

El G3 en el camino de la integración continental*

Juan José Echavarría S.

I. INTRODUCCION

Méjico, Venezuela y Colombia, como otros tantos países de América Latina, adelantaron profundas reformas tendientes a otorgar un rol protagónico al sector externo y a la inversión extranjera en el crecimiento económico. Las reformas mejicanas se dieron a partir de 1985, las de Venezuela y Colombia en el período 1989-94. Los tres países desmantelaron parcialmente las restricciones cuantitativas a las importaciones, redujeron sustancialmente el arancel e introdujeron, entre otras, importantes reformas dentro de la legislación laboral y la de transporte, en el campo de la ciencia y la tecnología y, en el tratamiento a la inversión extranjera. Méjico también adelantó un programa masivo de privatización de empresas estatales¹. No es coincidencia que Venezuela (1990) y Méjico (1986) adhiriesen al GATT en este período.

Las reformas pretendían acelerar el crecimiento económico y la productividad a través de mayores exportaciones, de la presión competitiva que

crean las importaciones² y, del efecto positivo de la inversión extranjera directa. Los resultados han sido relativamente satisfactorios en los tres frentes, a pesar de la reciente crisis mejicana, la revaluación cercana al 30% en el peso colombiano durante los últimos 3 años y la salida de capitales en medio de la crisis bancaria de Venezuela en 1994. Situaciones éstas que reflejan las dificultades implícitas en algunas de las políticas adoptadas.

¹ El número de empresas estatales en Méjico se redujo de más de 1000 en 1982 a 269 a mediados de 1991. La privatización se concentró en los sectores de telecomunicaciones, aerolíneas, producción de acero, equipo de transporte, química y fertilizantes, minería, y azúcar (Lustig, N. 1992). El ambicioso programa de privatizaciones planteado a comienzos del gobierno de Pérez perdió su impulso en Venezuela durante el año 1992 (Naim, M. 1993). La importancia y dimensión de las empresas estatales es sustancialmente menor en Colombia y los intentos de privatización terminaron luego de la confrontación entre el gobierno y los sindicatos del sector de las telecomunicaciones.

² Tal como menciona Dornbusch, R. (1991) la apertura económica afecta positivamente el crecimiento a través de diferentes canales: incentiva la producción de nuevos bienes, la adopción de nuevos métodos de producción, y la reorganización de industrias; promueve la ampliación de bienes intermedios disponibles y, la conquista de nuevos mercados en el exterior.

* Este artículo aparecerá en el libro *Integración Comercial Hemisférica: Debate Canadiense - Latinoamericano*, editores Richard G. Lipsey y Patricio Meller. Coyuntura Económica agradece haber permitido su publicación anticipada.

En los tres países crecieron las exportaciones totales³ y más aún, aquellas de productos no tradicionales y de manufacturas, cuya participación en el PIB se elevó hasta niveles desconocidos en el pasado⁴. Resulta de especial relevancia en el contexto de este artículo, el hecho de que en los tres países crecieran más las exportaciones hacia los "socios naturales" que al resto del mundo. Entre 1989 y 1992 las exportaciones de Colombia y Venezuela hacia América Latina y el Caribe crecieron a un ritmo anual de 27% y 17% respectivamente (mientras las totales fueron 10% y 15%), y las de Méjico a los países del TLC al 29.8% (23.6%, las totales). Las exportaciones venezolanas continuaron mostrando una enorme dinámica durante 1993-94 (en medio de la crisis interna generalizada, ver Anif-Fedesarrollo, 1994) y las exportaciones menores colombianas siguieron creciendo al 9% en 1994 a pesar de la revaluación reciente en la tasa de cambio (Fedesarrollo, 1995).

También parece haberse elevado marcadamente la productividad de los factores luego de las reformas, aún cuando en este campo sólo se cuenta con información parcial. Entre 1985 y 1989, la productividad total de los factores creció en el sector manufacturero mejicano a la mayor tasa registrada en su historia (3.4% por año, véase Edwards, S. 1994) y, en 1991 el ingreso per capita aumentó durante tres años consecutivos, algo que no había sucedido desde 1981 (Lustig, N. 1992). También existe evidencia cualitativa de una alta modernización industrial en el sector manufacturero colombiano. En efecto, en

³ El volumen de las exportaciones totales creció en México 5.5% por año entre 1987 y 1992, y 8.7% entre 1991 y 1993, y 12.6% y 5.6% en Colombia y Venezuela (respectivamente) en el último período (Edwards, S. 1994).

⁴ En 1991 las exportaciones no tradicionales representaron el 64%, el 50% y el 17% de las exportaciones totales en Colombia, México y Venezuela, respectivamente; la participación de las exportaciones de manufacturas fue de 33%, 44% y 11% en cada país (Edwards, S. 1994).

una encuesta reciente de Fedesarrollo se menciona que el 48% de los empresarios entrevistados adoptó nuevas tecnologías productivas como principal estrategia para enfrentar la apertura; el 41% mejoró sus sistemas de control de calidad y el 36% renovó equipos; la inversión privada real creció en Colombia 27% en 1992, 37% en 1993, y se proyectaban tasas superiores a 20% para 1994 (Fedesarrollo 1994).

Se presentó un marcado crecimiento en la inversión extranjera. Los flujos de inversión directa hacia Méjico en el período posterior a 1985 cuadruplicaron el promedio anual de los 15 años anteriores y, aquellos hacia Colombia entre 1990 y 1993 triplicaron los niveles anuales promedio de las dos décadas anteriores; Venezuela presentó niveles netos particularmente fluctuantes, pero se registraron valores promedio sumamente elevados entre 1991 y 1994.

Como complemento de la estrategia antes descrita, los tres países adelantaron una política sumamente agresiva en materia de integración. Méjico firmó acuerdos de liberación comercial con Estados Unidos y Canadá (el TLC), con Chile, con Bolivia y con Costa Rica. Colombia y Venezuela con Chile, con CARICOM, con Panamá (Colombia) y con Centro América (aún sin concluir). También se eliminaron totalmente las barreras al comercio entre Colombia, Venezuela y Ecuador en el marco del Pacto Andino. Adicionalmente, en junio de 1994, Colombia, Méjico y Venezuela firmaron el acuerdo del Grupo de los Tres (G3), el cual entró en vigencia el 1o de enero de 1995.

La integración hemisférica es un tema de gran relevancia para el continente, máxime ahora que se ha invitado a Chile a participar en el TLC, que los Presidentes de nuestros países han decidido finalizar el proceso de negociaciones tendientes al libre comercio hemisférico antes del año 2005, y que se ha otorgado a la Organización de Estados Americanos el nuevo rol de "foro para la integración hemisférica".

La segunda parte de este documento presenta aspectos relevantes en la discusión actual sobre los beneficios y costos de la integración. La existencia de beneficios estáticos constituye la condición necesaria para que existan ganancias, pero su monto podría ser mucho mayor cuando existen economías de escala (especialmente cuando se acepta que éstas afectan la tasa de crecimiento) y cuando se considera la innovación de manera endógena. La integración puede ser incluso superior a la apertura unilateral cuando existen obstáculos para el acceso a los mercados y cuando se considera el papel dinamizador que tiene sobre la inversión extranjera.

La discusión teórica sobre las características ideales en materia de integración (Sección II) es útil para la presentación y evaluación del G3, que se desarrolla en el resto del documento. En particular, la Sección III indica que la creación de comercio podría ser sustancial, si se tiene en cuenta que los actuales montos comerciales son bajos, que los patrones sectoriales son diferentes a los del resto del mundo y, que los aranceles son relativamente elevados. La Sección IV describe las características generales del acuerdo, indicando algunas razones adicionales que posiblemente conducirán a un incremento futuro de los flujos comerciales. En particular, en el G3 se atacan los obstáculos relacionados con la "distancia", puesto que en los tres países se libera el transporte (y los servicios en general), se minimiza la importancia de los productos excluidos y se eliminan las barreras para-arancelarias entre los socios; sin embargo, subsisten excepciones importantes en los sectores agrícola y automotriz. Se indica, adicionalmente, que el G3 no crea obstáculo alguno para que los socios continúen abriendo sus economías frente a terceros países o adelanten nuevos procesos de integración, y que contiene cláusulas de adhesión simples y transparentes.

El G3 pertenece a la nueva generación de acuerdos en América Latina y sus metas son

enteramente coherentes con lo que la CEPAL (1994) denomina integración abierta. Es importante por los beneficios que se derivarán de los mayores flujos de comercio entre sus socios, pero en Colombia y en Venezuela también se pensó como un acuerdo "puente" en el camino de la integración hemisférica, pues el G3 podría brindar un entrenamiento eventualmente útil a los negociadores del gobierno y al sector privado (en un intenso proceso de concertación) para una futura adhesión al TLC; y a ellos podrían adherir otros países que estuviesen interesados en un proceso similar tendiente a la integración hemisférica. Finalmente, se pensó que algunos acuerdos logrados por Venezuela y Colombia en el marco del G3 podrían trasladarse al Pacto Andino, con sus debidas modificaciones, por supuesto.

Con base en la experiencia del G3, la Sección V presenta algunos de los obstáculos que seguramente surgirán en el camino de la integración hemisférica. Además de las conflictivas negociaciones en materia de medio ambiente y estándares laborales (no presentes en el G3) los resultados en las áreas de "asimetría", salvaguardias y reglas de origen fueron los factores que en mayor medida determinaron la oposición de las más influyentes asociaciones gremiales en Colombia (y en Venezuela en algunos períodos de la negociación).

También jugarán un papel importante los "fantasmas del pasado", y en cada país se demandará que los nuevos acuerdos respeten algunas cláusulas ya acordadas con otros países. La reciente devaluación mejicana ha revivido la discusión planteada por los sectores privados de Colombia y Venezuela sobre la incorporación de una salvaguardia cambiaria (solicitud hecha permanentemente) como la que existe en el Pacto Andino. Se presentaron serias dudas en Colombia y Venezuela sobre la conveniencia de que el G3 entrara en vigor en enero de 1995, a lo que debe agregarse la sugerencia del actual gobierno

colombiano en torno a que los nuevos acuerdos necesariamente deben incorporar dicha cláusula.

La parte final de la sección ilustra otro "obstáculo" que seguramente resultará en las negociaciones futuras: la presencia de diferentes estrategias en cuanto a prioridades de integración, ya que el TLC constituye el mercado natural más importante para la mayoría de los países del continente, pero no para MERCOSUR, para Surinam o para Bolivia. Se trata de un falso dilema, sin embargo, puesto que todos los países ganarán con la integración hemisférica y tendrán interés en adelantar negociaciones dentro del plazo estipulado por los jefes de estado en Miami.

En el caso particular de Colombia y Venezuela, parece enteramente obvio continuar en el camino de la integración hemisférica, cuando se considera que los beneficios obtenidos son sustanciales y que en pocos años nuestros productores enfrentarán la competencia de los bienes mejicanos fabricados (en el TLC) con niveles internacionales de eficiencia. La integración brindará un seguro contra posibles medidas proteccionistas en los países del hemisferio, elevará nuestro poder de negociación, y facilitará la importación de instituciones estables. La integración constituirá un elemento central en la estrategia de desarrollo de la región puesto que los grandes perdedores del futuro serán los países excluidos de los bloques comerciales.

II. COSTOS Y BENEFICIOS DE LA INTEGRACION

La teoría estática del comercio internacional sugiere que las ganancias netas de los esquemas de integración serán mayores en la medida que ⁵:

i) se crean nuevos flujos de comercio (lo que depende, en parte de que exista una alta elasticidad-precio de demanda por importaciones); ii) se reduce sustancialmente la alta protección arancelaria y para-arancelaria de los socios con relación al mundo (i.e. se reduce a

cero en los sectores incluidos, y son poco significativos los sectores excluidos); iii) se incentiva la especialización en producción según un patrón similar al que resulta en una economía abierta⁶ (al producir los socios con niveles de eficiencia cercanos a los internacionales) y conlleva posibilidades amplias de que se originen economías de escala internas y externas a la firma, y de aprendizaje en la producción; iv) no existan costos de ajuste significativos; v) se cubran tanto el área de bienes como de servicios; vi) Se tengan normas claras y simples para la adhesión de nuevos países (ojalá, sin restricciones geográficas); vii) no se creen limitaciones para que cada socio reduzca sus aranceles y para-aranceles frente a terceros países o negocie nuevos acuerdos de integración en el futuro; viii) se limiten al máximo el uso de prácticas restrictivas relacionadas, por ejemplo, con mecanismos anti-dumping, salvaguardias, o reglas de origen.

Los ocho puntos antes citados permiten organizar nuestra discusión sobre las características del G3 y sobre sus posibles costos y beneficios. En particular, en la Sección III se afirma que los beneficios potenciales netos pueden llegar a ser significativos a la luz de los cuatro primeros puntos, y en la Sección IV se obtienen conclusiones similares cuando se analizan los aspectos contenidos en los numerales siguientes.

Por supuesto, algunos de estos beneficios se derivarían también de la apertura unilateral y,

⁵ Nogués, J y R. Quintanilla (1992), De Melo, J. et. al (1992) y Fritsch, W. (1992)

⁶ Más aún, será necesario oponerse a las presiones que necesariamente ocasionarán los acuerdos bilaterales para que no se continúe avanzando, presiones que en buena parte resultan de las rentas generadas en la integración bilateral. (CEPAL, 1994). Este no parece haber sido el caso, sin embargo. Se ilustra en el estudio de CEPAL que el patrón de exportaciones regionales (para bienes industriales) en los países latinoamericanos coincide en forma cercana con el patrón de especialización en el comercio mundial.

por ello tiene sentido la discusión sobre las ventajas y desventajas de cada esquema⁷. La literatura sobre el tema afirma que la apertura unilateral no es necesariamente superior debido a que siempre es posible diseñar un área de libre comercio que mejore el bienestar de los socios sin causar daño al resto del mundo (Kemp, M. y Wan, H. 1976); también menciona que los acuerdos regionales pueden traer ventajas sobre la apertura unilateral en la medida que existan dificultades de acceso al mercado del nuevo socio, o en que existan bienes regionales, para los cuales la proximidad geográfica y los costos bajos de transporte puedan proporcionar una renta "natural" de acceso al mercado (Dornbusch, R. 1989); finalmente, desde una óptica diametralmente opuesta, en ocasiones se han justificado los esquemas de integración como mecanismos de industrialización (Cooper, C. y B. Massel, 1965), este argumento gana importancia cuando se considera el alto peso de las exportaciones manufacturadas en las ventas regionales y, podría ser especialmente relevante para justificar la integración en economías ya abiertas como la chilena (ver Labán, R. y P. Meller, 1995).

La existencia de economías de escala no es un argumento en favor de la integración *per se*⁸,

⁷ La discusión es relevante, aún cuando es probable que en algunos países se considerase que no existían condiciones políticas para seguir avanzando en el camino unilateral, y se viese la apertura con socios comerciales como un **second best** para continuar liberando.

⁸ Tal como argumentan De Melo, J. et.al (1992) "bajo los supuestos standard para un país pequeño; es probable que la apertura unilateral sea más benéfica que el área del libre comercio aún cuando existen economías de escala. Intuitivamente si el costo mínimo de producción de un bien en el largo plazo se encuentra debajo del precio internacional, los socios de una unión de libre comercio deberían producir el bien al costo mínimo. En ambos países se consumirá según lo indique la demanda (al precio internacional), se exportará la producción residual y, no se producirán aquellos bienes para los cuales el costo mínimo de producción sea superior al precio mundial. La apertura unilateral también garantiza los anteriores resultados".

pero incrementa los beneficios netos de dicho proceso (con relación a la apertura unilateral) en los casos particulares antes citados (De Melo, J. et.al, 1992). Estas pueden darse tanto al interior de la firma, como por externalidades y economías de aglomeración. A nivel de firma, parecen presentarse en bienes de consumo duradero y en particular en algunos sectores como el automotriz (en general, mercados industriales oligopólicos), aunque podrían ser mas común de lo que usualmente se cree. En efecto, un trabajo empírico reciente de Caballero, R. y R. Lyons (1989) encuentra economías de escala significativas en la industria de Francia y Estados Unidos, y no descarta su presencia en la industria alemana, belga e inglesa (Baldwin, R. 1992a)⁹. El potencial aprovechamiento de economías de escala podría ser aún mayor en nuestras naciones, cuando se consideran las reducidas escalas de producción y la falta de especialización fruto de una alta protección brindada en el pasado. Las economías de escala podrían ser aprovechadas por aquellas firmas que sobreviven la apertura, aún si el nivel de producción agregado decrece (Brown, D. 1992).

Como un efecto adicional, Baldwin, R. (1989, 1993) muestra que las ganancias estáticas dan lugar a nuevas ganancias de mediano plazo, al incrementarse la relación capital-trabajo (en el proceso también se elevan la rentabilidad del capital, la inversión-ahorro y el ingreso), además estudios recientes indican que la integración continental ha brindado ganancias importantes de aprendizaje. En particular, se corrobora el hecho de que las firmas nacionales aprenden a exportar en los mercados regionales para luego exportar al mercado mundial¹⁰.

Finalmente, los beneficios de la integración se incrementan notablemente cuando se acepta que

⁹ Por supuesto, el mismo efecto podría obtenerse con las exportaciones al mercado mundial. Las economías de escala solo justificarían la integración si existiesen restricciones de acceso a los mercados internacionales.

las economías de escala globales afectan el crecimiento, y que la innovación constituye un fenómeno endógeno al proceso. El beneficio potencial de estos efectos es sustancialmente mayor al de los factores citados en los párrafos anteriores (los cuales elevaban el ingreso una sola vez), pues incrementan en forma permanente la tasa de crecimiento de la economía (Rivera-Batiz, L. y P. Romer, 1991)¹¹.

Baldwin, R. (1989) indica que las ganancias estáticas de la integración (creación y desviación de comercio) constituyen apenas un porcentaje insignificante de los beneficios totales. Así, mientras que el Informe Cechini considera que los beneficios (estáticos) de Europa en 1992 equivalen a un aumento del PIB de la Comunidad que oscila entre 2.5% y 6.5%, los beneficios se doblan al incluir el efecto de mediano plazo relacionado con el incremento en la relación capital-trabajo. Más significativo aún, el programa podría incrementar el ingreso de la Comunidad hasta en un 29% (incremento de 1% en la tasa anual de crecimiento) cuando se incluyen los efectos dinámicos antes mencionados. Por supuesto, el peso relativo asignado a los efectos dinámicos difiere para los distintos estudios, según las características del acuerdo analizado, y los supuestos empleados. Para el TLC, por ejemplo, Harris, R. G. y P. Robertson (1993) estiman que los beneficios dinámicos de la integración hemisférica (excluyendo a Méjico) seran dos veces mayores que los estáticos.

¹⁰ Este argumento fue verificado inicialmente en un estudio pionero de Garay, L. (1981), y ha sido confirmado recientemente por Buitelar (1993): en 64 de los 106 casos analizados, las firmas consideradas pasaron de exportar a los mercados regionales en 1979, a exportar a los mercados "externos" (fuera de la región) en 1989. El patrón descrito se observó con mayor fuerza cuando las firmas orientaron sus ventas iniciales hacia las exportaciones (y no hacia el mercado doméstico).

¹¹ El peso de estos factores es difícil de precisar empíricamente. Para una revisión general sobre los efectos dinámicos del comercio.

Este no es el final de la historia, por supuesto, pues la integración también podría incidir de manera importante sobre los flujos de inversión extranjera. Así, se argumenta en algunos trabajos (Hufbauer, G. y J. Schott, 1992) que los beneficios del TLC para Méjico se derivan más de la inversión que de las nuevas relaciones comerciales¹². El manejo macroeconómico y el crecimiento de la economía continuarán siendo quizás las variables claves para atraer capitales, pero el ingreso al TLC indica a los inversionistas internacionales que Méjico es ahora miembro del club de países dispuestos a mantener las reglas de juego solicitadas (aún cuando los desarrollos de los últimos meses colocaran bajo prueba este planteamiento). Según Bouzas, R. y J. Ros (1994) "el efecto de la movilidad de capitales - interactuando con la escala y con las ganancias en eficiencia técnica- puede cuadruplicar el tamaño de los efectos estáticos y dinámicos combinados". En la misma dirección, los trabajos que evalúan los efectos estáticos del TLC sobre Méjico obtienen beneficios que oscilan entre 2% y 4% del PIB (dependiendo de si se consideran o no economías de escala); éstos crecen entre 4%-7% cuando se considera la influencia de los flujos internacionales de capital y, superan el 10% cuando se considera el crecimiento de la productividad como un factor endógeno (Brown, D. 1992).

Se sugiere frecuentemente considerar el comportamiento de las variables macroeconómicas en la evaluación de beneficios y costos, camino poco recomendable en nuestro concepto, puesto que no existe aun consenso sobre las variables a utilizar (para una lista de posibles candidatos ver Hufbauer, G. y J. Schott, 1994) o sobre su peso relativo, además los rankings obtenidos oscilan excesivamente en el tiempo. Así, en el trabajo mencionado los autores obtienen una calificación relativamente satisfactoria para Méjico y Vene-

¹² La economía mexicana ya se encuentra integrada con los Estados Unidos a nivel comercial, siendo hoy reducidos los niveles de protección arancelaria y para-arancelaria en ambos países.

zuela, pero los resultados se modificarían dramáticamente al cambiar el período de análisis.

Es preciso reconocer, no obstante, que los esfuerzos adelantados por varios de los países del hemisferio en materia de integración podrían derivarse no tanto de un esfuerzo consciente, sustentado en la evaluación de beneficios y costos del tipo mencionado atrás, como de una reacción ante los nuevos acontecimientos mundiales. En particular, la consolidación y avance del proceso de integración en Europa y Asia, y la conformación reciente del TLC, podrían llevar a un mundo dividido en grandes bloques comerciales. El único resultado claro del reciente debate relacionado con las implicaciones de la formación de grandes bloques, es que los perdedores del futuro serán los países excluidos¹³.

III. FLUJOS COMERCIALES, VENTAJAS COMPARATIVAS Y PROTECCION

Tal como se mencionó en la Sección anterior el beneficio potencial de los acuerdos, depende entre otros factores, de la creación de nuevos flujos de comercio, de que sea considerable la reducción arancelaria entre los socios, y de que el acuerdo conduzca a la especialización según un patrón similar al que resultaría en una economía abierta. Con base en estos parámetros es posible afirmar que los beneficios del G3 serán considerables en el mediano plazo.

Los flujos comerciales intra G3 posiblemente se incrementarán en forma significativa durante los próximos años, si se considera que el comercio actual es mínimo, que el patrón de las exportaciones entre los tres países difiere radicalmente

del patrón respecto al resto del mundo, que se liberan simultáneamente el transporte y otros servicios y que, tal como se indica más adelante, la reducción arancelaria será considerable.

De otra parte, el G3 presenta una situación ideal en cuanto a las posibilidades de especialización para países como Colombia y Venezuela, ya que los costos de ajuste serán bajos durante los primeros años, debido a que la apertura frente a Méjico ocurrirá gradualmente, entre 10 y 13 años y, a que el peso del comercio intra-industrial continuará siendo alto durante los primeros años, por lo que los nuevos flujos comerciales no tendrán mayor impacto sobre la distribución del ingreso o sobre la reasignación de recursos entre sectores¹⁴.

Pero el efecto de largo plazo será considerable, si consideramos que el patrón de comercio tenderá a parecerse cada vez más al del resto del mundo, y que los productores colombianos y venezolanos competirán en el largo plazo contra niveles internacionales de eficiencia, debido al alto peso relativo de la economía de los Estados Unidos en los mercados y a la liberación del TLC.

Se sugiere en esta sección que los costos de ajuste (y las ganancias generadas vía reasignación de recursos) serán mayores en Venezuela que en Colombia, pues las estructuras productivas de Colombia y Méjico son altamente complementarias, mientras que Venezuela presenta ventajas comparativas similares a las del resto del mundo.

A. Flujos de comercio actuales y futuros

El comercio intra G3 es sumamente reducido en la actualidad, con una participación en las

¹³ Para una discusión sobre los beneficios y costos de la formación de bloques (ver Krugman, P. 1991). Según De Melo, J. y A. Panagariya (1992) la pregunta crítica consiste en si los bloques, una vez formados, cooperarán o serán hostiles. Existen mayores posibilidades de una solución "cooperativa" cuando es reducido el número de bloques, pero estos tendrán la tentación de ejercer el poder monopólico disponible.

¹⁴ El comercio intra-industria permite contar con ganancias importantes para los países que comercian, sin efectos (negativos) significativos sobre la distribución del ingreso; los costos de ajuste son por ello secundarios. (Helpman, E. y P. Krugman, 1985).

exportaciones totales apenas cercana al 2%¹⁵. Méjico no se encuentra entre los diez principales socios comerciales de Colombia o Venezuela (y viceversa)¹⁶. No obstante, durante los últimos años se ha observado una gran dinámica: las exportaciones colombianas a Méjico y a Venezuela se multiplicaron cuatro y seis veces (respectivamente) entre 1986 y 1992, y las exportaciones de Venezuela a Méjico se multiplicaron treinta y ocho veces en el mismo período. Ello sugiere que existe un alto potencial de comercio, el cual posiblemente se intensificará durante los próximos años.

¿Cuál será la dinámica de los flujos sectoriales futuros?. Es posible que en los primeros años continúe vigente el patrón actual de comercio, radicalmente diferente del que debería tener cada país frente al mundo, sin embargo a medida que transcurra el tiempo existieran mayores similitudes. De ser así, el análisis de las ventajas comparativas de cada país frente a Colombia indica que Méjico y Venezuela competirán para vender insumos y bienes de capital al productor colombiano.

El patrón actual de exportaciones de Colombia y Méjico al G3 difiere radicalmente del presentado por las ventas de cada país al mundo (en Venezuela ello sucede en menor medida). Así, mientras que el 66%, 44% y 85% de las exportaciones de Colombia, Méjico y Venezuela respectivamente, se concentran en productos agrícolas y minerales -, la participación de estos dos sectores apenas llega al 21%, 2% y 13% en las ventas de cada país al G3. También aparece desproporcionadamente alto el comercio intra-industrial, con un peso sustancial en químicos,

¹⁵ En 1992 Méjico exportó a Colombia US\$174 millones y a Venezuela US\$278, e importó cantidades aún menores desde ambos países (US\$71 millones desde Colombia, y US\$193 desde Venezuela).

¹⁶ Las relaciones comerciales entre Venezuela y Colombia son significativas, pero las relaciones comerciales entre ambos países continuarán rigiéndose en buena medida por la legislación del Pacto Andino.

en productos de plástico y caucho, y en maquinaria y textiles¹⁷. El resultado no es sorprendente si se consideran las relativas similitudes existentes en las relaciones capital-trabajo, sin embargo la evolución del comercio intra-industrial es difícil de predecir, pues depende en la mayoría de los casos de simples accidentes históricos.

El Cuadro 1 presenta los 15 (de 98) capítulos del arancel en que Colombia tendría ventajas y desventajas frente a Méjico y Venezuela, tomando como base las exportaciones actuales de cada país al mundo¹⁸ (para propósitos comparativos se incluyen las ventajas de Chile). Se encuentra que el patrón de ventajas comparativas de Colombia frente a los tres países es relativamente similar a aquel frente al mundo: Colombia exportará textiles y confecciones, manufacturas de cuero, material impreso y artístico, confitería, extractos de café y, algunos productos de la agricultura (harina, azúcar, tabaco, carne, y cacao)¹⁹.

El análisis de las desventajas relativas de Colombia (segunda parte del Cuadro) es interesante por varias razones. En primer lugar, explica claramente la marcada oposición de sectores como el

¹⁷ Si se colocan por orden de importancia las exportaciones sectoriales de cada país al G3 y al mundo, se obtienen los siguientes coeficientes de correlación de rangos:

Exportaciones	Colombia Mundo	Méjico Mundo	Venezuela Mundo
Colombia - G3	0.62		
Colombia - Méjico	0.31		
Colombia - Venezuela	0.67		
Méjico - G3		0.55	
Venezuela - G3			0.93

En otras palabras, tanto para Colombia y (en menor medida) para Méjico, se presenta una estructura de exportaciones enteramente diferente cuando éstas se dirigen a los países del G3 o al resto del mundo. Sobre la importancia del comercio intra-industrial en el G3 y en las relaciones con países limítrofes, (véase Pombo, C. 19940).

Cuadro 1. VENTAJAS COMPARATIVAS BILATERALES FRENTE A MEXICO, VENEZUELA Y CHILE

Ventajas Comparativas de Colombia frente a:

Méjico			Venezuela			Chile		
No. Capítulo	Descripción	Indice	Capítulo	Descripción	Indice	Capítulo	Descripción	Indice
1 62	Confecciones: vestidos	2.92	46	Cestería	3.82	42	Confecciones de cuero	3.50
2 61	Confecciones de punto	2.67	42	Confecciones de cuero	3.80	09	Café, té y especias	3.36
3 11	Harinas	2.66	65	Sombreros de fieltro	3.53	65	Sombreros de fieltro	3.29
4 42	Confecciones de cuero	2.57	17	Azúcar y confitería	3.49	63	Confec. para el hogar	3.25
5 49	Material impreso	2.46	62	Confecciones: vestidos	3.32	27	Combustibles	3.09
6 17	Azúcar y confitería	2.41	63	Confec. para el hogar	3.32	46	Cestería	2.98
7 97	Material artístico	2.38	61	Confecciones de punto	3.24	97	Material artístico	2.61
8 21	Extractos de café	2.33	01	Animales vivos	2.89	61	Confecciones de punto	2.56
9 24	Tabaco	2.29	64	Calzado	2.76	59	Textiles industriales	2.48
10 02	Carnes	2.28	49	Material impreso	2.74	17	Azúcar y confitería	2.22
11 59	Textiles industriales	2.26	11	Harinas	2.66	52	Algodón	2.19
12 46	Cestería	2.26	97	Material artístico	2.44	62	Confecciones: vestidos	2.15
13 18	Cacao	2.23	58	Otros productos textile	2.41	57	Alfombras y cordelería	2.15
14 58	Otros productos textiles	2.20	94	Manuf.de diversos mat.	2.36	58	Otros productos textiles	2.11
15 63	Confecciones para el hogar	2.15	06	Plantas vivas	2.26	35	Enzimas	2.10

Ventajas Comparativas de cada País frente a Colombia:

1 79	Metalurgia del Zinc	0.31	76	Metalurgia del aluminio	0.38	47	Pulpa de papel	0.25
2 78	Metalurgia del Plomo	0.36	16	Carnes y mariscos	0.41	74	Metalurgia del Cobre	0.28
3 74	Metalurgia del Cobre	0.42	98	Autopartes	0.50	23	Alimentos animales	0.29
4 87	Automóviles	0.42	72	Siderurgia	0.67	43	Pieles	0.31
5 07	Hortalizas	0.49	12	Forrajes	0.74	13	Extractos vegetales	0.32
6 31	Fertilizantes	0.56	34	Jabones	0.74	12	Forrajes	0.34
7 13	Extractos vegetales	0.58	05	Otros de origen animal	0.77	16	Carnes y mariscos	0.42
8 34	Jabones	0.62	29	Química básica orgánica	0.79	81	Metalurgia de otros	0.42
9 28	Química básica inorgánica	0.65	28	Química básica inorg.	0.88	22	Bebidas	0.44
10 37	Fotografía	0.66	74	Metalurgia del cobre	0.88	07	Hortalizas	0.46
11 43	Pieles	0.66	51	Lana	0.89	98	Autopartes	0.50
12 22	Bebidas	0.67	31	Fertilizantes	0.90	51	Lana	0.54
13 29	Química básica orgánica	0.69	10	Cereales	0.92	28	Química básica inorgánica	0.56
14 53	Lino y otras fibras textiles	0.70	23	Alimentos animales	0.93	26	Metales	0.56
15 89	Astilleros	0.71	79	Metalurgia del zinc	0.93	44	Madera	0.60

Notas. El indicador de ventajas comparativas aparece descrito en el texto. Toma un valor que oscila entre 0.25 y 4.

Valores altos para VC indican que Colombia posee una ventaja comparativa en dicho sector y vice-versa (ventaja para el otro país cuando el número es bajo)

Fuente: Cálculos del autor.

de productos químicos y petroquímicos a que se firmara el G3, el temor frente a las importaciones provenientes de Méjico parece exagerado si tenemos en cuenta que el país ya importa dichos productos desde Venezuela, con bajos costos de transporte y libre de aranceles. En segundo lugar, el análisis sugiere una alta complementariedad en las estructuras productivas de Colombia y Méjico, y un alto grado de sustitución entre Venezuela y Méjico. Ello significa que los productores mejicanos y venezolanos competirán para ofrecer insumos a bajo costo en Colombia.

Se presentan ventajas comparativas comunes en Méjico y Venezuela en la química básica (orgánica e inorgánica), en fertilizantes y jabones, en la metalurgia del cobre (también en Chile) y del Zinc; en Méjico y Chile en extractos vegetales y hortalizas, en pieles y en bebidas; y en Chile y Venezuela en forrajes y alimentos animales, en carnes y mariscos, en lana y en auto-partes. Por

¹⁸ Colombia tiene ventajas en un o sector capítulo determinado (s) cuando la participación de las exportaciones de (s) -en el total exportado- es mayor que el otro país. El índice construido toma valores que oscilan entre 0.25 (ventaja comparativa máxima para el otro país) y 4 (ventaja comparativa máxima para Colombia).

Para cada país (p) y sector (s) se determinó la participación de las exportaciones netas al mundo (x-m) en la suma de x y m:

$$VC_p = \frac{[x - M]_s}{[x + M]_s}$$

el índice oscila entre -1 (altas importaciones en relación a las exportaciones) y 1 (altas exportaciones)

Posteriormente, para cada sector (s) se determinó VCR (un índice de ventaja comparativa relativa) entre Colombia y Méjico, Colombia y Venezuela y Colombia y Chile; éste se escaló para que asumiese valores entre 0.25 (ventaja comparativa máxima para el otro país) y 4 (ventaja comparativa máxima para Colombia). Para el caso Colombia-Méjico se construyó el índice en la siguiente forma:

$$VCR_{col-mex} = \frac{[VCCOL^{+1}]_2}{[VCMEX^{+1}]_2}$$

supuesto, también existen ventajas no comunes: Méjico las tiene en lino, en fotografía, en metalurgia del plomo, en automóviles y en astilleros, y Venezuela en "otros de origen animal", en cereales, en siderurgia, y en metalurgia del aluminio.

B. Niveles de protección en Colombia, Méjico y Venezuela

A pesar de que los socios del G3 adelantaron profundas reformas en la protección brindada a su sector externo, con aranceles nominales promedio inferiores a 14% en los tres casos²⁰, aún se presentan sectores con alta protección nominal y efectiva. También se observa en el Cuadro 2 que el arancel máximo y la dispersión son mayores en Colombia y Venezuela que en Méjico²¹.

Además, el análisis del arancel efectivo indica altos niveles de protección en diferentes subsectores. Así, el arancel efectivo promedio es mayor a 20% en Colombia y Venezuela, mientras en Méjico se tienen valores superiores a 30% en los subsectores 13 (pesca), 31 (alimentos, bebidas y tabaco) y 32 (textiles y confecciones). Los valores resultan significativamente mayores

¹⁹ En 8 de los 15 capítulos en que Colombia tiene ventaja comparativa con respecto a Méjico, también existen ventajas con respecto a Venezuela y a Chile (cap. 17, 42, 46, 58, 61, 62, 63 y 97). De otra parte, en dos de los capítulos en que se tienen ventajas frente a Méjico (11,49 y 59), también se tienen frente a Venezuela o a Chile.

²⁰ Los aranceles nominales en Colombia, Venezuela y Méjico ascendían en 1985 a 83%, 30% y 34% (respectivamente, promedio) y a 200%, 135% y 100% (máximo) y, en 1991-92 a 11.6%, 11.7% y 13.4% (promedio) y 40%, 35% y 20% (máximo) (Edwards, S. 1994).

²¹ Así, mientras que el máximo en los dos primeros países es de 35% (sector automotor en el capítulo de maquinaria y equipo), en Méjico alcanza el 20% en 13 de los 18 subsectores considerados. De otra parte, el coeficiente de variación indica que el arancel mejicano es menos disperso en la mayoría de sectores, excepto para la agricultura (sector 11), la extracción de minerales (23 y 29) y los alimentos, bebidas y tabaco (31).

Cuadro 2. ARANCELES NOMINALES Y EFECTIVOS EN COLOMBIA - VENEZUELA Y EN MEJICO

Arancel nominal sector CIU (a dos dígitos)	Colombia y Venezuela				Méjico			
	Promedio	CV	Rango		Promedio	CV	Rango	
			Max.	Min.			Max.	Min.
11 Agricultura y caza	8.1	38.5	20	5	10.7	61.3	20	0
12 Silv. y ext. de madera	6.8	39.4	15	5	11.2	32.9	20	0
13 Pesca	15.4	43.2	20	5	18.7	18.9	20	10
21 Exp.de minas de carbón	5.0	0.0	5	5	10.0	0.0	10	10
22 Prod. de petróleo y gas	10.0	-	10	10	10.0	-	10	10
23 Extr.minerales metálicos	5.0	0.0	5	5	8.9	33.6	10	0
29 Extr.otros minerales	5.5	26.5	10	5	9.7	35.8	20	0
31 Alimentos, bebidas y tabaco	16.0	31.0	20	5	16.5	36.1	20	0
32 Textiles, confecciones y cuero	18.1	21.1	20	5	17.3	20.7	20	5
33 Madera y productos de madera	15.4	28.5	20	5	15.3	23.6	20	0
34 Papel, imprentas y editoriales	12.4	52.9	20	0	9.4	44.2	20	0
35 Productos químicos	9.9	57.6	20	0	12.3	34.0	20	0
36 Minerales no metálicos	13.3	34.5	20	5	15.3	26.8	20	0
37 Metálicas básicas	9.3	46.8	15	5	10.8	27.9	20	0
38 Maquinaria y equipo	12.2	59.8	35	0	14.1	30.8	20	0
39 Otras industrias manufactureras	15.4	38.2	20	5	16.3	28.5	20	0
Total	11.5	54.6	35	0	13.4	35.6	20	0
Industria								
Promedio simple	12.8				14.3			
Promedio ponderado	14.9				13.9			
Arancel efectivo sector CIU (a dos dígitos)								
11 Agricultura y caza	-5.4	87.4	148.2	-28.7	18.9	107.6	149.7	-42.0
12 Silv. y ext. de madera	5.9	119.2	20.4	-2.9	15.7	68.0	60.2	-1.1
13 Pesca	30.7	62.0	44.2	2.8	32.2	30.3	38.0	11.1
21 Exp. de minas de carbón	6.2	0.0	6.2	6.2	12.8	0.0	12.8	12.8
22 Productos de petróleo y gas	15.5	-	15.5	15.5	15.1	-	15.1	15.1
23 Extr. minerales metálicos	6.6	4.2	6.8	5.4	12.1	49.0	14.3	-7.9
29 Extr. otros minerales	7.5	61.2	26.4	2.7	14.3	54.9	42.4	-3.6
31 Alimentos, bebidas y tabaco	43.7	85.6	223.2	-54.8	31.2	99.4	235.2	-153.3
32 Textiles, confecciones y cuero	32.5	37.0	79.3	-60.4	31.5	36.6	76.7	-4.9
33 Madera y productos de madera	28.4	43.2	49.5	-9.3	25.3	41.2	60.2	-20.1
34 Papel, imprentas y editoriales	19.0	86.0	44.6	-12.1	13.2	72.5	45.3	-12.2
35 Productos químicos	16.6	99.1	60.5	-45.8	19.8	63.1	59.3	-22.3
36 Minerales no metálicos	21.7	47.4	66.7	-0.5	23.2	36.2	42.4	-4.9
37 Metálicas básicas	15.7	82.0	71.9	-53.1	17.4	63.7	85.3	-48.0
38 Maquinaria y equipo	23.0	121.5	123.1	-15.5	23.6	56.4	58.0	-28.9
39 Otras industrias manufactureras	26.7	56.4	60.4	-3.8	27.4	43.3	59.0	-12.7
Total	20.9	106.8	223.2	-60.4	23.2	77.2	235.2	-153.3
Industria								
Promedio simple	23.2				24.3			
Promedio ponderado	36.3				23.7			

CV: Coeficiente de Variación

Metodología: El arancel para Colombia y Venezuela corresponde al arancel tentativamente acordado entre Colombia y Venezuela en las negociaciones del Arancel Externo Común en el Grupo Andino. Este arancel sufrió algunas modificaciones antes de ser finalmente aprobado. Los índices de protección efectiva se calcularon con base en la matriz insumo producto andina, a nivel de cada ítem andina. Para el cálculo de los aranceles nominales y efectivos se obtuvo inicialmente el promedio aritmético simple de las posiciones andina para cada sector CIU a 3 dígitos, y luego se calculó el promedio ponderado a 2 dígitos, utilizando como ponderador el valor agregado en cada sub-sector. Los valores máximos y mínimos se obtuvieron a partir de las protecciones nominales y efectivas a nivel CIU 4 dígitos

Fuente: Cálculos del autor.

cuando se considera la estructura arancelaria a nivel más desagregado (CIIU 4 dígitos) con valores superiores a 70% (en ambos casos) en subsectores como agricultura y caza, en alimentos, bebidas y tabaco, en textiles confecciones y cuero, en metálicas básicas y, maquinaria y equipo. También se presentan algunos subsectores en que la protección efectiva es negativa y alta.

A pesar de las diferencias en la política general de protección no arancelaria brindada por los tres países²², se otorga, como en el resto del continente, trato especial a los sectores agrícola, automotriz y petrolero (Edwards, S. 1994), con consecuencias importantes en el G3.

Conjuntamente con Ecuador, Colombia y Venezuela implementaron un complicado programa de estabilización y de soporte de precios agrícolas (léase protección) para más de cien productos²³. Los sobrepuestos implícitos dependerán de la evolución de los precios internacionales, pero Reyes, A. et. al. (1994) obtienen sobrepuestos que oscilan entre 35% y 100% (dependiendo del año y del producto) en una simulación del sistema hecha para el período 1976-93. Méjico, por su parte, sustituyó en octubre de 1993 los mecanismos de sustento a los precios agrícolas, con subsidios directos otorgados por Procampo en aquellas áreas actualmente sembradas en trigo y harina, fríjol, arroz, algodón, soya, cebada y

sorgo. El valor pagado se determina con base en la producción media por hectárea, se mantendrá constante en términos reales durante diez años, y desaparecerá gradualmente entre los años 11 y 15 (Valdés, C. y K. Hjort, 1994).

En cuanto al sector automotriz, la Resolución 355 del Pacto Andino (o Convenio de Complementación) fijó un arancel externo común de 35% y 15% para las dos categorías consideradas, estipuló requisitos específicos de origen, y porcentajes de contenido regional de 40% y 30%. La legislación mejicana es aún más proteccionista, el "Decreto Automotriz" fijó acuerdos de compensación comercial (léase cuotas) entre los productores norteamericanos, mejicanos y canadienses para todos los bienes del sector, excepto para camiones de más de 15 toneladas y autobuses integrales.

IV. LAS CARACTERISTICAS GENERALES DEL G3

Se considera en esta sección la estructura general del G3 y, se muestra que sus características globales favorecen la creación de comercio. En particular y, recordando los numerales v) a viii) se indica que el acuerdo cubre tanto el área de bienes como de servicios, contiene normas claras y simples para la adhesión (la cual se facilita con un proceso lineal y automático de desgravación con pocas excepciones), no crea limitaciones para que sus socios liberen en forma unilateral o adelanten futuras negociaciones de integración

²² Colombia eliminó casi totalmente (se exceptúa la ropa usada) las licencias previas y las cuotas a las importaciones, mientras que en Venezuela se presentaron marcadas oscilaciones en el nivel de restricción de los controles: de una situación fuertemente proteccionista en 1989 (World Bank, 1993) se pasó al "régimen más liberal de la historia reciente" en 1991-92 (Naim, N. 1993); la situación cambió nuevamente en junio de 1994 cuando se reestablecieron los controles, se adoptó el nuevo control de cambios, y se crearon controles de precios para un conjunto importante de bienes de consumo (Anif-Fedesarrollo, 1994). En Méjico el 92% de la producción de bienes comercializables se encontraba bajo licencia previa en 1985, porcentaje que disminuyó a solo 17.4% en 1991 (World Bank, 1994).

²³ El sistema se adoptó siguiendo el ejemplo de las banadas de estabilización utilizado en Chile para un conjunto mínimo de productos. Se diseñó originalmente para ocho productos básicos del sector agropecuario (trigo, cebada, arroz, sorgo, frijol, soya y maíz, leche y azúcar) y se extendió posteriormente a más de cien productos sustitutos y derivados. La metodología para determinar las franjas ha variado, y se ha aceptado finalmente una metodología común en el seno del Pacto Andino. Las franjas o bandas son fijadas con base en los promedios mensuales de los precios internacionales para los últimos 5 años, por lo cual se producen períodos de marcada protección.

con otros países, y reduce sensiblemente las llamadas prácticas desleales de comercio.

A. Descripción del acuerdo

Los orígenes del G3 se remontan a comienzos de 1991, cuando los presidentes de los tres países acordaron (Acta de Guadalajara) estrechar vínculos, adelantar una política común en el Caribe, además de considerar conveniente la creación de una zona de libre comercio. Durante todo el año de 1991 se adelantaron negociaciones tendientes a un acuerdo de corte "tradicional" (con características similares a las de los acuerdos firmados por Chile con Colombia, con Méjico y con Venezuela) hasta conseguir un texto prácticamente definitivo en mayo de 1992.

No obstante, una vez terminadas las negociaciones del TLC, en agosto de 1992, Méjico replanteó sus preferencias y propuso negociar un acuerdo de alcance similar al TLC. Colombia y Venezuela aceptaron finalmente, considerando las posibilidades de expansión comercial con Méjico, y que el G3 podría ser un acuerdo "puente" en el camino hacia la integración hemisférica. Se prepararía al país para futuras negociaciones con el TLC y con otros acuerdos del hemisferio, y se podría plantear una estrategia de bloque, a la cual podrían adherir países del Caribe, o de Centro América entre otros; también se pensó que los acuerdos logrados entre Colombia y Venezuela podrían discutirse luego en el seno del Pacto Andino. Se adelantaron ocho rondas de negociación durante 1993 y, cuatro rondas más entre enero y mayo de 1994. El acuerdo se firmó en Cartagena el 13 de junio de 1994.

La estructura del G3 es similar a la del TLC. El acuerdo contiene veintitres Capítulos, entre los cuales se incluyen el trato nacional y el acceso de bienes al mercado (Capítulo 3), el sector automotor (4), el sector agropecuario y las medidas fito y zoo-sanitarias (5), reglas de origen (6), procedimientos de aduana (7), salvaguardias

(8), prácticas desleales de comercio internacional (9), principios generales sobre comercio de servicios (10), telecomunicaciones (11), servicios financieros (12), entrada temporal de personas de negocios (13), normas técnicas (14), compras del sector público (15), políticas en materia de empresas del estado (16), inversión (17), propiedad intelectual (18), y solución de controversias (19). Adicionalmente, el acuerdo contiene dos capítulos iniciales de contenido general: disposiciones iniciales (1) y definiciones generales (2), y cuatro capítulos finales sobre administración del tratado (20), transparencia (21), excepciones (22) y disposiciones finales (23). Entre sus características generales podrían mencionarse las siguientes:

- A diferencia de los demás tratados vigentes en América Latina, no se pretende llegar a una unión aduanera (con las consecuencias sobre normas de origen planteadas adelante).

- Es relativamente fácil retirarse del G3, para lo cual basta con denunciar el Tratado seis meses antes. Ello contrasta con algunos acuerdos "del pasado", en los que existían cláusulas que prácticamente impedían el retiro. En el caso del Mercado Común Centroamericano, por ejemplo, se estipulaba originalmente que ninguno de los países firmantes podría retirarse antes de 20 años y que, una vez transcurrido ese período, las obligaciones se mantendrían durante 5 años, esta última cláusula también existe en el Pacto Andino.

- A diferencia de lo que se estipula en ALADI o en el Pacto Andino, cualquiera de los socios puede adelantar negociaciones de liberación con otros bloques o grupos de países sin compensación alguna.

- El acuerdo contiene cláusulas de adhesión sumamente amplias y sencillas.

- Las controversias se resuelven mediante la conformación de paneles, cuyas decisiones son de forzoso cumplimiento para las partes.

También es interesante mencionar que el G3 está conformado por dos acuerdos bilaterales con Méjico, ya que buena parte de las relaciones entre Colombia y Venezuela continúan rigiéndose por la normatividad del Pacto Andino. A pesar de ello, los dos últimos países decidieron adoptar aquellas disciplinas del G3 que no se encontrasen suficientemente desarrolladas en el segundo acuerdo: normas fito y zoo-sanitarias, procedimientos de aduana, algunos servicios (telecomunicaciones, servicios financieros, y entrada temporal de personas), normas técnicas, compras estatales, inversión, y solución de controversias.

Existen algunas diferencias entre el TLC y el G3, pero antes de continuar, y considerando la gran similitud entre ambos acuerdos, conviene recordar la evaluación de Hufbauer, C. y J. Schott (1993) a las diferentes disciplinas del TLC. Con base en el potencial liberalizador en cada área y en las recomendaciones de su trabajo inicial (Hufbauer, C. y J. Schott, 1992) se otorgó la peor calificación (C y C+) en las áreas de salvaguardias y reglas de origen, una calificación intermedia (B o B+) en subsidios y dumping, compras estatales, propiedad intelectual, medio ambiente y maquiladoras; y una calificación óptima (A-, A y A+) en solución de controversias e inversión.

B. Desgravación, cuotas y prácticas desleales

1. Desgravación

Se pretendió inicialmente negociar el programa de desgravación producto a producto (como en el TLC) pero, luego de interminables y poco fructíferas discusiones, los Presidentes de los 3 países acordaron en octubre de 1993 un programa único de desgravación a 10 años, con un plazo ligeramente mayor para el sector automotriz (13 años). Sin embargo, las ordenes presidenciales no siempre se cumplen cuando regresan a manos de los técnicos, y en particular cuando los tratados firmados previamente limitan

el margen de maniobra. Méjico mantiene restricciones cuantitativas importantes en el sector automotriz, por lo que las reducciones arancelarias no tendrían efecto alguno sobre las importaciones (en Colombia y Venezuela, si ocurriría), y los tres países mantienen políticas especiales en la agricultura, lo que condujo a la exclusión permanente de varios productos del sector. Tampoco se cumplió enteramente la orden de los Presidentes en materia de liberación, pues durante las últimas rondas de negociación Colombia y Méjico (no así Venezuela) decidieron acelerarla a menos de 10 años para un conjunto importante de bienes.

El Cuadro 3 presenta los resultados finales de la negociación del G3 entre Colombia y Méjico, indicando el peso de los bienes incluidos en cada lista según las exportaciones al mundo y al otro país. Se observa el peso mínimo de los productos excluidos permanentemente: Colombia excluyó el 0.8% de las exportaciones desde Méjico (1.9% o 2.6% cuando se consideran las exportaciones de Méjico al mundo, con y sin petróleo), y Méjico excluyó el 1.8% (9.2% o 1.8%, para exportaciones al mundo, con y sin petróleo). Las excepciones se concentraron en los sectores de "agricultura y caza" y en "alimentos, bebidas y tabaco". En la ronda final de negociaciones también se excluyó el sector de textiles y confecciones para el comercio entre Méjico y Venezuela.

También se presentaron excepciones importantes en el sector automotriz. Para los camiones de más de 15 toneladas (donde no existen cuotas u acuerdos de compensación entre Méjico y Estados Unidos en el TLC) se fijaron dos años de gracia, con una desgravación lineal y automática durante los 11 años siguientes y, para los demás vehículos se acordó liberación arancelaria y para-arancelaria completa en el año 13, no obstante, poco se sabe sobre las políticas concretas (orígenes, intercambio compensado, patrón de reducciones arancelarias, etc) que se adoptarán,

Cuadro 3. EL PROCESO DE LIBERACION EN EL G3

Liberación en Colombia

	Exportaciones de Méjico al mundo				Exportaciones de Méjico a Colombia			
	Distribución (%)				Distribución (%)			
	Inmediata	5 Años	10 Años	Excluidos	Inmediata	5 Años	10 Años	Excluidos
CIU (a dos dígitos)								
11 Agricultura y caza	0.0	0.0	89.1	10.9	0.0	0.0	80.0	20.0
12 Silv. y ext. de madera	0.0	0.0	100.0	0.0				
13 Pesca	0.0	0.0	100.0	0.0				
21 Exp. de minas de carbón								
22 Productos de petróleo y gas	0.0	0.0	100.0	0.0				
23 Extr. de minerales metálicos	4.2	0.0	95.8	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
29 Extr. otros minerales	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
31 Alimentos, bebidas y tabaco	0.0	0.0	68.0	32.0	0.0	0.0	19.2	80.8
32 Textiles, confecciones y cuero	14.4	0.4	85.2	0.0	16.8	0.0	83.2	0.0
33 Madera y productos de madera	1.0	1.0	98.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
34 Papel, imprentas y editoriales	17.5	1.3	81.3	0.0	56.1	0.0	43.9	0.0
35 Productos químicos	20.1	3.7	75.7	0.6	50.5	4.8	44.4	0.2
36 Minerales metálicos	0.5	1.0	98.6	0.0	3.9	4.7	91.4	0.0
37 Metálicas básicas	6.0	6.3	87.6	0.0	14.5	24.4	61.1	0.0
38 Maquinaria y equipo	5.5	0.8	93.7	0.0	28.6	0.3	71.1	0.0
39 Otras industrias manufactureras	39.5	1.7	58.8	0.0	21.0	17.0	62.0	0.0
Total	5.7	1.1	91.3	1.9	41.7	5.3	52.3	0.8
Total sin petróleo	8.0	1.6	87.8	2.6	41.7	5.3	52.3	0.8

Liberación en Méjico

	Exportaciones de Colombia al mundo			Exportaciones de Colombia a Méjico		
	Distribución (%)			Distribución (%)		
	Inmediata	10 años	Excluidos	Inmediata	10 Años	Excluidos
CIU (a dos dígitos)						
11 Agricultura y caza	0.0	76.1	23.9	0.0	2.2	97.8
12 Silv. y ext. de madera						
13 Pesca	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0
21 Exp. de minas de carbón	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
22 Productos de petróleo y gas	0.0	100.0	0.0			
23 Extr. minerales metálicos	0.0	100.0	0.0			
29 Extr. otros minerales	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0
31 Alimentos, bebidas y tabaco	0.0	78.4	21.6	0.0	100.0	0.0
32 Textiles, confecciones y cuero	45.9	54.1	0.0	44.6	55.4	0.0
33 Madera y productos de madera	2.8	97.2	0.0	1.0	99.0	0.0
34 Papel, imprentas y editoriales	32.4	67.6	0.0	22.4	77.6	0.0
35 Productos químico	5.3	92.4	2.2	19.8	80.2	0.0
36 Minerales metálicos	3.8	96.2	0.0	5.6	94.4	0.0
37 Metálicas básicas	67.0	33.0	0.0	0.0	100.0	0.0
38 Maquinaria y equipo	13.8	86.2	0.0	30.4	69.6	0.0
39 Otras industrias manufactureras	83.8	16.2	0.0	66.0	34.0	0.0
Total	20.1	70.8	9.2	30.8	67.5	1.8
Total sin petróleo	30.8	67.5	1.8	30.8	67.5	1.8

Fuente: Echavarría (1994)

en esos 13 años, pues dependerán de las negociaciones de consenso en el llamado Comité del Sector Automotor.

De otra parte, se observa cierta asimetría entre Méjico y Colombia, al menos cuando se consideran las exportaciones de cada país al mundo como proxy del patrón de comercio futuro entre ambos países. En efecto, solo 8% de las exportaciones mejicanas entrará a Colombia en forma inmediata y, 10% en cinco años, mientras que 31% de las exportaciones colombianas ingresará a Méjico libre de arancel inmediatamente. De otra parte, Colombia podrá vender en Méjico, libre de aranceles, un porcentaje alto de productos ubicados en sectores en los cuales posee claras ventajas comparativas, tales como textiles y confecciones, o papel, imprentas y editoriales.

2. Cuotas y prácticas desleales

Solo se aceptarán restricciones al acceso (e.g. cuotas o licencias previas) para las importaciones de artículos usados y, para las de una lista de bienes estipulados explícitamente en el acuerdo, estos son: derivados del petróleo y buena parte de los productos del sector automotor en Méjico, energéticos (siempre y cuando exista o se cree una previsión constitucional que así lo exija) en Colombia y Venezuela. Se aceptan los requisitos de desempeño que mantienen Colombia y Venezuela en el sector automotor, y se respeta la constitución colombiana en materia de compras departamentales de licores ²⁴.

En caso de que hoy existan, el G3 permite mantener los niveles de subsidios a las exportaciones durante un período máximo de cuatro años, eliminándose en forma paulatina entre los años 5 y 10, se permiten los incentivos a las exporta-

²⁴ La Constitución ordena que los Departamentos colombianos pueden crear impuestos a los licores provenientes de otras regiones del país, por tanto también a los licores importados.

ciones, siempre y cuando, tengan efectos "mínimos" sobre la producción y sean aceptados en el GATT, y no se aceptan los impuestos a las exportaciones, excepción hecha de algunos artículos de primera necesidad declarados en forma explícita en el acuerdo. Finalmente, se estipula que los bienes producidos en zonas francas gozarán de los beneficios del acuerdo siempre y cuando cumplan con las respectivas normas de origen.

V. EL G3 Y LA INTEGRACION HEMISFERICA

A. Areas conflictivas

Pocos días antes de firmarse el G3, las directivas de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI, según Urrutia, 1983, la asociación más poderosa de Colombia) solicitaron al Presidente de la República no firmar el G3, considerando los posibles efectos negativos sobre la producción nacional. La posición anterior fue compartida por la mayoría de asociaciones gremiales y, especialmente por aquellas en los sectores metal-mecánico y petroquímico; ni siquiera apoyaron el acuerdo los textileros y confeccionistas o los empresarios exportadores.

La discusión que surge en este campo ameritaría otro documento sobre la economía política de los acuerdos de integración. A pesar de que, con contadas excepciones, las asociaciones gremiales no estuvieron cuando se firmo el acuerdo, si estuvieron presentes los grandes empresarios del país. Por otra parte, con base en una encuesta a 425 empresarios, Fedesarrollo concluye que:

"A pesar de las críticas que se han hecho a los acuerdos comerciales, especialmente con Méjico, fueron bien recibidos por los industriales. Prácticamente la mitad de los empresarios apoyan el acuerdo con Méjico frente a un 26% que lo encuentra contrario a sus intereses. La oposición es mayoritaria entre los productores de tabaco, alimentos concentrados para animales y manu-

facturas textiles. El apoyo más entusiasta se encuentra en los sectores de azúcar, confecciones y manufacturas de cuero. El único sector que aparece con claras reservas frente al G3 es el de materias primas (60% de los empresarios encuestados en dicho sector consideran el G3 como un acuerdo 'favorable, muy favorable o indiferente', y el 40% como 'desfavorable o muy desfavorable' ".

¿Pesán más los sectores perdedores (que los ganadores) en las opiniones de los Gremios?. Si así fuere, ¿que mecanismos existen para compensar perdedores, o para que se pronuncien los beneficiados?. No es el campo de este trabajo, pero sí es importante entender las razones que llevaron a las agremiaciones de Colombia (y en menor medida de Venezuela, en ciertos momentos de la negociación) a oponerse al acuerdo. Es probable que algunas de las áreas conflictivas de negociación en el G3 acaben también siéndolo en el contexto de la integración hemisférica.

1. Asimetría y tamaños relativos

El tamaño relativo de las economías será una variable de singular importancia en la discusión sobre la integración hemisférica, ante la existencia de concepciones claramente diferentes en el continente. La asimetría concedida en los viejos acuerdos firmados en América Latina (también en la Comunidad Europea) es explícita, sustancial y de carácter semi-permanente, mientras que aquella que rige (los nuevos) en el TLC y en el G3 (desarrollada en el proceso de las negociaciones), es apenas parcial y de corto o mediano plazo.

Los países de mayor nivel de desarrollo relativo en la ALADI conceden ventajas semi-permanentes a los demás (existen tres categorías de países según su nivel de desarrollo). Colombia y Venezuela han concedido ventajas durante décadas a Ecuador y a Bolivia en el Pacto Andino²⁵. También existe asimetría explícita en los

acuerdos firmados por Colombia y Venezuela con CARICOM y en el (proyecto de) acuerdo de estos dos países con Centro América²⁶. Se trata de preferencias mucho mayores y duraderas que las que Méjico obtuvo en el TLC o que las logradas por Colombia y Venezuela en el G3, causando profunda insatisfacción en el sector productivo de estos dos países. ¿Por qué otorgar asimetría sustancial cuando se negocia con países "pequeños", y no obtenerla de los países "grandes"?, era la pregunta.

¿Cuán dispersos son los tamaños relativos de las economías del G3 en relación a otros acuerdos?. ¿En qué medida será relevante esta discusión cuando se considere la integración hemisférica?. El Cuadro 4 evalúa la dispersión relativa para las diferentes economías en los distintos acuerdos de integración en América Latina (con y sin el Caribe) y en el Hemisferio Americano. Se presenta el PIB promedio (relativo al de los Estados Unidos), el coeficiente de variación y la relación entre el mayor y menor PIB en cada acuerdo.

Es claro, en primer lugar, que el tamaño relativo de las economías del G3 es relativamente homogéneo, con una relación entre el PIB máximo (Méjico) y mínimo (Venezuela) de 5.2, comparado con 7.8 en el CARICOM, 11.1 en el TLC, 11.3 en el Pacto Andino, y 66.5 en MERCOSUR. Se obtiene una conclusión relativamente similar cuando se observa el coeficiente de variación del PIB, siendo un poco menor en Centro América y el Pacto Andino, pero mayor en CARICOM, en el TLC y en MERCOSUR²⁷.

²⁵ El carácter diferencial entre los países del Pacto Andino consta en el acuerdo original. En la elaboración del arancel externo común, por ejemplo, Ecuador goza de algunas preferencias de carácter semi-permanente.

²⁶ Los países del CARICOM gozan de libre acceso al mercado colombiano en un conjunto amplio de bienes, y sólo en cuatro años comenzarán negociaciones tendientes a considerar la apertura en los países del CARICOM. Venezuela concede apertura *unilateral* indefinida.

Cuadro 4. TAMAÑO RELATIVO DEL PIB DE LOS PAISES INVOLUCRADOS EN LOS DIFERENTES ACUERDOS DE INTEGRACION

	Tamaño		Dispersión			
	PIB promedio (USA=100)	PIB del grupo (USA=100)	CV	Máximo/mínimo	Máximo	Mínimo
Caricom	0.1	0.5	0.79	7.8	Trinidad y Tobago	Guyana
Centro América	0.2	1.1	0.43	3.6	Guatemala	Honduras
Chile	1.3	-	-	-		
Comunidad Europea	-	-	-	-		
(a) ^a	7.7	91.8	0.99	167.3	Alemania	Luxemburgo
(b) ^b	9.2	91.8	0.82	35.4	Alemania	Irlanda
EFTA	4.2	29.1	1.24	13.4	Reino Unido	Portugal
G3	4.3	13.0	0.76	5.2	Méjico	Venezuela
Mercosur	4.2	16.9	1.25	66.5	Brasil	Paraguay
NAFTA	39.5	118.6	1.08	11.1	Estados Unidos	Méjico
Pacto Andino	1.2	6.0	0.63	11.3	Colombia	Bolivia
América Latina	3.0	33.2	0.57	66.5	Brasil	Paraguay
América Latina y el Caribe	1.7	34.7	1.15	388.9	Brasil	Guyana
Hemisferio Americano	6.6	144.3	1.15	2,946.1	Estados Unidos	

^a Considerando a Bélgica, Holanda y Luxemburgo como tres países.

^b Considerando a BENELUX como un único país.

CV: Coeficiente de Variación.

Grupos de Países:

Caricom: solo se incluyeron Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago; Centro América: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua; Comunidad Europea: Alemania (Rep.Federal), Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal, Reino Unido; EFTA: Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suíza; G3: Colombia, México, Venezuela; Pacto Andino: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela.

Fuente: Summers, R. y A. Heston (1988).

De otra parte, los acuerdos firmados hasta el momento (excluido MERCOSUR) presentan una dispersión menor entre los tamaños máximo y mínimo que la observada en la Comunidad Económica Europea (35.4 si se consideran conjuntamente a Bélgica, a Holanda y a Luxemburgo; 167.3 en caso contrario), aún cuando lo contrario sucedería para un acuerdo de América Latina y

el Caribe, y todavía más para un acuerdo hemisférico. Las conclusiones son similares para el coeficiente de variación, pero se observa una enorme dispersión en el TLC (mayor que en Europa).

Dos aspectos merecen resaltarse, sin embargo, antes de terminar con nuestra discusión sobre

asimetría. En primer lugar, *ceteris paribus*, son los países pequeños los que ganan más con el comercio (al menos bajo los supuestos que sirven de base a este documento), y por ello parece extraño solicitar compensación para integrarse. En efecto, la integración difícilmente implicará una reasignación de recursos importante en los Estados Unidos, mientras que podría conllevar ganancias importantes de reasignación (y costos de ajuste) en una economía cerrada y pequeña.

Se enfatiza el concepto de grado de apertura en el párrafo anterior, pues no existen costos de ajuste en una economía abierta por pequeña que ésta sea²⁸. En otros términos, los costos de ajuste no se deben tanto al proceso de integración como a la política económica previa seguida por el país que se integra, por lo tanto serán menores los costos de ajuste en Chile al integrarse comercialmente con los Estados Unidos, o los que enfrentan Uruguay y Paraguay al integrarse con Brasil y Argentina. No se entendería, de otra forma, que el tratamiento asimétrico haya sido mínimo en MERCOSUR, el acuerdo con las mayores diferencias relativas en el tamaño de sus socios (Cuadro 4).

En segundo lugar y, es un punto enfatizado permanentemente por los negociadores canadienses en el contexto del TLC, las disciplinas de los acuerdos benefician más a los países pequeños, frecuentemente afectados por el comportamiento arbitrario del país grande cuando no existe ley alguna.

²⁷ Adicionalmente, el ingreso per capita en el G3 es más homogéneo que el de los demás acuerdos, tanto si se considera la relación entre el máximo y el mínimo, como el coeficiente de variación. Europa y MERCOSUR aparecen ahora como acuerdos entre países relativamente similares cuando se comparan con los demás acuerdos. Se mantiene la conclusión de que un acuerdo para Latinoamérica y el Caribe y (aún más) para el hemisferio americano se daría entre países sumamente desiguales.

²⁸ Agradezco a Eduardo Lora sus comentarios sobre este punto.

2. Salvaguardias y el fantasma de la salvaguardia cambiaria

Según lo observado en la Sección II, todo acuerdo que cree comercio debe limitar al máximo el uso de prácticas restrictivas relacionadas, por ejemplo, con salvaguardias. Presumiblemente, los países deberían mantener una única modalidad de salvaguardia (la que permite el GATT) con el fin de proteger transitoriamente sus sectores productivos en caso de shocks externos inesperados y contraproducentes²⁹, pero la experiencia del G3 refleja que esta posición es extrema y, que existirá una gran presión por mantener salvaguardias cuando se negocian áreas de libre comercio (a diferencia de las uniones aduaneras: actualmente no es posible aplicar salvaguardias entre los socios del MERCOSUR, del Pacto Andino, del Mercado Común Centro Americano o del CARICOM), cuando algunos de los miembros involucrados en la negociación son pequeños, o cuando existen altos niveles de protección a los productores nacionales. Por supuesto, para los negociadores de nuevos acuerdos sería de gran ayuda contar con una plataforma común previamente aceptada por la mayoría de países del hemisferio.

En el G3 se trató de lograr un punto intermedio en materia de protección: existen modalidades de salvaguardias adicionales a las que permite el GATT a cada país, pero su aplicación se encuentra relativamente restringida. Así, se permite el uso de la llamada salvaguardia "bilateral"³⁰ durante 15 años (10 años en el TLC), pero ésta es de

²⁹ Algunos autores (e.g. Finger, J. 1995) criticarían duramente esta posición "conciliadora", considerando que aún la salvaguardia del GATT se traduce finalmente en un conjunto de prácticas restrictivas disfrazadas.

³⁰ Concebida originalmente para compensar los "errores" que pudieran haberse cometido en las negociaciones a nivel de ítem arancelario. El mecanismo perdió parcialmente sentido cuando se acordó la liberación generalizada a 10 años, pero la salvaguardia bilateral permaneció en el G3.

carácter arancelario (nunca cuotas) y no puede invocarse por más de dos años (1 año original con otro de prórroga); además, se exige compensación cuando se solicita ante amenaza de perjuicio, o cuando se prorroga al segundo año. También se acordó un mecanismo de salvaguardia tipo arancel- cuota para el sector agrícola (aplica únicamente entre Venezuela y Méjico) y otro para el sector financiero, estipulándose que cada país podrá suspender los beneficios del capítulo de servicios en caso de un grave trastorno económico y financiero que no sea posible solucionar mediante medidas alternativas, o cuando la balanza de pagos enfrente serias dificultades.

Colombia y Venezuela insistieron en mantener una salvaguardia cambiaria en el G3 (la cual no fue finalmente aprobada) reflejando la influencia de los "fantasmas del pasado". En efecto, como resultado de una concepción equivocada del papel que juega la tasa de cambio en las diferentes economías y de la capacidad que tienen los gobiernos para afectar la tasa de cambio real, se creó en el Pacto Andino la llamada salvaguardia cambiaria, aplicada con frecuencia entre los países socios³¹. De hecho, fue la discusión sobre la vigencia de la salvaguardia cambiaria la que condujo a que Venezuela sólo ingresase al Pacto Andino en 1973, 6 años más tarde que los demás socios. No existen salvaguardias cambiarias en ningún otro acuerdo de integración, y es de esperar que los países del Pacto Andino insistan nuevamente sobre este punto cuando se realicen conversaciones a nivel hemisférico. Deben idearse estrategias alternativas (e.g. una mayor coordinación en el manejo de las políticas fiscales y monetarias entre los países) tendientes al mismo propósito, pues la salvaguardia cambiaria cerraría

buen parte del comercio en el continente, dada la alta fluctuación de la tasa de cambio en nuestros países, y su papel central como variable de ajuste macroeconómico.

3. Normas de origen

Las normas de origen constituyen el mayor obstáculo en el camino de un proceso satisfactorio de integración continental. Su propósito es claro y comprensible (limitar los beneficios del acuerdo a los socios) pero los resultados finales de las negociaciones son casi siempre desafortunados. Las normas de origen terminan convirtiéndose en una "caja negra" cuyos efectos son poco claros, brindan niveles de protección desconocidos y, constituyen un mecanismo asimétrico en favor de los países más desarrollados. De hecho, las normas de origen equivalen a "requisitos de desempeño", prohibidos en el TLC y en el G3 por sus efectos distorsionantes sobre el comercio. Las discusiones sobre las normas de origen (y sobre la política agrícola) fueron las más complicadas en las negociaciones del TLC (Edwards, S. 1993) y serán especialmente traumáticas en el contexto hemisférico.

Según Hufbauer, G. y J. Schott (1994), las reglas de origen del TLC son insatisfactorias por dos razones: en primer lugar, penalizan y vuelven menos eficientes a los productores de la región al obligarlos a comprar insumos regionales caros (cuando se trata de exportar al otro país); en segundo lugar, constituyen un desafortunado precedente para otros acuerdos de integración, cuyos socios podrían emular las prácticas citadas. Resultan aún más odiosas en el G3, si se considera que los flujos de comercio actuales son decididamente menores.

Méjico insistió en la conveniencia de normas de origen similares a las del TLC, lo que estancó las negociaciones durante más de un semestre y (a pesar de los avances logrados) causó profundo malestar en los sectores privados de Colombia y

³¹ Esta salvaguardia ha sido solicitada en 34 ocasiones en la historia del Grupo Andino, habiendo sido aprobada su aplicación en 18 de ellas. Colombia ha sido el país que más la ha solicitado (24 veces, contando con aprobación en 12 de ellas).

Venezuela. La discusión sobre normas de origen es excesivamente compleja y requiere un análisis detallado que supera el alcance de este documento. A continuación se señalan algunos aspectos relevantes:

i) las normas de origen del G3 son excesivamente restrictivas, además Colombia y Venezuela siempre fueron partidarios de los estándares ALADI (menos restrictivos). Se han hecho avances apenas parciales en dicha dirección; ii) la negociación fue especialmente complicada en ciertos subsectores como el de petroquímica y el de fibras sintéticas para textiles. Los productores de Colombia y Venezuela consideraron que jamás podrían cumplir con algunos de los estándares acordados, y ello causó aún mayor oposición del sector petroquímico colombiano quien no solo posee desventaja comparativa frente a Méjico y Venezuela, sino que tampoco cumple con los requisitos de origen para exportar; iii) se crearon mecanismos que permitiesen "suavizar" el efecto restrictivo de las normas de origen. Entre ellos:

a. El Comité de Insumos Regionales: el cual podrá clasificar transitoriamente un bien como regional (a pesar de no cumplir con las normas de origen estipuladas) cuando no existan los insumos regionales necesarios para la producción en ese sector particular, o cuando su calidad sea deficiente.

b. Se crearon Cupos Especiales para los textiles y confecciones con fibras sintéticas, aceptándose que Colombia exporte un porcentaje de dichos productos con reglas de origen más laxas que las estipuladas en el acuerdo (los textiles y confecciones quedaron excluidos del acuerdo para el comercio entre Méjico y Venezuela).

c. Algunas normas de origen no son tan estrictas en el período inicial. Así, el contenido regional estipulado para la mayoría de bienes es de 50% en los primeros 5 años, y de 55% a partir del año

6o; en química y petroquímica se fijó un contenido regional de 40% para los primeros 3 años, de 45% para el 4o y 5o año, y de 50% para los años posteriores.

Varias son las discusiones relacionadas con las normas de origen, sin que exista aún una posición clara sobre la conveniencia relativa de las alternativas disponibles. El GATT ha creado un grupo de trabajo en este campo, y sus recomendaciones serán quizá importantes. Para comenzar, la norma de origen que prevalece en el TLC (el salto de clasificación arancelaria) es fácil de administrar, pero es poco transparente. Colombia y Venezuela se opusieron en todo momento a este tipo de reglas, cuando se observó que la propuesta mejicana implicaba enormes dispersiones en el contenido regional implícito, pudiendo convertirse fácilmente en una política industrial particularmente útil para alguno de los países. La preocupación fue aún mayor en aquellos bienes que no se producen pero con potencial para ser producidos en el mediano plazo, pues el sector privado no conocía las implicaciones concretas de los saltos de clasificación arancelaria propuestos.

Para evitar cualquier política sectorial de alguno de los países, Colombia y Venezuela consideraron más equitativa una regla general que estipulase un contenido regional cercano al 50% en todos los sectores, la cual se modificaría a otro nivel de contenido regional cuando los tres países así lo acordaran. No obstante, el criterio de contenido regional también presenta inconvenientes: es difícil de controlar, y fluctúa con los precios relativos y con variaciones en los procesos productivos.

No son muchas las alternativas disponibles para resolver los inconvenientes antes señalados. Algunos autores han mencionado la conveniencia de conformar uniones aduaneras como una posible alternativa a las normas de origen (Fritsch, W. 1992), y ciertamente podría avanzarse en esta dirección, al menos en forma parcial, tratando de lograr aranceles relativamente similares

en los bloques que ya tienen arancel externo común (e.g. MERCOSUR y Pacto Andino), o acordando aranceles similares para todo el hemisferio cuando sean especialmente conflictivas o restrictivas las normas del TLC. Este camino se intentó con relativo éxito en las negociaciones del TLC en los sectores de autos y de computadoras (Hufbauer, G. y J. Schott, 1993). Finalmente, es importante considerar que las normas de origen no tendrán mayor incidencia en la medida en que los aranceles sean bajos, y es por ello especialmente útil encontrar soluciones para los sectores más protegidos en el contexto hemisférico.

B. INCENTIVOS DIFERENTES EN LOS DISTINTOS PAISES

A pesar de ser diferentes los beneficios derivados de la integración hemisférica en cada país, y que ello conduce a estrategias diferenciadas, este "obstáculo" resulta menor cuando se considera que todos los países ganan en el proceso. Sin duda alguna el requisito fundamental para que esto sea así es contar con foros apropiados para la discusión y con estrategias concretas tendientes a acortar distancias. En esta sección también se considera excesivamente limitante una propuesta alternativa que solo contemple la integración con los países latinoamericanos. El énfasis otorgado a la integración hemisférica es comparado por Colombia y Venezuela y, el G3 constituye una pieza fundamental en esa dirección, además, sería excesivamente costoso cambiar de rumbo, puesto que nuestros productores se verán en serias desventajas cuando las firmas mejicanas adquieran estándares internacionales de eficiencia como consecuencia del TLC.

Los beneficios netos de la integración hemisférica serán mayores, *ceteris paribus*, en la medida que las exportaciones totales se dirijan al hemisferio y, que las exportaciones de manufacturas representan una alta proporción de las totales. El primer factor está asociado a bajas posibilidades de desviación de comercio³² y, el segundo con

creación de nuevo comercio (las exportaciones latinoamericanas de productos primarios ya tienen protección baja o nula en Estados Unidos y Canadá), con la mayor intensidad de economías de escala y de otros efectos dinámicos en el sector industrial (ver Erzan, R. y A. Yeats, 1992; Bouzas, R. y J. Ros, 1994).

No se cuenta con una evaluación de los beneficios de la integración hemisférica, y apenas existen cálculos tentativos para aquella con los Estados Unidos. Partiendo de las dos premisas antes citadas, Erzan, R y A. Yeats (1992) concluyen que los grandes ganadores serán Méjico (7.3% del PIB), los países del CARICOM (5.7%) y Centro América (4.7%), Brasil (3.6%) y Uruguay (3.2%), seguidos por Colombia (1.6%), Perú (1.2%) y Venezuela (0.9%), y que las ganancias resultarán definitivamente menores para Argentina, Chile, Bolivia y Paraguay. Los estimativos anteriores ilustran nuestro argumento, en el sentido de que las ganancias serán diferentes, pero subestiman los beneficios cuando se considera que existe un conjunto importante de imponderables: la integración brinda un seguro contra posibles medidas proteccionistas en los Estados Unidos y Canadá, eleva nuestro poder de negociación frente a otros bloques comerciales y, permite "importar instituciones estables". La integración con el resto del hemisferio podría llegar a ser un elemento central en la estrategia de desarrollo de todos nuestros países, ya que los grandes perdedores del futuro serán los países excluidos de los grandes bloques comerciales.

El Cuadro 5 presenta el peso de diferentes bloques comerciales, de América Latina y el Caribe, y del hemisferio americano, como compradores

³² En rigor, puesto que se trata de la desviación de comercio, debería considerarse la importancia del hemisferio como origen de las importaciones de cada país. No obstante, Fritsch, W. (1992) encuentra que las exportaciones e importaciones están más o menos equilibradas, existiendo una correlación positiva alta cuando se considera la participación del hemisferio en las exportaciones e importaciones de cada país.

de las exportaciones de cada país. Se observa que el TLC constituye el socio natural más importante para el G3 (65% de las exportaciones, 76% para Méjico) y para la mayoría de países del hemisferio, con la importante excepción de los cuatro socios del MERCOSUR (en menor medida Brasil), y de Surinam y Bolivia, para los cuales es más importante la Comunidad Europea. El TLC y la Comunidad poseen un peso similar en los casos de Barbados y Perú.

Puede concluirse, adicionalmente, que si bien el crecimiento de las exportaciones a América Latina y el Caribe duplicó el de las exportaciones totales en los diferentes bloques del subcontinente (lo cuadruplicó en el caso del MERCOSUR), dichas exportaciones se concentran en productos manufacturados³³, y que nuestras firmas han aprendido a exportar a los mercados regionales antes de competir en mercados más sofisticados (ver pie de página 10), la alternativa de formar un bloque único a nivel de América Latina y el Caribe no aparece excesivamente dinamizadora, pues las ventas a este mercado solo superan el 25% del total en 3 de los países del MERCOSUR, en El Salvador, en Guatemala y en Bolivia. Esta afirmación parece fortalecerse con los resultados de las dos primeras columnas del Cuadro 4. Allí se observa, en efecto, que el mercado potencial (PIB corregido) de América Latina y el Caribe solo representa el 34.7% del de los Estados Unidos, y menos del 24% del Hemisferio americano. MERCOSUR constituye un mercado interesante para Colombia, pero no debe olvidarse que la mayor integración con MERCOSUR constituye apenas un pequeño proyecto cuando se considera que el PIB de MERCOSUR representa menos del 17% del de Estados Unidos.

Los beneficios relativos de la integración no son tan marcados para los Estados Unidos como para los demás países pequeños (el NAFTA sólo expande el mercado en un 19% para las firmas norteamericanas), aún cuando el mercado del hemisferio supera en 44% al de dicho país. Además, tal como lo comprueban Erzan, R. y A. Yeats (1992), en el contexto de un papel creciente para el comercio internacional y para las relaciones comerciales con América Latina, el país deriva los mayores beneficios absolutos en el hemisferio. De esta forma, tal como lo enfatizó recientemente el Ministro Kantor (Inside Nafta, 1995) el sector externo norteamericano duplicó su participación en el PIB en los últimos 25 años, pagó salarios 17% mayores al promedio, y su empleo creció 5 veces más que el resto de la economía. Es importante resaltar que el 96% de las firmas exportadoras en los Estados Unidos son pequeñas y medianas. En cuanto a los flujos comerciales, es relevante recordar que las ventas a América Latina crecieron cerca de 200% entre 1985 y 1994, y superarán a aquellas realizadas a Europa y Japón (juntos) en el año 2010. Los resultados de la integración han sido alentadores aún en el corto plazo, pues el comercio recíproco entre Estados Unidos y Méjico creció a tasas superiores al 20% durante el último año (en ambas direcciones, según The Economist, 1994).

Colombia y Venezuela aceptan la importancia de la integración hemisférica, y el G3 constituye una pieza clave en dicha dirección. El Tratado fue concebido como un acuerdo puente para el continente, y una vez firmado será excesivamente costoso cambiar de rumbo. A pesar de los traumatismos de corto y mediano plazo que pudiese sufrir Méjico con el ingreso al TLC, su sector productivo adquirirá en el largo plazo los estándares de competitividad de las firmas norteamericanas y canadienses y, podrá comprar insumos a bajo costo (las implicaciones ya fueron discutidas en la Sección III). En el TLC Méjico liberará en forma inmediata el 44% de las importaciones provenientes de los Estados Unidos, con porcentajes aún más significativos en materias primas para la industria (70%), en

³³ Cerca de la mitad de las exportaciones intra-regionales corresponden a bienes manufacturados (70% en el caso de Centro América), un porcentaje mucho mayor que el correspondiente a las exportaciones al resto del mundo (Nogués, J y R. Quintanilla, 1992).

Cuadro 5. DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES BLOQUES ECONOMICOS (1989-92) (Participación (%) sobre las exportaciones totales)

	Centro América	Caribe	G3	MERCOSUR	NAFTA	Pacto Andino	A. L. y el Caribe	Hemis. americano	Comun. europea
Centro América	15.5	0.9	2.3	0.1	48.8	0.8	19.5	66.3	18.2
Costa Rica	10.4	1.2	1.7	0.3	54.3	0.9	13.9	67.1	22.0
El Salvador	30.9	0.9	1.4	0.2	40.8	0.4	33.6	73.4	20.3
Guatemala	22.8	1.2	3.9	0.0	47.0	1.3	29.3	72.4	11.0
Honduras	4.1	0.3	0.4	0.1	52.9	0.2	4.8	57.6	17.6
Nicaragua	11.1	0.1	5.5	0.1	29.7	1.1	17.4	42.2	30.4
Caribe	0.3	6.7	1.7	1.5	48.4	1.6	10.4	58.6	19.7
Barbados	0.0	14.5	0.1	0.0	18.5	0.1	14.7	33.2	16.8
Dominica	0.4	1.2	0.7	0.8	65.2	0.5	3.2	68.2	19.0
Guyana	0.0	6.5	2.7	0.3	35.2	1.6	9.7	43.7	43.4
Haiti	0.1	0.4	0.3	0.0	80.5	0.1	0.8	81.2	14.7
Jamaica	0.1	4.6	0.5	1.5	45.4	0.5	6.7	52.0	29.0
Sutinam	0.0	2.7	0.0	6.9	12.4	0.0	9.6	22.0	39.2
Trinidad y Tobago	0.5	11.1	3.4	1.1	54.2	3.3	16.7	70.4	7.2
G3	1.5	1.3	1.9	1.6	65.0	2.5	8.0	72.7	13.2
Colombia	1.2	0.7	5.4	1.3	43.3	8.5	14.4	57.1	24.6
Méjico	1.3	0.6	0.8	1.3	75.6	1.2	4.8	80.3	9.4
Venezuela	2.2	3.1	2.8	2.4	52.4	2.8	12.2	63.8	16.2
MERCOSUR	0.4	0.4	3.8	10.6	22.5	3.8	19.8	40.3	27.5
Argentina	0.3	0.3	4.1	16.3	14.5	5.2	28.2	40.7	27.9
Brasil	0.4	0.5	3.8	6.8	26.2	3.4	15.3	39.3	27.5
Paraguay	-	-	1.1	37.6	4.8	1.8	44.5	49.1	30.5
Uruguay	0.1	0.2	2.8	33.9	23.4	1.6	39.4	50.8	24.1
NAFTA	0.7	0.8	6.9	1.5	41.7	1.6	10.6	46.7	17.6
Pacto Andino	1.7	1.8	3.8	3.1	46.1	5.1	14.1	59.3	19.1
Bolivia	0.0	-	2.9	32.0	18.9	8.9	44.5	63.0	22.8
Colombia	1.2	0.7	5.4	1.3	43.3	8.5	14.4	57.1	24.6
Ecuador	1.4	-	2.7	1.0	61.5	6.9	14.0	64.6	11.2
Perú	0.6	0.1	6.8	4.9	25.4	6.9	15.8	39.4	25.2
Venezuela	2.2	3.1	2.8	2.4	52.4	2.8	12.2	63.8	16.2
A. L. y el Caribe Hemisferio Americano	1.4	1.0	2.8	5.6	43.3	3.2	13.7	56.0	20.6
	0.8	0.8	6.4	2.3	40.4	1.9	11.5	46.8	18.6

Fuente: BID-Intal y cálculos del autor.

bienes de capital para la agricultura (58%) y para la industria (51%). Los respectivos porcentajes se incrementarán a 73%, 97% y 82% en 5 años (Echavarría, J. 1994).

De otra parte, el TLC implica que los productores colombianos y venezolanos tendrán que competir sin preferencias arancelarias con los de Estados Unidos y Canadá en el mercado mejicano, y ello es especialmente claro en aquellos sectores en que Méjico otorga liberalización inmediata a sus socios del norte: el carbón (100%) y los minerales metálicos (100%), otros minerales (99.7%),

agricultura y caza (95%), la pesca (89%), y la silvicultura y la extracción de madera (86%). En el sector de textiles, confecciones y cuero, donde se encuentran buena parte de las ventajas comparativas colombianas, Méjico liberará en el TLC el 29% en forma inmediata, y el 70% en 5 años; las cifras para editoriales y metálicas básicas son 69% y 83% respectivamente. En términos relativos con el G3, se encuentra que los sectores mas afectados frente a las preferencias otorgadas por Méjico a Estados Unidos, serán el químico y la industria editorial, sectores que sólo se liberarán dentro 10 años (Echavarría, J. 1994).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Anif-Fedesarrollo, Economía Venezolana. Diciembre de 1994, *mimeo*.
- Baldwin, R. (1992a), Measurable Dynamic Gains from Trade, *Journal of Political Economy*, Vol. No. 100 (1).
- Baldwin, R. (1992), The Growth Effects of 1992, *Economic Policy*, octubre.
- Bousas, R. y N. Lustig (1992), Liberación Comercial e Integración Regional, en *De Nafta a Mercosur*, Flacso, Buenos Aires.
- Bousas, R. and J. Ros (1994), The North-South Variety of Economic Integration, Issues and Prospects for Latin America, *mimeo*.
- Brown, D. K. (1992), The Impact of a North American Free Trade Area: Applied General Equilibrium Models, en Lustig, N., B. Bosworth y R. Lawrence Eds., *Assessing the Impact. North American Free Trade*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Bousas, R. y J. Ros (1994), *Economic Integration in the Western Hemisphere*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, London.
- Buitelaar, R. (1993), Dynamic Gains from Intra-Regional Trade in Latin America, en Belous, R. y J. Lemco Eds., *NAFTA as a Model of Development: The Benefits and Costs of Merging High and Low Wage Areas*, Washington, National Planning Association.
- Caballero, R. y R. Lyons (1989), Increasing Returns an Imperfect Competition in European Industry, *Columbia University Working Paper*.
- Cechini Report (1988), The European Challenge.
- Cepal (1994), El Regionalismo Abierto en America Latina y el Caribe, *mimeo*, marzo.
- Cooper, C. A. y B .F. Massell (1965), Toward a General Theory of Customs Unions for Developing Countries, *Journal of Political Economy*, Vol 73, octubre.
- De Melo J. and A. Panagariya (1992), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, Cambridge.
- De Melo, J. et. al, (1992), Regional Integration, Old and New, *World Bank Working Papers*, No. 985, octubre.
- Dornbusch, R. (1991), Policies to Move from Stabilization to Growth, *Memorias de la conferencia anual sobre Desarrollo Económico del Banco Mundial*, World Bank, Washington D.C.
- Dornbusch, R. (1989), Los Costes y Beneficios de la Integración Económica Regional. Una Revisión, *Pensamiento Iberoamericano*, No.15, enero-junio.
- Echavarría, J. J. (1994), Oportunidades y Riesgos de la Integración, en *Debates de Coyuntura*, No.5, Fedesarrollo, Bogotá.
- Edwards, S. (1994), Trade and Industrial Policy Reform in Latin America, *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No.4772, junio.
- Erzan, R. and A.Yeats (1992), Free Trade Agreements with the United States. ¿What's in It for Latin America?, *World Bank Working Papers*, No.827, enero.
- Finger, J. M. (1995), Legalized Backsliding: Safeguard Provisions in the GATT, World Bank, documento presentado en el seminario *The Uruguay Round and the Developing Economies*, enero 26 y 27 de 1995.
- Fritsch, W. (1992), ¿Integración Económica: Conviene la Discriminación Comercial?, en Bousas, R. and N. Lustig, Liberación Comercial e integración Regional, en *De Nafta a Mercosur Flacso*, Buenos Aires.
- Garay,L.J. (1981), *El Pacto Andino. Creación de Un Mercado para Colombia?* Fedesarrollo, Bogotá.
- Harris, R. G. y P. Robertson (1993), Free Trade in the Americas: Estimates on the Economic Impact of a Western Hemispheric Free Trade Area, trabajo presentado para el proyecto sobre liberación de comercio hemisférica.
- Helpman, E. y P. Krugman (1985), *Market Structure and Foreign Trade*, Cambridge, MIT Press.
- Hufbauer, G. C. y J. J. Schott, (1992), *North American Free Trade, Issues and Recommendations*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Hufbauer, G. C. y J. J. Schott, (1993), *NAFTA. An Assessment*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Hufbauer, G. C. y J. J. Schott, (1994), *Western Hemisphere Economic Integration*, Institute for International Economics, Washington, D.C.

- Kemp, M. y H. Wan, 1976, An Elementary Proposition Concerning the Formation of Custom Unions, *Journal of International Economics*, vol.6.
- Krugman, P. (1992), Regionalism vs Multilateralism: Analytical Notes, en J. de Melo y A. Panagariya *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Krugman, P. (1993), The Uncomfortable Truth about NAFTA. It is Foreign Policy, Stupid, *Foreign Affairs*, noviembre - diciembre.
- Krugman, P. (1991), The Move toward Free Trade Zones, *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, vol.76-6 (noviembre-diciembre), pp. 5-25
- Laban, R. y P. Meller, (1995), Trade Strategy Alternatives for a Small Country: The Chilean Case, próximo a salir.
- Lustig, N., (1992), *Mexico. The Remaking of an Economy*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Lustig, N., B. P. Bosworth y R. Z. Lawrence, (1992), *Assessing the Impact. North American Free Trade*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Lustig, N. (1994), The Future of Trade Policy in Latin America, (manuscrito), artículo presentado en el seminario Future of Western Hemisphere Economic Integration, Center for Strategic and International Studies and the Inter-American Dialogue, Washington, *mimeo*.
- Naim, M. (1993), *Paper Tigers and Minotaurs. The Politics of Venezuela's Economic Reforms*, A Carnegie Endowment Book, Washington.
- Nogués, J y R. Quintanilla (1992), Latin American Integration an the Multilateral Trading System", en J. Melo de y A. Panagariya Liberación Comercial e Integración Regional, en *De Nafta a Mercosur*, Flacso, Buenos Aires.
- Pombo, C. (1994), Comercio Intraindustrial: el caso colombiano, en *Coyuntura Económica*, diciembre.
- Reyes, A. Y C. C. Ramirez (1994), Funcionamiento de las Bandas de Precios para Productos Basicos en Colombia, *mimeo*, junio.
- Rivera-Batiz, L. A. y P. M. Romer (1991), Economic Integration and Endogenous Growth, *Quarterly Journal of Economics*, mayo.
- Serra, J. (1992), Conclusión de las Negociaciones del TLC, *El Economista Mejicano*, octubre-diciembre.
- Summers, R. y A. Heston (1988), A New Set of International Comparisons of Real Product and Prices: Estimates for 130 Countries, 1950-85, *The Review of Income and Wealth*, marzo.
- Urrutia, M. (1983), Gremios, Política Económica y Democracia, Fondo Cultural Cafetero, Bogotá.
- Valdes, C. y K. Hjort (1994), An Agricultural Sector Model for Mexico: Agricultural Policy Reform under NAFTA, (manuscrito).
- World Bank (1993) Venezuela. Structural and Macroeconomic Reforms. The New Regime, Report No.10404-VE
- World Bank (1994), Fostering Private Sector Development in the 1990s, Mexico. *Country Economic Memorandum*, Report No.11823-ME