin embargo, esta situación no ha impedido que el país experimente un mejor desempeño de sus exportaciones. Por ejemplo, durante 1994 las exportaciones totales aumentaron un 20% y durante los primeros cuatro meses de 1995 habían aumentado un 47%. De hecho, después de meses de experimentar balanzas comerciales negativas, en abril de 1995 el país experimentó un superávit comercial. Esta experiencia muestra una vez más que la estabilidad y consistencia de las políticas pueden compensar en mayor medida la sobrevaluación de la moneda aparentemente provocada por grandes entradas de capital. Obviamente, la clave para entender esto ha sido una alta tasa de crecimiento global de productividad, la cual ha estado por encima del 5% por año durante los últimos cuatro años (Cavallo, D. y G. Mondino, 1995).

C. Liberación comercial y desempleo

Otro factor que podría amenazar el libre comercio es el debilitamiento político como consecuencia del aumento en las tasas de desempleo. El incremento del desempleo merma usualmente el apoyo a los programas de estabili-

zación y comercio. Estas condiciones también incrementan la demanda de medidas de alivio por parte de diferentes grupos de interés y, por consiguiente, tienden a aumentar los esfuerzos políticos requeridos a los gobiernos con el fin de sostener las políticas económicas de transformación. El gobierno puede responder a estas presiones de muchas formas, algunas de las cuales pueden revertir parcialmente la política de liberación comercial.

En América Latina, las políticas de liberación han sido apenas un componente de programas de reforma muy ambiciosos. La mayoría de estas medidas han estado acompañadas también por políticas ambiciosas de estabilización, desregulación y privatización. Frecuentemente, el número de puestos de trabajo en el sector público ha sido recortado considerablemente. Dependiendo de las condiciones iniciales y de la velocidad de las reformas, estas políticas pueden tener un impacto fuerte en reducir la demanda de trabajo en el corto plazo y aumentar la tasa de desempleo.

En varios países incluyendo Argentina y Chile, en algún momento, después de las reformas económicas, las tasas de desempleo alcanzaron altos niveles. En Argentina por ejemplo, la tasa de desempleo ha aumentado en forma sostenida, pasando de 6% en 1990 a 12.2% en 1994. En Chile, la tasa de desempleo alcanzó un nivel de 19.6% en 1982, pero se ha reducido significativamente desde entonces, y en 1994 se mantuvo en 5.9%. Obviamente, sería equivocado concluir que los problemas de desempleo creciente en estos países fueron consecuencia de las medidas de liberación comercial. Primero, cuando muchas políticas están siendo implementadas simultáneamente, es arriesgado atribuir el desempleo a las diferentes partes del programa. Segundo, algunas veces, también ha incidido la oferta laboral. Por ejemplo, en algunos países incluyendo Argentina, el programa de reforma ha inducido un incremento en las tasas de participación de la

fuerza laboral de las mujeres y flujos mayores de inmigración desde países vecinos más pobres. Sin embargo, pensamos que es justo suponer que, en el corto plazo, los programas ambiciosos de liberación comercial pueden haber agudizado los problemas de desempleo.

¿Cuáles son las formas apropiadas de tratar este problema? Hay por lo menos dos puntos diferentes. Primero, los gobiernos tienen que asegurarse de que el mercado laboral esté trabajando apropiadamente, esto es que los salarios respondan eficientemente a desplazamientos en la demanda y la oferta laboral. Segundo, hay muchos problemas de desempleo que pueden persistir aún si hay un mercado laboral que funciona bien. En estos casos, los gobiernos podrían ayudar con medidas de alivio temporales, pero debe tenerse suficiente cuidado de no dejar que esto inhiba la asignación eficiente del trabajo.

Primero y más importante, el desempleo creciente puede no ser tanto el resultado de cambios de política repentinos y ambiciosos o de problemas de información y de asimetría en su calificación, como la consecuencia de distorsiones de política en los mercados laborales. El caso de Argentina es ilustrativo. Claramente, las grandes reformas económicas implementadas en años recientes han estado acompañadas por un incremento significativo en la tasa de desempleo. ¿Por qué? En nuestro concepto, estos problemas deben vincularse al hecho de que décadas de políticas económicas basadas en principios corporativistas-populistas, ocasionaron regulaciones onerosas en el mercado laboral. Estas incluían una legislación de accidentes anti-empleo, la negociación colectiva fijada al nivel de la industria y no al nivel de empresa, e impuestos altos y distorsionantes sobre los salarios, que son utilizados para financiar, entre otras cosas, la seguridad social y unos programas de salud pública ineficientes. A este respecto, el caso de Perú es también interesante. Desde el Gobierno de Velasco Alvarado, el Perú tuvo una legislación

de seguridad laboral cuyo cumplimiento fue seguido de cerca por el Ministerio del Trabajo. Esta legislación redujo drásticamente la creación de oportunidades de empleo productivas en el sector formal y también generó graves problemas de ajuste microeconómico. Estos problemas se hicieron evidentes durante el intento de liberación de 1980-82 y fue uno de los factores que lo llevó al fracaso (Nogués, 1991). El segundo programa de liberación comercial iniciado en 1990 ha sido implementado bajo políticas económicas que son bastante mejores que aquellas prevalecientes en 1980-82. Estas políticas incluyeron prudencia fiscal y monetaria, y una desregulación grande de los mercados laborales que comprendían el dismantelamiento de la legislación de seguridad laboral. Después de alcanzar un nivel máximo del 9.9% en 1993, la tasa de desempleo ha empezado a descender y en 1994 se mantuvo en 8.9%.

Resumiendo, la experiencia analizada anteriormente muestra que los programas de reforma acelerados y ambiciosos han resultado algunas veces, no siempre, en desempleo creciente. Tasas altas de desempleo también han sido observadas en países donde el mercado laboral permaneció altamente regulado. El mensaje principal de esta sección es que los reformadores deberían invertir parte de su capital político en hacer posible que pase ante las cámaras una legislación, a todas luces necesaria, con la cual sea posible mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Esperar mucho tiempo aumenta los costos sociales de la transición y puede dar como resultado graves tensiones sociales que, entre otras cosas, pueden arriesgar las metas de liberación comercial. Aunque las reversiones de intentos pasados de liberación han sido influenciadas parcialmente por políticas de mercado laboral inapropiadas, no sabemos de ningún intento de liberación reciente cuyos problemas de desempleo hayan llevado a las retrocesos. Mientras que esto es una prueba de apoyo político para los programas de reforma, los diseñadores de política no

deberían esperar mucho tiempo para realizar las reformas necesarias a las políticas del mercado laboral.

IV. LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES Y LA POLÍTICA COMERCIAL

Ninguno de los países reformó la organización institucional encargada de la elaboración de la política comercial al tiempo que introducía las medidas de liberación comercial. Pueden aducirse muchas razones para este resultado. Primero, dado que la liberación comercial fue adoptada en épocas de crisis, no hubo mucha oportunidad de reformar simultáneamente las instituciones encargadas de elaborar las políticas comerciales. Segundo, la reforma institucional es difícil ya que es necesario proporcionar credibilidad a la continuidad de un régimen comercial. Tercero, durante la liberación la elaboración de la política comercial se hacía ad hoc, prestando poca atención a un seguimiento sistemático sobre los temas institucionales. Finalmente, las convenciones del GATT sobre anti-dumping, derechos compensatorios y la provisión de cláusulas de salvaguardia no fueron implementadas en ese momento sino que su adopción fue planeada para una fecha posterior¹⁵.

En el pasado, en Argentina casi todas las funciones relacionadas con el comercio eran adelantadas por el Ministerio de Comercio. Las responsabilidades de las negociaciones externas de comercio eran compartidas con el Ministerio de Asuntos Exteriores (GATT 1992). En 1993 Argentina estableció una Comisión Nacional para el Comercio que se encargaría de asesorar al gobierno sobre las políticas comerciales y de evaluar los pedidos de protección de forma continua. Se encuentran bajo su responsabilidad: la investigación de prácticas de comercio desleal,

el estudio de salvaguardias, el análisis de los daños y perjuicios y la determinación de las compensaciones correspondientes. Anteriormente, cualquier precio de productos importados que estuvieran un 15% por debajo del precio de los productos internos podía ser contrarrestado por un precio de referencia que equiparaba el precio del importado con el del mercado interno.

En Bolivia, el Ministro de Exportaciones y Competitividad Económica está encargado de la formulación de políticas comerciales y su implementación dentro de un marco general establecido por el Ministerio de Planificación y Coordinación. No hay un procedimiento oficial para la discusión de las medidas de política comercial con el sector privado, así como tampoco hay una autoridad independiente que considere los asuntos de protección para eventualidades. A pesar de esto, Bolivia sigue siendo una de las economías más abiertas del continente.

En Brasil, antes de las reformas de los años noventa, la formulación de las políticas comerciales tuvo una fuerte influencia de CACEX, un departamento dependiente del Banco de Brasil, que fue la principal institución a favor de implementar un régimen proteccionista. Después de liberado el comercio, CACEX fue cerrado. La formulación de la política comercial está ahora en manos del Departamento de Comercio Exterior (DCEX) principalmente. Este es un organismo subsidiario de la Secretaría Nacional de Economía. El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene a su cargo las negociaciones regionales y multilaterales. La Oficina de Aranceles y Aduanas y la Oficina de Comercio Exterior administran las directrices de la política comercial, las investigaciones de dumping, el otorgamiento de licencias de exportación e importación y la provisión de certificados de origen. Se espera que la Cámara de Comercio Exterior, recientemente creada por el Gobierno del Presidente Fernando Enrique Cardoso, mejore la coordinación entre los diferentes ministerios.

¹⁵ Finger (1995) ha anotado que las provisiones del GATT con respecto a "protección excepcional" tienen un sentido político más que económico.

Chile introdujo una de las reformas de mayor alcance en los años 70. Sin embargo, no trató de modificar el marco institucional a pesar de la magnitud de las radicales reformas emprendidas en la política comercial. La reforma principal fue liderada por el Ministerio de Economía (Corbo 1991). La reforma institucional se dio en 1986 cuando Chile estableció la Comisión Nacional de Comercio. Su propósito fue canalizar los reclamos y querellas en contra de las prácticas comerciales desleales, realizar investigaciones neutrales y establecer la veracidad de los reclamos por perjuicios y proponer las compensaciones adecuadas. El proceso es transparente. Una solicitud de investigación debe ser publicada dentro de los 30 días posteriores a su solicitud y la Comisión tiene que dar los resultados de su análisis en los 90 días siguientes. La compensación propuesta puede ser y, de hecho han sido, sobretasas arancelarias para los bienes con subsidios extranjeros.

Colombia tuvo algunos procesos complejos e instituciones que elaboraban e implementaban la política comercial. Tuvo una autoridad poderosa de implementación de comercio llamada Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX) y reglas complicadas sobre devolución de aranceles, crédito a las exportaciones y certificados de exportación. Estos organismos permanecieron en vigencia durante la liberación comercial. Las reformas de 1992 establecieron un nuevo Ministerio de Comercio Exterior, el cual estipulaba criterios estrictos sobre salvaguardias, derechos compensatorios y anti-dumping. Tales medidas se encuentran sujetas a investigación pública. Bajo la nueva ley colombiana, los daños o perjuicios deben ser demostrados, no es suficiente decir que existen de manera potencial. El alivio otorgado está restringido a un año. En este sentido, la ley colombiana es más estricta que la del GATT con respecto a protección contingente.

En Jamaica, igualmente, las reformas comerciales tuvieron lugar dentro de un marco institucional

preexistente. Allí, la mayor parte de la elaboración de la política comercial era responsabilidad del Ministerio de Hacienda. Las medidas tomadas eran coordinadas de cerca mediante la asignación de divisas. Jamaica también ha cambiado su "aparato" de elaboración de política comercial. Mientras las decisiones son tomadas aún al nivel ministerial, otras agencias son consultadas cuando deben contemplarse temas de anti-dumping y de derechos compensatorios. Un representante de los consumidores fue agregado al comité anti-dumping. Además una cláusula final por el término de un año fue introducida sobre este tema. Y se definió una fecha de expiración para los derechos compensatorios.

En Méjico la entidad responsable por la formulación e implementación de las políticas de comercio y por las negociaciones de comercio con países extranjeros es el Ministerio de Comercio Exterior y de Promoción Industrial. Sus actividades están coordinadas de cerca con otros ministerios involucrados en actividades relacionadas con el comercio, tales como Finanzamiento y Crédito Público, Agricultura y Recursos de Agua y Energía, Minas e Industrias Paraestatales. Méjico ha estado reformando la manera en que se formula la política comercial en el contexto de las negociaciones del TLC. Tiene una comisión central de solución de conflictos. Es preciso considerar que existe un mayor interés del público por participar en las investigaciones sobre dumping y subsidios, pero este país no tiene un mecanismo formal para hacerlo.

En Perú, la elaboración de política comercial está descentralizada y depende por consiguiente en gran medida de la cooperación entre las entidades del gobierno. En la formulación de políticas, el Ministerio de Economía y Finanzas considera las propuestas del sector privado expresadas en reuniones de coordinación formal o grupos de trabajo *ad hoc*. Sin embargo ningún cuerpo independiente realiza revisiones formales y periódicas a la política comercial. En 1991,

este país promulgó una legislación anti-dumping y sobre derechos compensatorios, cuya implementación es supervisada por la comisión de Vigilancia de Dumping y Subsidios.

La situación en Trinidad y Tobago no era muy diferente a la de Jamaica. Las decisiones con respecto a cambios en aranceles, RCs, derechos de estampillas, sobretasas, exenciones y similares fueron tomadas por el Ministerio de Hacienda, bajo la asesoría de la Corporación de Desarrollo Industrial que dependía del Ministerio de Comercio. Durante la liberación comercial no se realizaron arreglos institucionales para la elaboración de la política comercial. El cambio principal en las instituciones que hacen la política comercial se realizó más tarde con la creación de tres corporaciones para administrar el desarrollo del comercio, la industria y las exportaciones, incluyendo protección contingente. El gobierno está en proceso de definir un marco apropiado para que operen las nuevas instituciones.

En Uruguay, la liberación comercial tampoco estuvo acompañada por cambios en las instituciones a cargo de la elaboración de la política comercial. Tal formulación estuvo a cargo del Ministro de Economía y Finanzas. La autoridad ejecutiva fue la Oficina de Planeación y Presupuesto (Michelin, G. 1994). En el pasado, Uruguay tenía una comisión de aranceles, pero no fue muy utilizada. En 1992, Uruguay estableció una Comisión para considerar y ayudar a resolver asuntos relacionados con el perjuicio a la industria doméstica debido a oleadas de importación. Sin embargo, es el Ministerio de Finanzas quién decide sobre el tipo de medida que debe ser adoptada si llegan a presentarse situaciones de dumping, subsidios o algún tipo similar de práctica comercial injusta dirigida contra la industria doméstica.

Venezuela se hizo miembro del GATT en 1990, pero adoptó los convenios de ese organismo en contra del dumping y las subvenciones en 1993,

año en el que se nombró una comisión, independiente del sector industrial y de los distintos ministerios, para tratar asuntos relacionados con dumping. Se esperaba que la comisión pudiera sortear los conflictos de intereses entre consumidores, productores e importadores. También se estableció una comisión regulatoria independiente encargada de fomentar la competitividad local.

Las reformas institucionales anteriormente identificadas poseen características comunes. Primero, los cambios institucionales a favor de la liberación de los regímenes comerciales fueron posteriores a las reformas y no los precursores de las mismas. Quizá esta es una secuencia inevitable, dada la magnitud del esfuerzo requerido para lograr los cambios institucionales y sus consecuencias sobre la política económica. Segundo, se ha tratado de dar un enfoque central a las instituciones encargadas de la formulación de políticas comerciales, por medio de la consolidación de los distintos organismos en uno solo. Esta es la experiencia de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. En los dos países del Caribe que se analizaron en este trabajo, los Ministerios de Finanzas siguen involucrados en la formulación de la política comercial. La centralización en organismos autónomos de las decisiones políticas que se toman en cuanto al comercio internacional, sirven más que si se le diera esta responsabilidad a un ministerio. Tercero, han existido intentos para introducir medidas que dieran alivio a los sectores más susceptibles a la mayor y creciente competencia que presentan las importaciones. Muchos países han usado los precios de referencia más que los derechos contra el dumping. Cuarto, un buen número de estas naciones han organizado sus instituciones de manera que sean más consistentes con los acuerdos del GATT aunque estos mismos acuerdos estuvieran en ese entonces apenas en proceso de consolidación. Finalmente, se quiso fomentar las exportaciones a través de intervención estatal. Chile dio subsidios a los

pequeños y medianos exportadores bajo PROCHILE. Colombia reformó toda una serie de mecanismos de promoción que tenía y los sujetó a la supervisión del Banco de Comercio Exterior y al Fondo de Promoción a las Exportaciones. En Trinidad y Tobago se creó una Corporación para el Desarrollo de las Exportaciones.

V. LAS REFORMAS PENDIENTES EN LA AGENDA

A pesar de las fuertes reformas de mediados de los ochenta y a principios de los noventa, hay muchos aspectos del régimen comercial a los cuales es preciso hacer referencia con el fin de aprovechar las nuevas oportunidades para una mayor integración con el mercado mundial. Estas oportunidades han surgido al completarse exitosamente la Ronda Uruguay, y con el mayor acceso al mercado en áreas de exportación que tradicionalmente han estado protegidas, para los países de la región, en las naciones industrializadas.

Los diferentes grupos de países analizados arriba comparten temas comunes con respecto a la agenda pendiente. La estabilidad macroeconómica de largo plazo aún no está asegurada. En muchos países incluyendo Argentina y Brasil, la disciplina fiscal alcanzada por el gobierno central debe aún ser traducida en acciones similares por parte de los gobiernos locales. En cierto grado, esta labor resulta difícil en vista de la independencia que tienen las autoridades en los estados y provincias de estos países para aumentar los gastos.

Otra fuente de presión que podría ocasionar retrocesos en este proceso surge de las dificultades para asumir los ajustes que tienen algunos sectores, debido a la falta de flexibilidad, tal como sucede cuando la movilidad agrícola es limitada y el poder político es fuerte. En los automóviles, textiles y confecciones la mano de obra urbana puede ejercer mayor presión sobre los políticos, por su ubicación estratégica, para

mantener la protección, como ya ha sucedido en la región.

Hay necesidad de condicionar algunos de los sectores protegidos hasta ahora para una mayor competencia y para hacer su participación en el comercio mundial más abierta. Excepto en Argentina, Brasil y Uruguay, la agricultura continúa siendo protegida en diferentes formas. Chile utiliza un gravamen variable para proteger algunos productos agrícolas básicos. Los productores que tienen que pagar salarios más altos para compensar los altos precios de los alimentos se colocan en una posición menos competitiva comparada con otros países de la región. La protección continuada de la agricultura a través de sobretasas a las importaciones y precios de referencia, particularmente en los dos países del Caribe analizados aquí, impone un costo innecesario a esas economías.

Otras partes de la agenda se relacionan con los aranceles relativamente altos, encontrados en Brasil, Trinidad y Tobago y Venezuela. Los aranceles en algunos países exceden el rango de la mediana arancelaria regional, que se encuentra alrededor de 10-15%. Además, algunos países tales como Venezuela aún dependen en forma significativa de las RCs.

Un área importante en la cual la agenda es extensa se relaciona con la reforma y reorientación de las instituciones que elaboran la política comercial. Estas instituciones generalmente fueron diseñadas y han permanecido dentro del modelo anterior (*orientado hacia adentro*). Con los regímenes liberados y las nuevas reglas del juego para la elaboración de la política comercial originadas en la Ronda Uruguay, las instituciones que formulan la política tienen que ser reformadas. Con la reducción en las formas tradicionales de protección, han surgido nuevas maneras de hacerlo, además el uso de derechos anti-dumping y compensatorios está en aumento.

Estas acciones han sido aprobadas dentro de la estructura institucional existente para formular la política comercial. Ciertamente son las instituciones las que fijan los regímenes de política, y actúan como instrumentos que garantizan su permanencia, puesto que tales reformas han sido puestas en práctica con gran esfuerzo y sacrificio. Es importante en este contexto crear mecanismos para balancear los intereses de productores y consumidores cuando se considera la protección contra eventualidades, bajo prácticas de comercio desleal¹⁶.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Hoy día, la región de América Latina y el Caribe está más abierta que en cualquier otro momento después de la Segunda Guerra Mundial. Y se está integrando más rápidamente con la economía mundial que cualquier otra región. Este hecho, aunque admirable comparado con la orientación del comercio en la región hace algunos años, no deja espacio para la complacencia. Existen factores en marcha que pueden ocasionar un retroceso respecto a la situación actual. Además, aún existe una agenda que está incompleta, y que debe considerarse tanto de manera unilateral, como regional y multilateral. Aunque no hay una oposición intelectual en favor de un comercio más libre en la región, y los gobiernos reformistas han ganado por atractivas mayorías en recientes elecciones tanto en Argentina como en Perú, la inestabilidad macroeconómica y el insuficiente apoyo político para la reforma debido a incrementos en el desempleo plantean desafíos suficientemente graves, que son causa de preocupación para los diseñadores de política de la región. En este sentido, las reformas comerciales nunca están hechas, puesto que éste es un proceso continuo

y complejo sujeto a factores macroeconómicos, de economía política e institucionales.

Las reformas unilaterales al comercio han abierto rápidamente las economías de la región. Algunas más rápidamente que otras. Los primeros reformistas, como Bolivia, Chile y Méjico han alcanzado una medida de apertura comercial que rivaliza con la de otras regiones comerciales más exitosas. Los reformistas recientes tales como Argentina, Brasil, Colombia, Jamaica, Perú y el Uruguay también han implementado amplias reformas comerciales. Los países aún más recientes en implementar reformas, como Trinidad y Tobago y Venezuela, tienen una agenda más grande por cumplir y en el último caso hay algunos retrocesos originados por la crisis interna del sector financiero. Hay una agenda incompleta para las reformas políticas unilaterales puesto que muchos de los países tienen niveles relativamente altos de protección nominal comparado con sus contrapartes en otros lugares del mundo, algunos países tienen amplias dispersiones en la protección y otros, pero en menor cantidad, han continuado la dependencia de las RCs como instrumentos de protección de importaciones. Algunos sectores continúan protegidos. La crisis reciente del peso mejicano ha llevado a algunos países a elevar sus aranceles. Venezuela por otra parte tuvo que introducir controles de cambio dentro del manejo de la crisis bancaria interna. En el área de reformas unilaterales, la agenda restante incluiría la reducción de la dispersión y de los aranceles promedio a niveles más razonables, tales como los de Chile.

La regionalización ha sido un instrumento efectivo para conseguir una mayor apertura comercial en los países de América Latina y el Caribe. El renacimiento de los acuerdos preexistentes, tales como el Pacto Andino, CARICOM, MCCA y la firma de nuevos acuerdos como MERCOSUR y el TLC han dado un mayor ímpetu a la orientación externa que ha sido el objetivo bajo reformas

¹⁶ La comisión industrial australiana a finales de la década de los años setenta se acercó a una institución de este tipo. Véase Spriggs (1991).

unilaterales. También hay metas ambiciosas conducentes a una "integración profunda", que se extiende más allá del comercio de bienes (como es el caso de los servicios), la armonización de los ambientes regulatorios y la coordinación macroeconómica. El comercio entre los grupos regionales ha aumentado más rápidamente que con el resto del mundo, como sucede dentro de MERCOSUR y entre Colombia y Venezuela. Sin embargo, hay preocupaciones, puesto que aunque estos acuerdos han sido abiertos hasta el momento (en el sentido de no discriminar explícitamente a terceros), el aumento de la integración podría llevar a algún grado de exclusividad. Algunos países pueden no estar dispuestos a aceptar un conjunto de reglas más amplio que el especificado en un acuerdo de comercio convencional. Tal hecho puede presentarse en la forma de acuerdos regionales que se conviertan en bloques contruidos para una mayor integración con la economía mundial. La tendencia hacia el regionalismo también plantea desafíos con respecto a la aplicación de normas de origen, las cuales a su vez podrían convertirse en nuevas barreras al comercio. La coexistencia de diferentes acuerdos crea problemas complejos para el cumplimiento de ciertos requisitos con respecto a las preferencias y la convergencia de las regulaciones. El antídoto a estos problemas es mantener regímenes comerciales abiertos, no incrementar el costo de entrada de nuevos socios y seguir tanto al espíritu como al texto del Artículo XXIV.

La liberación comercial multilateral contribuirá además a incrementar la integración de la región con el resto del mundo. Debido a que estos países se aventuraron a liberar su comercio unilateralmente, estuvieron listos para participar en la Ronda Uruguay a igual nivel que el resto de países en contraste con épocas pasadas cuando buscaban tratamiento especial y diferencial y no podían ejercer influencia alguna en la agenda de las negociaciones comerciales multilaterales. Casi todos los países son ahora miembros de la

OMC y han adoptado, en general, sus reglas para la elaboración de políticas comerciales internas y multilaterales. Las negociaciones de comercio multilateral han concedido el acceso a los mercados que habían estado restringidos hasta el momento a estos países y han abierto nuevas oportunidades en la agricultura, los servicios, los textiles y las confecciones. Sin embargo, la apertura será lenta porque la agricultura continúa protegida, la liberación de textiles y confecciones está retrasada y muchas áreas de servicio están aún por liberar. Sin embargo, para aprovechar al máximo un mayor acceso en el futuro, los países de la región tienen que consultar la agenda de reformas pendientes. Además, a la luz de los eventos ocurridos recientemente con el peso mejicano, puede argumentarse que aumentar la velocidad y la intensidad de las reformas incrementa la credibilidad y restablece la reputación, con el fin de tomar un mejor provecho de la llegada a nuevos mercados.

Las preocupaciones de estabilidad macroeconómica deben ser tratadas de manera frontal y en forma rápida. A este respecto, el tema clave de política es la disciplina fiscal. Es frecuente que la inestabilidad macroeconómica se deba al desequilibrio fiscal. La necesidad de tratar este tema se hace aún más importante porque un impacto externo sobre los países de la región creado por una situación, tal como la crisis del peso de Méjico, puede situar a los países en dificultades macroeconómicas más rápidamente que antes, debido a la cercana integración a los mercados financieros que ha tenido lugar en la última década. En la literatura, se ha establecido claramente que tasas de cambio inestables retardan las exportaciones y crean problemas de manejo macroeconómico general que tienen efectos de retroalimentación adversos. Más aun, una creciente inestabilidad puede degenerar en altas tasas de desempleo, que probablemente conlleven a problemas de orden político y a detener la culminación de la agenda comercial pendiente.

Hay dos factores que son fundamentales para mantener la estabilidad macroeconómica. Primero, está la necesidad de una disciplina fiscal fuerte y de una política monetaria conservadora. Segundo, el mantenimiento de la estabilidad no está relacionado tanto con el tipo de tasa de cambio vigente sino con la orientación de la política fiscal y monetaria. Sobre el primer tema, la orientación de la política fiscal y monetaria, se ha encontrado que los superávits fiscales ayudan a aumentar la credibilidad, contribuyen a elevar el ahorro privado y reducen la necesidad de depender desordenadamente del financiamiento externo. Cuando se combina con un juicio razonable en cuanto a la manera como se obtiene el superávit, las tasas relativas de retorno sobre las inversiones públicas y privadas y las alternativas para mantener los activos financieros internos, el superávit fiscal pueden ser necesario para salir adelante ante los agitados efectos de una crisis externa. Sobre el segundo punto, la estabilidad de la tasa de cambio real y de las reformas comerciales, no es el tipo de régimen de tasa de cambio el que da estabilidad a la tasa de cambio real sino la orientación de las políticas fiscal y monetaria del país. Mientras que las tasas de cambio nominales fijas han ayudado a los países a estabilizar rápidamente los precios, el mismo acuerdo puede ocasionar una apreciación de la tasa de cambio real y resquebrajar las reformas comerciales si las políticas fiscal y monetarias no son consistentes con la tasa de cambio. Así, el mantenimiento de la estabilidad de la tasa de cambio real es más un asunto de orientación de la política fiscal y monetaria que del sistema de tasa de cambio *per se*.

Aunque la región emprendió reformas de política comercial desde mediados de los años ochenta hasta principios de los noventa, la reforma de las

instituciones responsables por las políticas comerciales viene rezagada. De hecho, en muchos países las mismas instituciones que implementaron políticas orientadas hacia adentro continuaron hasta finales de los años ochenta. Cuando se inició la reforma de estas instituciones, ésta incluyó la centralización en una autoridad neutral de la elaboración de políticas comerciales, la adopción de las normas del GATT sobre anti-dumping y protección contra derechos compensatorios, el uso de comisiones independientes para investigar los casos de protección excepcional y adoptar procesos más transparentes para determinar perjuicios y remedios. Por supuesto no todos los países siguen las mismas reglas. Pero comparados con el pasado, la región ha adoptado reglas e instituciones para la elaboración de una política comercial más neutral. Como en el caso de las reformas comerciales, en el lado institucional también existe una agenda extensa por cumplir. Esto, con el fin de asegurarse que las nuevas reglas de anti-dumping y derechos compensatorios no se constituyan en los nuevos instrumentos de protección y el mejor recurso para las salvaguardias, en lugar de otros métodos de protección excepcional. Las instituciones deben tener cuerpos centrales pero independientes para considerar la protección excepcional, tener una evaluación continua de los costos de protección, transparencia de procesos e investigaciones, y un balance apropiado de los intereses del consumidor y del productor a la hora de determinar las acciones individuales de comercio, pero manteniéndose dentro de un régimen comercial abierto. Estas reformas ayudarán a tener una política comercial más libre, a encontrar un ancla en instituciones sanas y apropiadas y a darle permanencia a los regímenes de libre comercio.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alam, A. y S. Rajapatiranal (1993), Trade Policy Reform in Latin America and the Caribbean in the 1980s, WP, No. 1104, Banco Mundial.
- Anderson, K. y R. Blackhurst (1993), Regional Integration and the Global Trading System, Harvester Wheatsheaf.
- Barro, R. (1995), "Don't Cry for Argentina", *The Wall Street Journal*, mayo.
- Berlinski, J. (1994), Post Trade Liberalization Issues in Argentina, Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- Blackhurst, R., A. Enders y J. Francois (1995), "The Uruguay Round and Market Access: Opportunities and Challenges for Developing Countries", en Martin, W. y L. A. Winters eds., *The Uruguay Round and the Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial, próximo a aparecer.
- Cavallo, D. and G. Mondino (1995), "Argentina's Miracle? From Hyperinflation to Sustained Growth", Annual Bank Conference on Development Economics, *mimeo*, Banco Mundial.
- Corbo, V. (1991), Trade Reforms in Chile: An Update, *mimeo*, Santiago de Chile.
- Corbo, V. and K. Schmidt - Hebbel (1991), "Public Policies and Savings in Developing Countries", *Journal of Development Economics*, enero.
- Corbo, V. y R. Caballero (1989), Effect of Real Exchange Rate Uncertainty on Exports: Empirical Evidence, *World Bank Economic Review*.
- Corden, W. M. (1992), A Western Hemisphere Free Trade Area: Possible Implications for Latin America, in *IDB/ECLAC Working Papers on Trade in the Western Hemisphere*, No. 3, mayo.
- De Melo, J. y A. Panagariya (1992), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge.
- Dean, J. M., S. Desai y J. Riedel (1994), Trade Policy Reform in Developing Countries since 1985: A Review of the Evidence, *World Bank Discussion Paper*, No.267.
- Dornbusch, R. (1992), The Case for Trade Liberalization in Developing Countries, *The Journal of Economic Perspectives*, No. 6, invierno.
- Edwards, S. (1993a), Latin America and the Caribbean A Decade after the Debt Crisis, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Edwards, S. (1993b), Latin American Economic Integration: A New Perspective on an Old Dream, *The World Economy*, No.16, Mayo.
- Erzan, R. and K. Kuwahara (1989), The Profile of Protection in Developing countries, *UNCTAD Review*, No.1 (1), pp. 29-49.
- Finger, J. M. (1995), Legalized Backsliding: Safeguarding Provisions in the GATT, in W. Martin y L. A. Winters, eds., *The Uruguay Round and the Developing Countries*, Washington D.C., Banco Mundial, próximo a aparecer.
- Finger, J. M., M. Ingco y U. Reincke (1995), The Uruguay Round and the Developing Economies: Tariff Concessions Given and Received, Washington D.C., Banco Mundial, próximo a aparecer.
- Fischer, S. (1993), Macroeconomic Factors in Growth, Presentado en la conferencia "How Do National Policies Affect Long-Run Growth" organizada por el Banco Mundial.
- GATT (1994a), The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Ginebra.
- GATT (1994b), The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: Market Access for Goods and Services, Ginebra.
- Hallett, A. H. y C. A. Primo Braga (1994), The New Regionalism and the Threat of Protectionism, *Journal of Japanese and International Economics*, Vol No. 8.
- Herin, J. (1986), Rules of Origin and Differences between Tariff Levels in EFTA and the EC, Ginebra, *Occasional Paper*, No. 13.
- IDB/ECLAC (1995), Trade Liberalization in the Western Hemisphere, Washington D.C., Inter-American Development Bank/ Economic Commission for Latin American and the Caribbean, *mimeo*.
- Kowalczyk, C. y R. J. Wonnacott (1992), Hubs and Spokes, and Free Trade in the Americas, Cambridge, MA, *NBER Working Paper*, No. 4198.

- Krueger, A. O. (1993), Free Trade Agreements as Protectionist Devices: Rules of Origin, Cambridge, *NBER Working Paper*, No. 4352.
- Krueger, A. O. (1995), Conditions for Maximizing the Gains from a WHFTA, IDB/ECLAC.
- Laird, S. y P. Messerlin (1990), Institutional Reform for Trade Liberalization, *The World Economy*, Vol No.13, junio.
- Little, I. M. et. al. (1993), *Boom, Crisis, and Adjustment: The Macroeconomic Experience of Developing Countries*, Oxford University Press.
- Lustig, N. y C. A. Primo Braga (1994), The Future of Trade Policy in Latin America, en Weintraub, S. Ed, *The future of Trade Policy in Latin America*, Miami, North-South Center / University of Miami.
- Michaelis, M., D. Papageorgiou y A. Choksi (1991), Liberalizing Foreign Trade Lessons of Experience in the Developing World, Banco Mundial.
- Michelin, G., (1994), Uruguay: Post Trade Liberalizing Issues, Montevideo, CERES, *mimeo*.
- Nogués, J. (1991), *Liberalizing Foreign Trade: The Experience of Brazil, Colombia and Peru*, Basil Blackwell.
- Nogués, J. y S. Gulati (1994), Economic Policies and Performance under Alternative Trade Regimes: Latin America During the 1980s, *World Economy*, julio.
- Papageorgiou, D., M. Michaelis y A. Choksi (1991), *Liberalizing Foreign Trade: Peru*, Capítulo 4, Basil Blackwell.
- Primo Braga, C. (1995), Trade-Related Intellectual Property Issues, in Martin, W. and L. A. Winter, eds., *The Uruguay Round and the Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial, próximo a aparecer.
- Primo Braga, C., R. Safadi y A. Yeats (1994), Regional Integration in the Americas: Deja Vu All Over Again?, *The World Economy*, julio.
- Pritchett, L. y G. Sethi (1994), Tariff Rules, Tariff Revenue and Tariff Reform: Some New Facts, *World Bank Economic Review*.
- Rajapatirana, S. (1994), Trade Policies, Macroeconomic Adjustment and Manufacturing Exports, en Montague, J. L. Ed. *Manufacturing Trade in the Latin American Countries*, John Hopkins University Press, próximo a aparecer.
- Rajapatirana, S. (1995), Post Trade Liberalization Policy and Institutional Challenges in Latin America and the Caribbean, *WB Working Paper*, No.1465.
- Rodrik, D. (1994), The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will It Last?, Voting for Reform Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment, Banco Mundial.
- Spriggs, J. (1991), Towards an International Transparency Institution - Australian Style, *World Economy*, Vol. No. 14.
- UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (1994), Open Regionalism in Latin America and the Caribbean, LC/1.808(CEG. 19/3), enero.
- Valdes, A. y B. Schaeffer (1993), Domestic Surveillance for Transparency in Agricultural Trade and price Policy: Progress Report, Banco Mundial.
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*.
- World Bank (1995), 1995 *World Development Report: Workers in an Integrating World*.
- World Bank (1995), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington, D.C.
- WTO (1995), Regionalism and the World Trading System, Ginebra.