

CONECTANDO LOS PUNTOS

UNA HOJA DE RUTA PARA UNA MEJOR
INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE

Coordinado por
MAURICIO MESQUITA MOREIRA

Informe especial sobre integración y comercio



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Conectando los puntos: una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe / Mauricio Mesquita Moreira, coordinador.

p. cm. — (Monografía del BID ; 601)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Free trade-Latin America. 2. Free trade-Caribbean Area. 3. Tariff preferences-Latin America. 4. Tariff preferences-Caribbean Area. 5. Latin America-Economic integration. 6. Caribbean Area-Economic integration. 7. Latin America-Commercial policy. 8. Caribbean Area-Commercial policy. 9. Latin America-Commercial treaties. 10. Caribbean Area-Commercial treaties. I. Mesquita Moreira, Mauricio. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Integración y Comercio. III. Serie.

IDB-MG-601

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



EL RECORRIDO DE ALC HACIA LA INTEGRACIÓN: ¿QUÉ TAN LEJOS HA LLEGADO LA REGIÓN Y CÓMO LO HIZO?

Sección 2

Podemos afirmar que ALC, sin duda, inició su búsqueda por la integración regional más temprano y avanzó mucho más que cualquier otra región del mundo, excepto Europa. No obstante, el camino recorrido fue largo y sinuoso y no podría ser más ilustrativo de las dificultades que surgen a la hora de transformar motivaciones razonables en diseños e implementaciones efectivas. Por ejemplo, la ALALC, que fue lanzada en 1960 y quería abarcar toda la región, fue la más prometedora de las primeras iniciativas por el tamaño del mercado que involucró. Sin embargo, mientras se supusiera que la liberalización tenía que estar principalmente restringida a las «industrias que no existen aún o que están en un grado incipiente de desarrollo», para proteger «a las industrias existentes», esta no lograría producir resultados significativos en términos de aumentos de escala y diversificación¹⁷. De hecho, la iniciativa, que aspiraba a lograr el libre comercio antes de 1973, nunca estuvo ni siquiera cerca de lograr sus objetivos debido a las estrategias de industrialización proteccionistas de los países miembros¹⁸.

Estas contradicciones entre los objetivos de integración y las políticas nacionales también socavaron las iniciativas subregionales posteriores, vistas como una alternativa más viable a un acuerdo como la ALAC. Efectivamente, el MCCA (1960), la CAN (1969) y la CARICOM (1973) (ver Recuadros 2 y 4) fueron iniciativas que no lograron dismantelar significativamente las barreras comerciales, con el agravante de que conformaron mercados mucho más pequeños que el de la ALALC, lo cual debilitó seriamente los beneficios potenciales.

¹⁷ CEPAL (1995), p. 4.

¹⁸ El tratado de la ALALC fue firmado en febrero de 1960 por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Poco tiempo después, se incorporaron Bolivia, Paraguay y Venezuela. Ver Milenky (1973).

En 1980, con la firma del Tratado de Montevideo, que estableció la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la región hizo otro intento por lograr la integración panregional. A pesar de contar con reglas más flexibles —a diferencia de la ALALC, la ALADI no exige que se otorguen preferencias bilaterales a todos los demás miembros del acuerdo (cláusula de la nación más favorecida o NMF)—, este nuevo tratado, al menos durante su primera década de existencia, no pudo lograr avances importantes en materia de liberalización del comercio intrarregional, ya que los miembros siguieron comprometidos con sus estrategias proteccionistas¹⁹. No obstante, sentó las bases de un marco legal para lo que ocurriría posteriormente: la proliferación de ACP intrarregionales, que harían una enorme contribución a la liberalización del comercio intrarregional, pero con un daño colateral importante: la fragmentación y el debilitamiento de los beneficios comerciales.

Esta proliferación se produjo en la década de 1990, cuando las discrepancias políticas se redujeron en gran medida por un viraje hacia enfoques más favorables para la economía de mercado en toda la región. En el contexto de lo que se conoce como la «gran liberalización», ALC se embarcó en una nueva oleada de iniciativas de integración regional, que, al darse a la par con liberalizaciones unilaterales y multilaterales, fueron menos propensas a generar conflictos entre las políticas comerciales nacionales y regionales; y estuvieron menos expuestas al desvío de comercio²⁰. Lamentablemente, esta tendencia hacia la fragmentación despertada por la desilusión de la ALALC no solo perduró, sino que también agregó un componente bilateral muy activo.

Como parte de este «nuevo regionalismo», la dimensión subregional cobró un nuevo impulso con el relanzamiento del MCCA (1991), la CARICOM-CSME (1989), la CAN (1993) y también con el establecimiento de un nuevo bloque, el MERCOSUR (1991). Inspirados en el modelo de la Unión Europea, todos pretendían lograr uniones aduaneras o, incluso, mercados comunes (por ejemplo, la CARICOM), con libre circulación de bienes, servicios y mano de obra, y una extensa lista de instituciones supranacionales. Si bien, comparados con sus antecesores, todos lograron avances significativos, especialmente en términos de liberalización del comercio intrabloque, en general, no lograron implementar uniones aduaneras completas y, ni siquiera, zonas de libre comercio.

**EL NUEVO REGIONALISMO
GENERÓ UN COMERCIO
INTRARREGIONAL MÁS
LIBRE PERO TAMBIÉN UNA
MAYOR FRAGMENTACIÓN**

¹⁹ Ver, por ejemplo, Bichara (2012).

²⁰ Para más detalles sobre la «gran liberalización» ver Esteveadeordal, A. y Taylor A. 2013. Para más detalles sobre el «nuevo regionalismo» ver, por ejemplo, Esteveadeordal, Giordano y Ramos (2014), Banco Interamericano de Desarrollo (2002); Porta (2008); y Lagos (2008) y las referencias citadas allí.

RECUADRO 2.1 ¿QUÉ SON LAS REGLAS DE ORIGEN (RoO)?

Las reglas de origen (RoO por sus siglas en inglés) en los ACP son criterios que establecen hasta qué punto los materiales o componentes importados de países no miembros pueden ser incorporados en un producto, de manera que este pueda aún beneficiarse de un tratamiento libre de aranceles en el marco de un acuerdo. Estos criterios se negocian como parte del acuerdo y pueden variar entre criterios muy restrictivos (no se permite casi ningún material importado) y bastante permisivos (se permite una fracción importante de insumos importados). Estas reglas son necesarias para impedir que los productos de países no miembros ingresen a través de los miembros con los aranceles más bajos y luego se desplacen libremente hacia miembros con aranceles más altos, evitando así dichos aranceles.

Independientemente de lo restrictivo de las reglas y de su necesidad, este tipo de controles puede impedir los flujos comerciales entre un grupo de países, aun cuando todos compartan un ACP.

¿QUÉ ES LA ACUMULACIÓN DE LAS RoO?

Uno de los rasgos de casi todas las RoO es la capacidad de «acumular» insumos de otros miembros del acuerdo. De esta manera, en el TLCAN, por ejemplo, las autopartes de México pueden ser utilizadas en el montaje de vehículos en Estados Unidos sin que los vehículos resultantes queden excluidos del trato preferencial para entrar en Canadá, porque los tres países son miembros del TLCAN y, por lo tanto, los insumos intermedios de cualquiera de ellos pueden ser tratados como «originarios» de cualquiera de los demás. Por consiguiente, en el marco del acuerdo, las cadenas de suministro pueden funcionar libremente y los productos resultantes pueden beneficiarse del acuerdo. Sin embargo, la formación de cadenas de suministro más sofisticadas entre países vinculados por diferentes acuerdos puede verse limitada por el hecho de que no hay acumulación *entre los acuerdos*.



Algunos, como el MCCA, se acercaron más que otros, pero no lo suficiente como para eliminar las «excepciones» o reglas de origen (RoO) intrincadas y costosas²¹. También dieron una dura batalla para desarrollar instituciones regionales eficaces, con suficiente experiencia técnica y poder político para

²¹ Ver el Recuadro 1 para una definición de las reglas de origen.

alcanzar las metas del acuerdo, hacer cumplir sus reglas y mediar en las disputas (ver Recuadros 2 a 5). Este fue el caso, en particular, de la CAN, en la cual las desavenencias políticas llevaron a que Venezuela finalmente se retirara del acuerdo en 2006.

La debilidad de las instituciones regionales, agravada por la imperfección de las uniones aduaneras, también socavó la capacidad de los bloques para negociar con el resto del mundo, ya sea dentro o fuera de la región, lo cual, finalmente, llevó a perforaciones del arancel externo común (AEC), ya que los miembros trataron de firmar nuevos ACP bilateralmente.

Quizás, desde una visión retrospectiva, las dificultades que enfrentaron estos acuerdos no eran tan inesperadas. El tamaño tiene beneficios, pero también tiene costos, que se manifiestan bajo la forma de preferencias heterogéneas²². Cuanto más amplia y profunda es la unión política, más difícil es diseñar las políticas y producir los bienes públicos que satisfagan las preferencias económicas y políticas de cada uno de los miembros; más aún cuando estas preferencias son cambiantes y los países miembros carecen de instituciones sólidas que promuevan el consenso y aseguren el desarrollo institucional regional.

Para expresarlo en un lenguaje sencillo, replicar el modelo europeo sin el consenso político de Europa y sin sus recursos financieros e institucionales estaba condenado a convertirse en un viaje accidentado, y la realidad en el terreno confirmó que lo fue. Lo que quizás resulte sorprendente es que, incluso en los casos del MCCA y la CARICOM, con territorios económicos y políticos relativamente pequeños y que tendrían obvios beneficios al compartir infraestructura física y social, quedó demostrado que estos dilemas entre tamaño y preferencias son difíciles de superar²³.

En cualquier caso, más allá de qué tan mal calculadas estén las ambiciones políticas y sean cuales fueren los defectos de su implementación, los beneficios comerciales de estos acuerdos estaban destinados a ser relativamente pequeños, dada la limitación inherente al tamaño de sus economías y la similitud de sus ventajas comparativas, como discutiremos con más detalle en la próxima sección.

Quizás, con una idea más clara de estas limitaciones y dilemas, México y Chile tomaron otro camino, y evitaron los proyectos regionales ambiciosos en favor de ACP

QUIZÁS CON UNA IDEA MÁS CLARA DE ESTAS LIMITACIONES Y DILEMAS, MÉXICO Y CHILE TOMARON OTRO CAMINO Y EVITARON LOS PROYECTOS REGIONALES AMBICIOSOS EN FAVOR DE LOS ACP ESTÁNDAR

²² Ver Alesina y Spolare (2003).

²³ Todos los Estados miembros de la CARICOM excepto tres (Jamaica, Trinidad y Tobago y Haití) están clasificados por las Naciones Unidas como «microestados». Ver Mesquita Moreira y Mendoza (2007) para una discusión detallada acerca de estos dilemas entre preferencias y tamaño en la CARICOM.

estándar, mayormente bilaterales, excepto en el caso de la participación de México en el TLCAN (1994)²⁴. El TLCAN constituyó un hito importante en al menos dos dimensiones: rompió con el modelo de unión aduanera/mercado único y fue más allá de la región para firmar un ACP que no tuviese ninguna de las limitaciones de tamaño y ventajas comparativas típicas de los ACP intra-ALC. El TLCAN también abrió la puerta para que se firmaran muchos otros ACP extrarregionales —incluido el recientemente negociado, pero no ratificado, TPP y su versión reducida, el CPTPP—, que involucraron a Estados Unidos, Europa y Asia, encabezados por México y Chile y, más tarde, por Perú, Colombia y Centroamérica.

Si bien tenía absoluto sentido económico para México y Chile embarcarse en una trayectoria de este tipo, para la región, significó más fragmentación, con una maraña creciente de ACP regionales y bilaterales (el denominado «plato de espaguetis»), apoyados en una miríada aún mayor de reglas de origen. No hay dudas de que ALC, en términos generales, está mejor con su mosaico de ACP que sin ningún ACP, ya que redujo significativamente los costos del comercio intrarregional. No obstante, también queda claro que dejó a la región en peores condiciones de lo que podría haber estado en un escenario como el que planteaba la ALALC, libre de las distorsiones ocasionadas por una multitud de preferencias y reglas de origen.

La buena noticia es que este legado de fragmentación, irónicamente, dejó una plataforma firme sobre la cual la región puede retomar su búsqueda de un mercado integrado con la escala y la diversidad de recursos suficientes para generar beneficios comerciales significativos y potenciar su posición competitiva en el exterior. Ya ha habido iniciativas concretas para aprovechar las ventajas de esta plataforma consolidando los acuerdos existentes y armonizando las preferencias y las reglas. La Alianza del Pacífico, lanzada en 2012 y que incluyó a Colombia, Chile, México y Perú (ver Recuadro 6), es la más prominente de estas iniciativas, pero el acuerdo entre México y Centroamérica (2011), que consolidó cuatro acuerdos bilaterales previos, también va en la misma dirección. El premio mayor, no obstante, reside en una consolidación de los acuerdos comerciales existentes en toda la región; una iniciativa que está en sintonía con el intento fallido de principios de los años 2000 de formar, a escala hemisférica, un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)²⁵. ¿Se trata de una proposición poco realista? Solo se puede responder a esta pregunta si se comprende cabalmente qué tan lejos ha llegado la región en su liberalización del comercio intrarregional.

LA BUENA NOTICIA ES QUE ESTE LEGADO DE FRAGMENTACIÓN DEJÓ UNA PLATAFORMA FIRME SOBRE LA CUAL LA REGIÓN PUEDE RETOMAR SU BÚSQUEDA DE UN MERCADO INTEGRADO

²⁴ Ver Miller (2016) para una descripción detallada de este acuerdo.

²⁵ Para un análisis de la iniciativa del ALCA, véase Estevadeordal *et al.* (2004).

RECUADRO 2.2 MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (MCCA)^a

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que estableció el MCCA, fue firmado en diciembre de 1960 por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Más tarde, en 1962, Costa Rica también se incorporó como miembro, y Panamá lo hizo en 2012. El MCCA fue instaurado originalmente con el objetivo de formar una unión aduanera en el término de cinco años. No obstante, una vez transcurridos los primeros años de formación, el contexto económico desfavorable de las décadas de 1970 y 1980, sumado a los conflictos militares en algunos países, llevó a un estancamiento del proceso de integración hasta que, a principios de la década de 1990, volvió a cobrar impulso y se institucionalizó firmemente.

En 1991, los países reafirmaron su compromiso político con la integración a través del protocolo de Tegucigalpa, que dio origen al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)^b. El SICA es un marco amplio bajo el cual posteriormente se establecieron cuatro «subsistemas» para el manejo de la integración económica, social, política y cultural. En 1993, un protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960 creó el Subsistema de Integración Económica, cuyo órgano técnico y administrativo es la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), que tiene la misión de supervisar la aplicación de todos los instrumentos legales que regulan las relaciones comerciales. Este protocolo incorporó al MCCA de manera efectiva dentro del marco institucional más amplio del SICA, que también incluye, entre otros, al Parlamento Centroamericano y a la Corte de Justicia.

En cuanto a las regulaciones comerciales, más del 99% de las líneas arancelarias son libres de aranceles entre los cinco miembros originales del bloque^c. Del mismo modo, se sancionaron normas para reducir las barreras no arancelarias (BNA), incluso aquellas que tienen que ver con los estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios, y se excluyó la aplicación de medidas de salvaguardia entre los países miembros.

Con respecto a las disciplinas más profundas, en 2002, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron el Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios del MCCA^d. No obstante, como el acuerdo reconoce las limitaciones establecidas por las legislaciones nacionales, su firma no necesariamente implica que los servicios y las inversiones transfronterizas se vayan a liberalizar en mayor grado que el ya permitido por la normativa interna de cada país y por los acuerdos multilaterales, como el AGCS.

Aunque aspira a un mercado común, como implícitamente indica su nombre, el MCCA aún está en proceso de establecer una unión aduanera, cuya concreción se prevé para 2024. A partir de 2014, el AEC pasó a cubrir el 95,7% de las líneas arancelarias (a 8 dígitos del SA). No obstante, con la entrada de Panamá al bloque, esta cifra se redujo sustancialmente, debido a que el país excluye varias líneas arancelarias de sus compromisos de armonización. Incluso las negociaciones bilaterales de distintos ACP extrabloque perforan aún más el AEC, dado que algunos miembros individuales extendieron ciertas preferencias arancelarias a países no miembros.

Como ocurrió con otros esquemas de integración ambiciosos de ALC, el desafío del MCCA es convertir un aparato institucional y legal complejo y costoso (el SICA tiene aproximadamente

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.2 MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (MCCA)^a (continuación)

600 instrumentos legales) en una herramienta efectiva para la integración regional. Es necesario realizar mejoras en la implementación, que podrían verse facilitadas por metas más realistas, y en la coordinación entre las instituciones nacionales y regionales. Por ejemplo, siempre tiene el reto de implementar instituciones potencialmente conflictivas que emanan de órganos políticos, como el SICA.

Ahora parece ser el momento apropiado para que la subregión haga un balance de cuáles son sus objetivos de integración. Quedó demostrado que contar con un mercado común con instituciones supranacionales en pleno funcionamiento es una meta difícil de alcanzar, ya sea debido a los limitados recursos institucionales y financieros de los que se dispone o a que los países miembros no están dispuestos a transigir en sus intereses nacionales. La unión aduanera parece ser una propuesta más viable, pero para que se concrete hay que racionalizar todo el aparato legal e institucional y volver a poner el foco en los objetivos alcanzables. El *statu quo* no parece ser la mejor opción para racionalizar el uso de los escasos recursos financieros e institucionales y maximizar los beneficios de la integración.

^a Este recuadro está basado en Santamaría y Zúñiga (2016), pero también se aparta de dicho trabajo.

^b Belice y la República Dominicana se convirtieron en miembros plenos del SICA en 2000 y 2013, respectivamente, pero no son partes del MCCA.

^c El café sin tostar y el azúcar de caña son las únicas excepciones generales a la regla que establece aranceles nulos, además de una lista reducida de secciones bilaterales. Las cifras excluyen a Panamá, que se incorporó en 2012 y se encuentra en proceso de eliminar los aranceles intrabloque.

^d En 2007 y 2011, se firmaron dos protocolos adicionales sobre inversión y comercio de servicios, pero su ratificación aún está pendiente.

RECUADRO 2.3 LA COMUNIDAD ANDINA^a

Este acuerdo fue firmado originalmente en 1969 bajo el nombre de Pacto Andino, del que formaban parte Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú y cuyo objetivo era convertirse en un mercado común. En 1973, Venezuela se unió al grupo, y en 1976, Chile lo abandonó —en medio de desavenencias relacionadas con la idea del bloque de promover una mayor sustitución de importaciones—. Bajo los auspicios del nuevo regionalismo, el relanzamiento del acuerdo se produjo en 1992, cuando finalmente se implementó el área de libre comercio con la ambición de convertirse en una unión aduanera. Dicho relanzamiento del bloque estuvo acompañado de una mayor institucionalización del proceso de integración regional en el marco del Sistema Andino de Integración. El Sistema está compuesto por organismos tanto intergubernamentales como supranacionales: el Consejo Presidencial Andino, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión son los más importantes; y el Parlamento Andino, la Secretaría General y

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.3 LA COMUNIDAD ANDINA^a (continuación)

la Corte de Justicia desempeñan, respectivamente, funciones legislativas, ejecutivas y judiciales supranacionales.

Cuando los intercambios se producen entre los cuatro países miembros, todos los productos están libres de aranceles. También se adoptaron regulaciones comunes en materia de medidas técnicas y sanitarias y de transporte transfronterizo, entre otros. No obstante, la protección residual afectó las relaciones comerciales, particularmente con respecto a la imposición de medidas de salvaguardia, que están permitidas y han sido utilizadas en algunas pocas circunstancias^b. Asimismo, aunque los países miembros acordaron remitir cualquier controversia comercial a la Corte de Justicia, sus decisiones muchas veces no tuvieron ninguna consecuencia sobre el país que estaba en falta.

Con respecto a los servicios, el marco general adoptado reconoce los principios de Nación Más Favorecida (NMF) y Trato Nacional (TN) establecidos en el AGCS. En la práctica, excepto en Bolivia y en los sectores financieros y de radiodifusión, el comercio de servicios está completamente liberalizado. En términos de inversiones, no existe ningún marco legal armonizado, lo cual llevó a que los países negociaran tratados bilaterales de inversión (TBI) entre ellos y con terceras partes. El enfoque respecto de la inversión extranjera adoptado por Colombia y Perú, que llevaron adelante una política agresiva de TBI más amplios y se sometieron al arbitraje internacional, fue diferente del de Bolivia y Ecuador, que tendieron a restringir el alcance de dichos acuerdos y rechazaron la autoridad del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

Las metas de integración ambiciosas del bloque eventualmente se vieron socavadas por las crecientes divergencias económicas y políticas entre los países miembros: Colombia y Perú presionaban por políticas orientadas a los mercados y una mayor integración en la economía mundial, mientras que Venezuela, Bolivia y Ecuador mostraban un viraje marcado por un regreso a las políticas más intervencionistas y proteccionistas del Pacto Andino. Finalmente, en 2006, Venezuela abandonó el bloque y se unió al MERCOSUR, mientras que Colombia y Perú empezaron a firmar ACP bilaterales con Estados Unidos, la UE y Asia, al mismo tiempo que se unieron con México y Chile para formar la Alianza del Pacífico en 2011 (ver Recuadro 5). Esta creciente divergencia marcó el fin de las ambiciones del bloque de formar una unión aduanera. Si bien todos los países habían adoptado un AEC en 1995, su implementación se suspendió en 2007 y fue reemplazada por una política arancelaria común para facilitar las negociaciones con terceras partes.

A pesar de haber reducido sus ambiciones por lograr un tratado de libre comercio, el bloque sigue cargando con los costos de las instituciones supranacionales. El momento actual no podría ser más oportuno para repensar su funcionalidad y, de hecho, todo el acuerdo en sí mismo, a la luz de la nueva realidad de la integración en la subregión.

^a Este recuadro está basado en COMEXPERU (2016), pero también se aparta de dicho trabajo.

^b Ecuador inició la aplicación de medidas de salvaguardia contra Colombia y Perú cinco veces, la última fue en 2015, y en tres de esas ocasiones recibió la autorización de la Secretaría General de la CAN.

RECUADRO 2.4 COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM)^a

La CARICOM se estableció oficialmente en 1973 con la firma del Tratado de Chaguaramas por parte de Barbados, Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tobago. La membresía se amplió en los años subsiguientes con la inclusión de Antigua y Barbuda, las Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Haití, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Surinam. En 1989, los Jefes de Gobierno de la CARICOM acordaron avanzar en el proceso de integración por medio del establecimiento del Mercado Único y la Economía Única de la CARICOM (MUEC), que establecería la libre circulación de bienes, servicios, capital y mano de obra (es decir, el mercado común), la armonización de la política económica y, posiblemente, la adopción de una moneda única (es decir, la economía única)^b.

El Tratado de Chaguaramas Revisado, que establece el MUEC, entró en vigor en enero de 2006, cuando también se adoptó una estructura de gobernanza revisada. La Conferencia de los Jefes de Gobierno y el Consejo de Ministros son los principales órganos de decisión de la comunidad. Cuentan con la asistencia de cinco consejos ministeriales y cuatro comités técnicos, que son responsables de sancionar e implementar las políticas relacionadas con distintas áreas (finanzas, relaciones exteriores, desarrollo humano y social, desarrollo económico y comercial, seguridad nacional y asuntos jurídicos), y de una secretaría permanente. Finalmente, se estableció un Tribunal de Justicia del Caribe como última instancia de apelación, pero no todos los Estados miembros implementaron disposiciones para someterse a su autoridad.

Con respecto a la forma de avanzar para implementar el MUEC, los países acordaron hacerlo en dos etapas: El Mercado Común estaría completamente implementado antes de 2008, y la Economía Única, antes de 2015. Hasta ahora, se implementó aproximadamente el 70% de los compromisos asumidos para crear el Mercado Único, y los mayores avances se produjeron en relación con la libre circulación de bienes y personas. Sin embargo, aún existen grandes disparidades en los aranceles promedio impuestos por los Estados miembros individuales, ya que abundan las excepciones^c.

Las BNA en la forma de impuestos al consumo, recargos aduaneros, impuestos sobre las transacciones en moneda extranjera e impuestos medioambientales, entre otros, son frecuentes y particularmente restrictivos para algunos tipos de productos comerciados en la región. Con respecto a los bienes que se originan en países no miembros, los 12 Estados miembros, tanto de la CARICOM como del MUEC, aplican un AEC. No obstante, hay una amplia dispersión en el abanico de aranceles realmente implementados, ya que el AEC tiene varias perforaciones y algunos países todavía tienen que aplicarlo plenamente.

En relación con disciplinas más profundas, la liberalización del comercio de servicios ha sido lenta, y muchas de las medidas legislativas y administrativas necesarias no se implementaron en su totalidad. Si bien los países miembros aprobaron un borrador de Acuerdo sobre Servicios Financieros de la CARICOM, aún no existe un régimen de inversiones que comprenda a toda la región. Asimismo, se logró muy poco con respecto a la implementación de la Economía Única, ya que la armonización de las políticas macroeconómicas y sectoriales no se hizo realidad.

RECUADRO 2.4 COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM)^a (continuación)

Dado que el mercado único está atrasado al menos una década respecto de su cronograma inicial, la subregión debería hacer un esfuerzo por revisar su posición con relación a este dilema entre preferencias nacionales y tamaño a fin de definir el camino que desea seguir. Como se señaló en otros trabajos (Mesquita Moreira y Mendoza, *op. cit.*), el MUEC puede brindar importantes beneficios, producto de compartir la infraestructura física y social, pero eso exige transigir en las preferencias nacionales, algo que quedó demostrado que es difícil de lograr. La unión aduanera impone exigencias menores en este sentido y puede ser útil para facilitar las negociaciones tendientes a incrementar el acceso a mercados del bloque en América Latina y en otros destinos —algo que resulta imprescindible a la luz de la erosión del acceso preferencial históricamente no recíproco a los socios comerciales tradicionales en Europa y América del norte—. El *statu quo* —esta zona gris entre un mercado común, una unión aduanera y un área de libre comercio— entraña significativos costos en términos de credibilidad y socava las ganancias comerciales. Como sucedió con otros ACP de la región, el bloque tiene mucho por ganar si revisa sus metas exhaustivamente y de manera realista.

^a Este recuadro está basado en Nurse (2016), pero también se aparta de dicho trabajo.

^b Tres países —Haití, Montserrat y las Bahamas— son miembros de la CARICOM, pero no del MUEC.

^c En el marco del tratado del MUEC, se estableció un régimen especial para los «países, regiones y sectores desfavorecidos», que excluye a ciertos Estados miembros de la aplicación de ciertas disposiciones o les permite demorar su implementación.

RECUADRO 2.5 EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)^a

El MERCOSUR se fundó en 1991, cuando Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción. Venezuela se incorporó como miembro pleno en 2012, pero, por razones políticas, recientemente fue suspendido; mientras que Bolivia se encuentra en proceso de incorporación^b. El objetivo original del bloque era convertirse en un mercado común caracterizado por: (1) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; (2) un AEC y políticas comerciales comunes con respecto a terceros Estados y en foros multilaterales; (3) la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales; y (4) la armonización de las legislaciones en las áreas pertinentes. Si bien se lograron grandes avances en los primeros dos objetivos, aún persiste una importante brecha de implementación, que es aún más pronunciada para los últimos dos^c.

Las aspiraciones del MERCOSUR por conformar un área profundamente integrada se combinaron con un marco institucional igualmente ambicioso. Los organismos intergubernamentales —el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR— comparten su autoridad en la toma de decisiones, junto con la Secretaría Permanente y los organismos supranacionales como el Parlamento (Parlasur) y el Tribunal Permanente.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.5 EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)^a (continuación)

Los aranceles y las BNA fueron, en gran medida, eliminados entre los países miembros durante los cuatro primeros años del acuerdo, excepto para el azúcar y los automóviles, pero las excepciones a las reglas del bloque negociadas políticamente se tornaron habituales. Asimismo, aunque no estaban permitidas según las reglas del MERCOSUR, se implementaron muchas BNA, salvaguardias y esquemas especiales, como las licencias de importación y las zonas francas industriales, lo cual interfirió con los flujos de comercio intrabloque^d. Recientemente (2016-17), con el establecimiento de una fuerza de tarea («Grupo Ad Hoc») el bloque ha logrado identificar y eliminar muchas de esas barreras, aunque algunas pocas aún subsisten^e.

Con respecto a las disciplinas más profundas, en 2005 entró en vigor el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios que, en términos generales, está en línea con el Acuerdo General de Comercio en Servicios (GATS por sus siglas en inglés), pero con una meta más ambiciosa de liberalización universal en el transcurso de 10 años, que no se cumplió^f. Con respecto a las inversiones, después de dos tentativas fracasadas, el bloque finalmente firmó, en abril de 2017, un protocolo de cooperación y facilitación de inversiones, que incluye un mecanismo de resolución de disputas entre Estados. Otro importante avance fue la firma del Protocolo de Contrataciones Públicas en diciembre de 2017, un acuerdo que había eludido al bloque durante mucho tiempo. Los dos protocolos están en fase de ratificación^g.

Un área en la que el MERCOSUR avanzó significativamente es en la facilitación de la circulación de mano de obra dentro del bloque. Desde 2009, cuando entró en vigor el Acuerdo sobre Residencia, los nacionales de los Estados partes del MERCOSUR —así como de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú— pueden solicitar la residencia en el territorio de cualquier Estado signatario, y su otorgamiento solo está sujeto a la verificación de antecedentes penales y al pago de tasas^h. No obstante, si bien se racionalizaron las condiciones para solicitar la residencia, persisten requisitos muy engorrosos para el reconocimiento mutuo de los títulos y diplomas, que les permitirían a los inmigrantes trabajar en el exterior, y que representan una barrera para la relocalización dentro del bloque (Baraldi 2014).

Con respecto a las relaciones extrabloque, en 1994 los miembros acordaron un AEC que actualmente cubre el 70,8% de las líneas arancelarias. Desde su establecimiento, este AEC ha sido perforado por una serie de excepciones, cuya eliminación se postergó hasta 2024. Además, aunque los miembros acordaron negociar de manera colectiva los ACP con terceras partes, los acuerdos ya firmados individualmente por los países siguen siendo válidos, y la negociación de nuevos acuerdos, incluso si se realiza colectivamente, no exige compromisos de liberalización idénticos. El MERCOSUR no se mostró muy activo en cuanto a la firma de ACP fuera de la región de la ALADI, ya que firmó apenas una cantidad limitada de acuerdos parciales con países como la India e Israel. No obstante, recientemente, las nuevas administraciones de los países miembros han estado tratando de enmendar esta inacción, retomando con seriedad negociaciones previamente estancadas, como aquella con la Unión Europea, y anunciando otras nuevas con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Canadá, Corea, Japón, la ASEAN, Australia y Nueva Zelanda.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.5 EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)^a (continuación)

El bloque también ha iniciado un diálogo formal para lograr la convergencia con la Alianza del Pacífico (véase BID, 2017).

Como ocurrió con otros esquemas de integración profunda de ALC, el MERCOSUR logró avances significativos respecto de la liberalización del comercio intrarregional, pero no logró implementar sus metas más ambiciosas de establecer una unión aduanera y un mercado común, y enfrentó dificultades en la implementación de sus reglas, a pesar del fuerte aparato institucional con que cuenta. Como en los otros casos, el *statu quo* podría ser mejorado: después de más de un cuarto de siglo, el bloque sigue atrapado en una zona gris entre un área de libre comercio, una unión aduanera y un mercado común, sin haber implementado totalmente ninguno de los tres. Para potenciar su credibilidad, el MERCOSUR necesitaría revisar de manera urgente y realista sus objetivos y mecanismos de implementación. En cualquier caso, la experiencia de los últimos 26 años sugiere que los países miembros han subestimado las dificultades de construir un consenso político estable sobre la base de principios políticos clave.

^a Este recuadro está basado en Campos y Gayá (2016), pero también se aparta de dicho trabajo.

^b La adhesión al MERCOSUR es un proceso en dos etapas: primero, todos los países miembros firman el Protocolo de Adhesión con el país solicitante; dicho protocolo es subsiguientemente ratificado por su Congreso nacional —si la legislación nacional exige la ratificación de los tratados internacionales—. En el caso de Bolivia, ya en 2017, solo faltaba que el Congreso brasileño ratificara el Protocolo de Adhesión firmado en 2015. En julio de 2016, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay impidieron que Venezuela asumiera la presidencia *pro tempore* del MERCOSUR, alegando que el país no había cumplido sus compromisos de adhesión. En agosto de 2017, Venezuela fue notificada de su inminente suspensión por no haber cumplido con la cláusula democrática del bloque (Protocolo de Ushuaia).

^c Ver Vaillant (2014) para una discusión detallada acerca de la evolución del MERCOSUR.

^d Por ejemplo, si bien la normativa del MERCOSUR prohíbe la aplicación de salvaguardias, los países las aplicaron en conformidad con las reglas de la OMC.

^e Ver BID (2017), p. 49.

^f Paraguay todavía no ratificó el Protocolo.

^g Para detalles de los protocolos, ver Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur, http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx.

^h Una vez aprobada, la residencia se otorga inicialmente por un período de dos años y puede tornarse permanente si el inmigrante da muestras de poseer ingresos suficientes.

Sorprendentemente cerca del libre comercio intrarregional, pero...

¿En qué situación está la región respecto de la liberalización del comercio intrarregional? Si excluimos aquellos acuerdos que cubren menos del 80% de los productos, actualmente hay 33 ACP vigentes que vinculan a los países de ALC, incluidos los cuatro bloques originales analizados anteriormente (ver Anexo 2.1). Esta red de acuerdos cubre las relaciones bilaterales que dan cuenta de aproximadamente el 85% del valor actual del comercio intrarregional, del cual casi la mi-

RECUADRO 2.6 LA ALIANZA DEL PACÍFICO (AP)

La Alianza del Pacífico (AP) fue establecida oficialmente en abril de 2011 por los Gobiernos de Chile, Colombia, México y Perú para crear un área de integración profunda a fin de impulsar el crecimiento económico, el desarrollo y la competitividad. Para alcanzar estos objetivos iría avanzando progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas y serviría como plataforma para la integración al mundo de sus países miembros, especialmente con la región de Asia y el Pacífico.

En mayo de 2016, entró en vigor el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, que estableció una zona de libre comercio. Este protocolo armonizó y profundizó el alcance de los acuerdos comerciales bilaterales previamente suscritos entre los cuatro países miembros, lo cual dio lugar a la eliminación inmediata de los aranceles para un 92% de los bienes comerciados entre ellos, con un cronograma de eliminación de los aranceles restantes y la ampliación de las oportunidades comerciales. Los países de la AP se comprometieron a liberalizar todos los bienes que comercian (excepto el azúcar y los productos relacionados). Los bienes que no estaban incluidos anteriormente en los acuerdos bilaterales son ahora, por tanto, parte de la zona de libre comercio de la AP; algunos ejemplos son los productos lácteos, el arroz, el trigo, los productos de caucho y algunos remolques. En 2018, en línea con este nuevo cronograma, se eliminaron los aranceles aplicados al huevo, la carne de cerdo y productos relacionados, el pavo, los frutos de mar y el café instantáneo, entre otros, lo cual acercó a la AP aún más a su objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes.

La AP está facilitando el comercio través de iniciativas como las del Programa de Operador Económico Autorizado, que acelera la circulación de bienes y mejora la seguridad de dicho proceso, así como la interoperabilidad de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE), que funciona conectando las VUCE de los distintos países entre sí. Por consiguiente, los procedimientos administrativos relacionados con el comercio internacional pueden llevarse a cabo a través de un portal en línea único y automatizado, eliminando así el uso de documentos en papel y haciendo que el flujo de bienes se torne más eficiente. El sistema VUCE de la AP alcanzó un hito importante en 2017, cuando se inició el intercambio de certificados fitosanitarios, y el bloque está ahora trabajando para implementar un certificado de origen digital y armonizar las declaraciones aduaneras.

Desde la perspectiva del sector privado, la AP les garantiza a los empresarios acceso a un mercado fluido y les permite obtener insumos a precios más competitivos para lograr economías de escala, así como ingresar a una red de más de 70 ACR que incluyen a las economías más grandes del mundo. Los países de la AP también adoptaron un conjunto único de RoO que les permite la acumulación de origen. De este modo, el Protocolo Adicional constituye una base desde la cual impulsar el comercio y las inversiones dentro de la AP, así como promover cadenas de valor más integradas que permitan alcanzar niveles más altos de competitividad en terceros mercados.

La AP también está empezando a llevar adelante una agenda amplia para avanzar en la integración de sus mercados financieros. En 2015, la Cumbre Presidencial creó el Consejo de Ministros de

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.6 LA ALIANZA DEL PACÍFICO (AP) (continuación)

Finanzas para aprovechar las oportunidades que ofrece la integración financiera de la AP, de modo de asegurar un crecimiento inclusivo, sostenible, estable y sólido, lanzando una agenda progresista para promover y facilitar las operaciones financieras y aumentar la certidumbre de los inversores. Esta agenda incluye los siguientes aspectos: 1) crear un «pasaporte de fondos», por el cual se reconocerá un vehículo de inversión colectiva (VIC) dentro de la región de la AP una vez que uno de los países miembros le haya otorgado autorización a un VIC; 2) armonizar el tratamiento tributario de los fondos de pensión, que establece un límite del 10% de los impuestos aplicables a estas inversiones y evita la doble imposición; 3) promover las exportaciones de servicios facilitando los procedimientos administrativos, que incluye procedimientos en línea para la acreditación y verificación de los lugares de residencia de los proveedores de servicios e incentivos fiscales, como el hecho de evitar la doble imposición del comercio internacional de servicios; 4) fortalecer el mercado tecnofinanciero o *fintech*, asegurando un marco regulatorio coordinado y eficiente para fomentar la inclusión financiera, también de las pymes, y la seguridad de los pagos electrónicos; 5) atraer inversiones institucionales y privadas en proyectos de infraestructura, observando las mejores prácticas en materia de asociaciones público-privadas; y 6) emitir un bono conjunto para eventuales catástrofes (CatBond) por un valor de US\$ 1300 millones, parte del cual será emitido en favor de un país después de un terremoto, dependiendo de la magnitud y de la ubicación, al tiempo que la armonización reglamentaria de los cuatro países permitirá futuras emisiones similares. El primer paso hacia la integración financiera de la AP fue la interconexión gradual de los mercados de valores de los países miembros al formar el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), por el cual se creó el segundo mercado de valores más grande de ALC, con una capitalización de mercado de más de US\$ 700 000 millones y en el cual cotizan más de mil empresas.

Los pilares comercial y financiero se complementan con esfuerzos de cooperación funcional, que incluyen la innovación, las prácticas de minería sustentable, el apoyo a las pymes, las embajadas conjuntas, la eliminación de visas para los turistas intrarregionales (en vigor desde 2013), las cuestiones de género y las relacionadas con la educación, que incluyen becas universitarias. Esta cooperación va más allá del sector público e incluye también al sector privado, liderado por el Consejo de Empresarial de la AP (CEAP).

Algunos observadores rotularon a la Alianza del Pacífico como un «experimento de convergencia» dentro de la compleja red de ACP de ALC (Villarreal 2016). Difiere de otras iniciativas porque representa un enfoque pragmático e innovador basado en construir sobre las áreas de libre comercio existentes para alcanzar una integración económica más profunda, que sirva como plataforma de las exportaciones al mundo, y complementada, a su vez, por la integración de los mercados financieros de la AP. Asimismo, es mucho más ágil en términos de institucionalización, ya que se basa en la coordinación entre los ministros y los organismos de los cuatro países miembros y algunas IFI. Por ejemplo, el Consejo de Ministros de Finanzas y sus Grupos de Trabajo cuentan con una Secretaría Técnica provista por el Banco Interamericano de Desarrollo, en vez de una secretaría permanente y organismos supranacionales. Como tal, la AP puede constituir un modelo innovador acerca de cómo

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2.6 LA ALIANZA DEL PACÍFICO (AP) *(continuación)*

entretener las áreas de libre comercio y los mercados financieros entre sí y vincularlos con iniciativas extrarregionales. De hecho, el grupo despertó gran interés tanto la región como en el mundo. En ALC, esto incluye el establecimiento de un diálogo formal con el MERCOSUR para promover las operaciones de convergencia y la convergencia de la facilitación del comercio entre los dos bloques, que incluye una hoja de ruta adoptada a nivel ministerial (BID 2017). Más allá de la región, la AP incluye 52 países observadores, y las negociaciones con los cuatro Estados Asociados a la AP (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur) están en un estadio avanzado con vistas a la liberalización comercial^a.

^a Ver BID (2017).

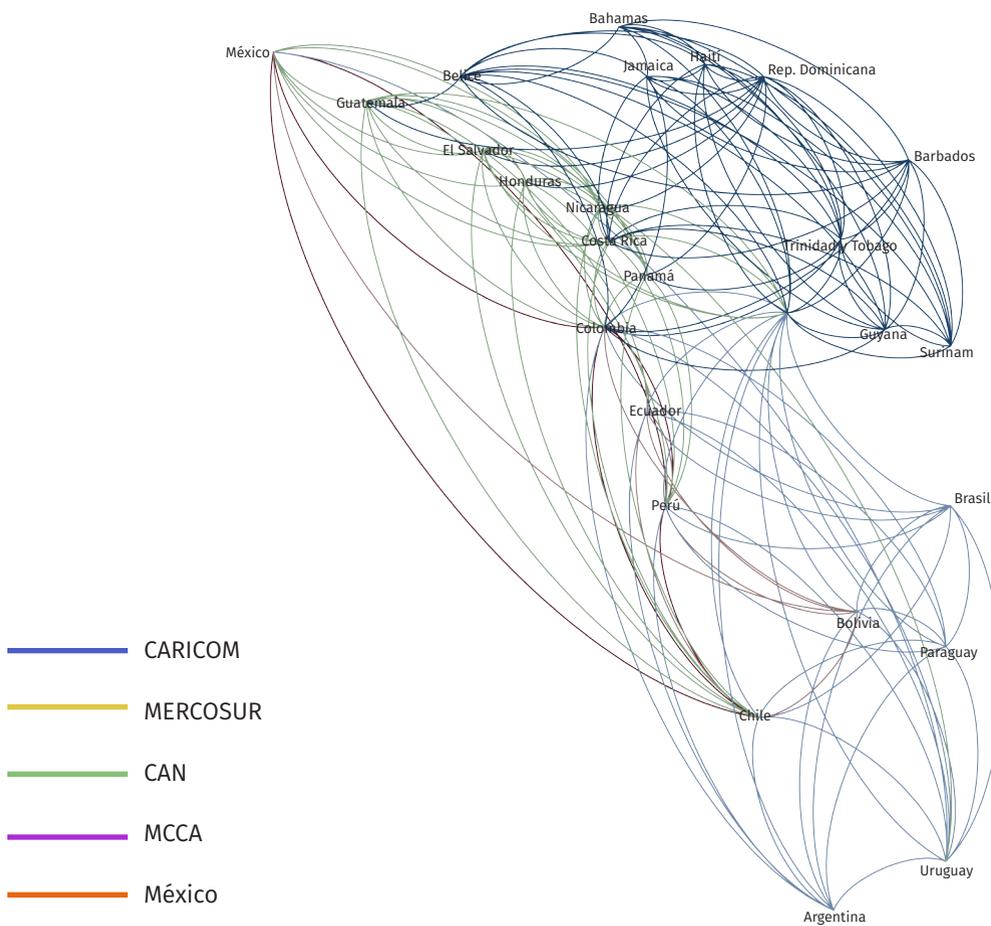
tad se produce dentro de los cuatro acuerdos originales (MCCA, MERCOSUR, CAN y CARICOM) (Gráfico 2.1)²⁶. La otra mitad está conformada por ACP bilaterales o plurilaterales que incluyen aquellos que conectan a México y Chile con otros países de ALC y países miembros del MERCOSUR y de la CAN.

Si bien está fragmentada y, en su construcción, no hubo grandes esfuerzos por coordinar o sincronizar los cronogramas de liberalización, esta red fue muy efectiva para dismantlar las barreras comerciales tradicionales al comercio intrarregional. Como muestra el Gráfico 2.2, el proceso de reducción de aranceles finalizó, o finalizará en el transcurso de los próximos años, tanto en términos de proporción de líneas arancelarias como de proporción del comercio cubierto. Esta amplia cobertura y su avanzado estado de implementación refuerzan el argumento anterior respecto de que todas estas décadas de fragmentación dejaron una plataforma sólida sobre la cual ALC puede realizar un intento por integrar completamente el mercado regional. Si la región está tan cerca de liberalizar el comercio intrarregional, los objetivos de la ALALC, que alguna vez fueron considerados idealistas, se convierten de pronto en una propuesta realista. Sin embargo, al mismo tiempo, es importante no subestimar este desafío. Hay al menos dos brechas importantes que cubrir: las brechas relacionadas con los bienes, los servicios y las inversiones, y las de las relaciones.

La brecha de los bienes, los servicios y las inversiones. La primera tiene que ver con la cobertura de productos de los ACP existentes. Si bien, para 2020, la mayoría de los ACP habrán alcanzado el mayor potencial de liberalización, los

²⁶ Estimaciones propias sobre la base de INTrade para 2016.

GRÁFICO 2.1 ACUERDOS COMERCIALES PREFERENCIALES INTRA-ALC



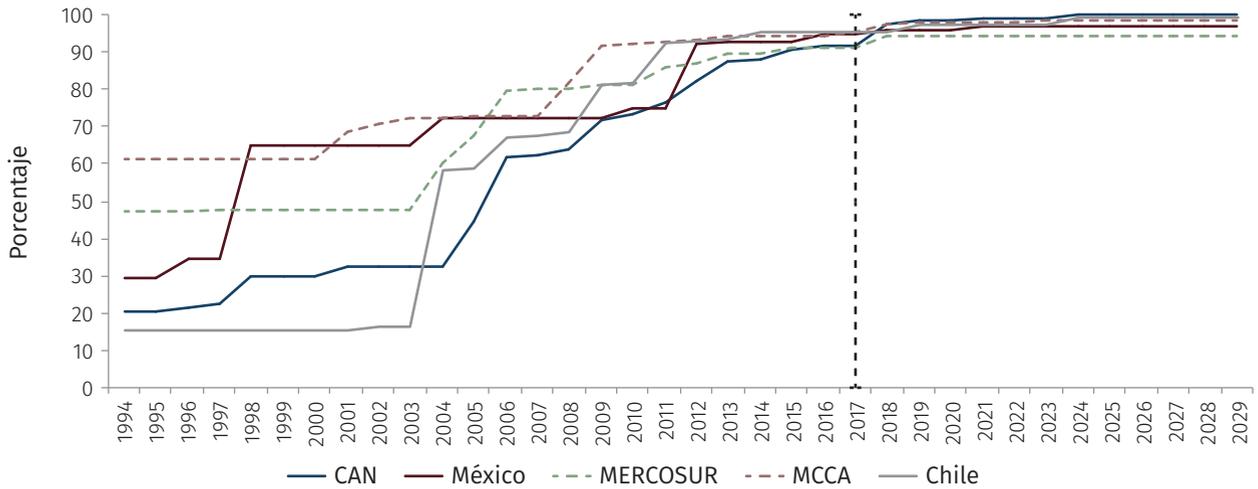
Fuente: Estimaciones del BID sobre la base de datos de INTrade.
 Nota: Este gráfico está organizado en torno de los acuerdos regionales de la década de 1990, incluido México, que es parte del TLCAN. El Anexo 2.1 proporciona una lista de los ACP incluidos y sus agrupamientos por acuerdo principal.

ES IMPORTANTE NO SUBESTIMAR LA TAREA QUE QUEDA POR DELANTE. HAY, AL MENOS, DOS BRECHAS IMPORTANTES QUE SE DEBEN CUBRIR: UNA SE RELACIONA CON LOS BIENES, LOS SERVICIOS Y LAS INVERSIONES; Y LA OTRA, CON LAS RELACIONES

aranceles sobre ciertos productos no se eliminarán por completo. Estas exclusiones comprenden solo una fracción menor del comercio total, pero involucran exportaciones muy importantes para algunos de los países. En las subregiones andina y centroamericana, están concentradas en los bienes agrícolas e intensivos en mano de obra; mientras que, en el MERCOSUR, recaen principalmente sobre las maquinarias (gran parte las cuales están exentas del AEC) y los vehículos (que están sujetos a contingentes arancelarios y requisitos de equilibrio comercial) (ver Cuadro 2.1).

También hay problemas de cobertura de los servicios y las inversiones, que varían significativamente dentro de la red de ACP (Gráfico 2.3). Si bien casi todos

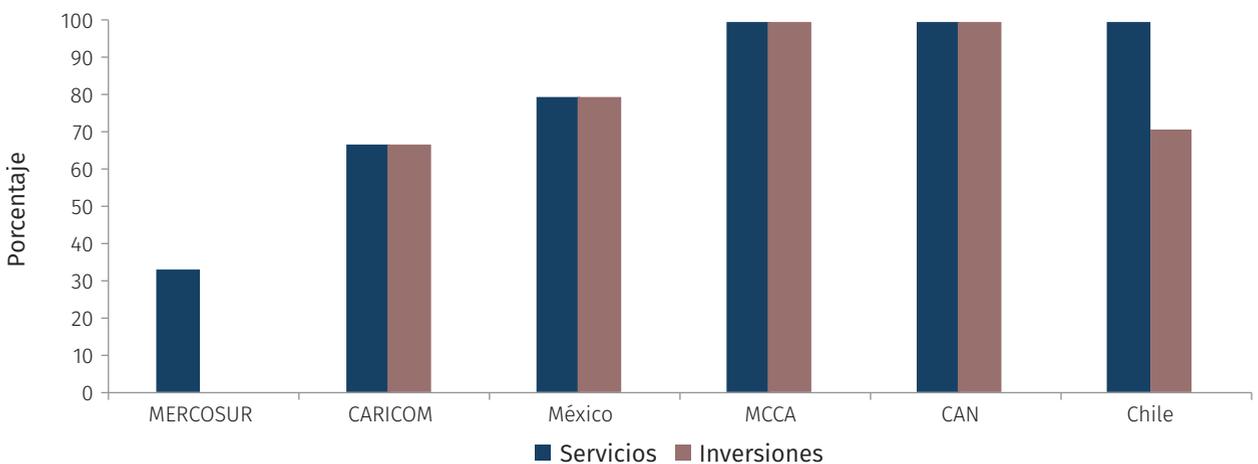
GRÁFICO 2.2 CALENDARIOS DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA NEGOCIADOS
 (Porcentaje de comercio intrarregional libre de aranceles sobre la base de los valores comerciados en 2014)



Fuente: Estimaciones del BID sobre la base de datos de INTrade.

Nota: Flujos de comercio correlacionados con los calendarios de reducción arancelaria incluidos en los anexos al tratado comercial oficial. El comercio se clasifica como libre de aranceles a partir del año en el que culmina el proceso de desgravación. Este análisis supone que todo el comercio cumplirá con las reglas de origen respectivas para poder quedar libre de aranceles y no refleja los índices reales de utilización de las preferencias. Cada línea representa el promedio ponderado de las concesiones arancelarias bilaterales individuales que involucran a los países del grupo con socios intra-ALC. Intercambio bilateral utilizado como ponderador.

GRÁFICO 2.3 COBERTURA DE LOS SERVICIOS Y DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LAS INVERSIONES
 (Porcentaje de acuerdos intra-ALC)



Fuente: Estimaciones del BID.

Nota: Las disciplinas horizontales sobre las inversiones se refieren a las que se encuentran en capítulos específicos de inversión dentro de los ACP y modeladas en los TBI. Estas difieren de la inversión vista como suministro en los capítulos sobre servicios de algunos ACP.

CUADRO 2.1 COMERCIO EXCLUIDO POR SECTOR

(Porcentaje de comercio intrarregional de productos excluidos sobre la base de los valores comerciados en 2014)

Sección	Descripción	MCCA	CAN	MERCOSUR	México	Chile	CARICOM
1	Productos del reino animal	8%	34%	4%	26%	1%	0%
2	Productos del reino vegetal	2%	17%	0%	13%	0%	0%
3	Grasas animales o vegetales	8%	0%	0%	0%	0%	0%
4	Alimentos elaborados/Tabaco	48%	29%	2%	23%	95%	97%
5	Minerales	0%	0%	0%	0%	0%	0%
6	Productos químicos	2%	0%	9%	7%	3%	0%
7	Plásticos	2%	0%	4%	0%	0%	0%
8	Cueros	0%	0%	14%	0%	0%	0%
9	Productos de madera	19%	0%	10%	0%	0%	0%
10	Productos de papel	0%	0%	0%	0%	0%	0%
11	Productos textiles y prendas de vestir	2%	19%	7%	0%	0%	0%
12	Calzado	0%	0%	0%	0%	0%	0%
13	Piedra/Vidrio	0%	0%	1%	0%	0%	0%
14	Piedras preciosas y semipreciosas y manufacturas	0%	0%	0%	0%	0%	0%
15	Metales comunes	0%	0%	7%	0%	0%	0%
16	Máquinas y aparatos eléctricos	0%	0%	20%	0%	0%	0%
17	Vehículos automóviles/Barcos	10%	0%	20%	31%	0%	0%
18	Instrumentos de precisión	0%	0%	1%	0%	0%	0%
19	Armas y municiones	0%	0%	0%	0%	0%	0%
20	Productos diversos	0%	0%	1%	0%	0%	3%
21	Objetos de arte y antigüedades	0%	0%	0%	0%	0%	0%

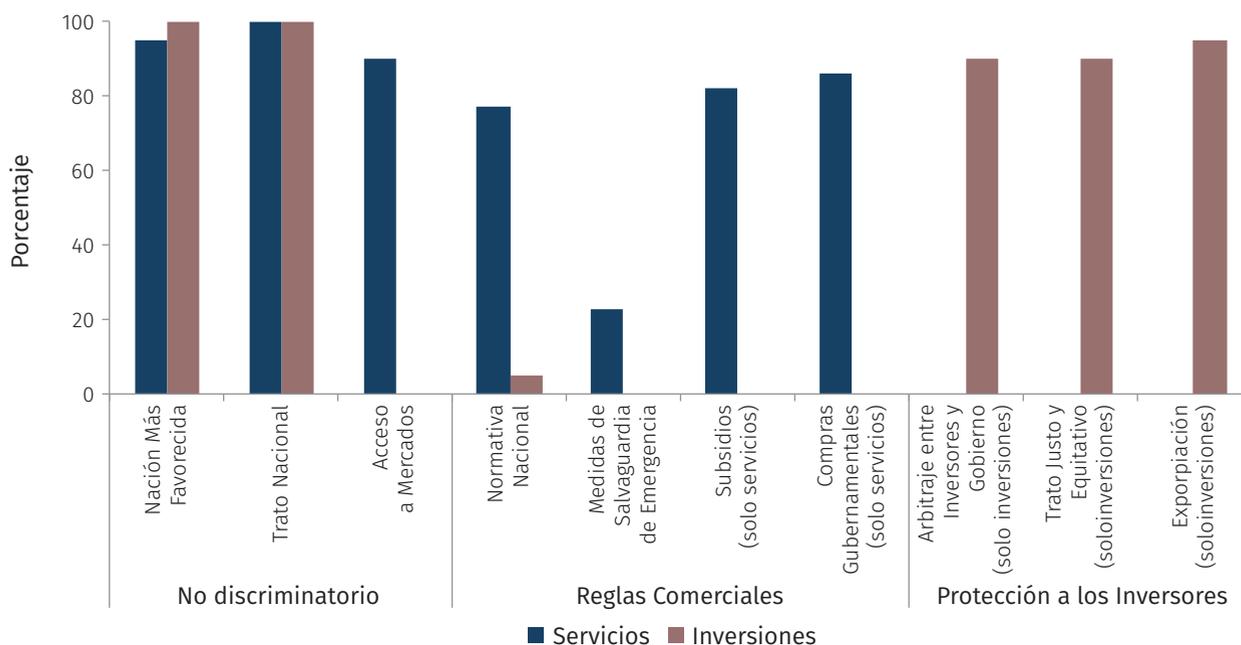
Fuente: Estimaciones del BID sobre la base de datos de INTrade.

Nota: Valor de las importaciones bilaterales de bienes excluidos del trato preferencial. Debido a cambios al Sistema Armonizado y a las nomenclaturas arancelarias nacionales a lo largo del tiempo, los cálculos se realizaron a nivel de subpartida (a 6 dígitos). Las subpartidas se consideran excluidas si cualquiera de las líneas arancelarias asociadas con una de estas está excluida de la eliminación total de aranceles en conformidad con el acuerdo. La CARICOM solo permite exclusiones de productos del comercio intrarregional por parte de países clasificados como menos adelantados, de los cuales Belice es el único miembro del BID. Por lo tanto, estas cifras están basadas en las importaciones de Belice de productos excluidos desde la CARICOM.

los acuerdos que involucran a la CAN, al MCCA y a México²⁷ tienen disciplinas específicas sobre el comercio de servicios y sobre las inversiones, solo la mitad

²⁷ En el caso del MCCA, únicamente Centroamérica-Chile carecen de disciplinas sobre las inversiones y, en el caso de México, su acuerdo con Bolivia excluye tanto las disciplinas sobre inversiones como sobre servicios.

GRÁFICO 2.4 COBERTURA DE LAS DISCIPLINAS SOBRE SERVICIOS E INVERSIONES
(Porcentaje de acuerdos intra-ALC con disciplinas sobre servicios e inversiones)



Fuente: Estimaciones del BID.

de los acuerdos firmados por el MERCOSUR las incluyen en materia de servicios, mientras que las inversiones se tratan por separado en tratados bilaterales de inversión (TBI).

Como muestra el Gráfico 2.4, dentro del universo de acuerdos que sí contienen disposiciones sobre los servicios y las inversiones, casi todos establecen obligaciones de trato nacional (TN) y nación más favorecida (NMF), aunque la forma de redacción puede diferir. En los acuerdos en los que no se otorga trato de NMF, la razón es que, muchas veces, los países signatarios de un acuerdo central optaron por reservarse el derecho de realizar una mayor liberalización entre ellos sin tener que extender ese trato a otros socios. En el caso del acceso a mercados, la mayoría de los capítulos sobre servicios contienen disciplinas específicas, pero muy pocas están incluidas en los capítulos sobre inversiones.

De los acuerdos analizados, el 77% incluye disposiciones sobre las reglamentaciones nacionales que atañen a las industrias de servicios y, de estos, casi la mitad replica las disposiciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés), mientras que la otra mitad sigue el enfoque del

TODAVÍA QUEDA MUCHO POR HACER EN CUANTO A EXPANDIR LA COBERTURA DE LOS SERVICIOS Y LAS INVERSIONES

TLCAN, que incluye una prueba de necesidad de «máximo empeño». Este enfoque conlleva disciplinas regulatorias incluso más débiles que las del GATS²⁸. Con contadas excepciones, los acuerdos excluyen expresamente los subsidios y las compras gubernamentales de las disciplinas sobre servicios. Asimismo, muy pocos contienen disposiciones sobre salvaguardias de emergencia. Finalmente, con respecto a las disciplinas específicas para las inversiones, más del 90% de los acuerdos incluyen disposiciones que establecen el arbitraje entre los inversores y el Estado, el trato justo y equitativo, y la expropiación.

Aun así, cabe destacar que acordar disciplinas no significa que los sectores se liberalicen completamente. El Gráfico 2.4 muestra la cobertura de disciplinas específicas sobre servicios e inversiones en el subgrupo de ACP intra-ALC que incluye cláusulas relacionadas con los servicios y las inversiones, pero no ahonda en el contenido de dichas disciplinas, ni en su nivel de convergencia entre acuerdos ni en los compromisos reales asumidos por los países en sus esquemas de liberalización.

Los cronogramas que adoptan los países de ALC en materia de servicios difieren, y se pueden distinguir dos grandes modelos. El primer modelo es el enfoque del GATS, que se basa en una lista positiva en la cual las partes especifican el nivel y el tipo de participación extranjera que permiten para cada sector de servicios. El segundo enfoque sigue el modelo del TLCAN, basado en una lista negativa, que implica que el comercio no tiene restricciones en ningún sector de servicios, a menos que se pauten limitaciones específicas. De los acuerdos intra-regionales, el 14% utiliza una lista positiva para los servicios, el 77% establece una lista negativa y el 9% se basa en un híbrido de ambas²⁹.

La brecha de las relaciones: la otra brecha importante se produce en cuanto a la cobertura de las relaciones bilaterales o subregionales. Como mencionamos anteriormente, apenas menos del 20% del comercio regional (en valor), que corresponde a un total de 183 vínculos bilaterales, sigue estando excluido del trato preferencial (Gráfico 2.5). La mayor parte del comercio que no está cubierto por los ACP se da entre los países del MERCOSUR y México, y entre los de la CARICOM y América Latina. Los primeros son unos pocos flujos comerciales

APENAS ALGO MENOS DEL 20% DEL COMERCIO REGIONAL SIGUE ESTANDO EXCLUIDO DEL TRATAMIENTO PREFERENCIAL, PERO LOS 33 ACP DE LA REGIÓN TIENEN 47 ROO.

²⁸ Como establecen los tratados del tipo del TLCAN, las disposiciones sobre las reglamentaciones nacionales solo son compromisos de «máximo empeño», lo cual significa que, en lugar de garantizar que las reglamentaciones nacionales cumplirán con los estándares, solo requieren que los Estados hagan, de buena fe, el mayor esfuerzo posible por cumplirlos.

²⁹ En general, el MERCOSUR adopta el enfoque de la lista positiva, la CARICOM utiliza un híbrido y los demás se basan en una lista negativa.

de alto valor, mientras que los últimos son la suma de muchas relaciones comerciales de menor valor.

Aunque los eslabones perdidos representan menos del 20% del valor del comercio intrarregional, cabe hacer dos salvedades. En primer lugar, el hecho de que la participación del comercio no comprendido en los ACP sea relativamente baja puede ser, en parte, atribuible a su naturaleza no preferencial, es decir, los flujos comerciales entre países no signatarios de ACP podrían aumentar si se facilitara el acceso a mercados a través de la firma de nuevos acuerdos. En segundo lugar —y especialmente relevante en el caso del MERCOSUR y México—, estos flujos involucran a las economías más grandes de América Latina (Brasil y México), e incluyen productos con mayor valor agregado que los que se exportan fuera de la región, lo cual constituye potencialmente una clave para la formación de cadenas de valor regionales. En síntesis, si bien la mayor parte del comercio actual puede estar sujeta a preferencias, unir estos eslabones perdidos podría impulsar más el comercio.

Para resumir estas brechas de la cobertura de productos y relaciones, el Cuadro 2.2 muestra una perspectiva diferente, al unirlas en una matriz. Al igual que en el Gráfico 2.2, el foco está puesto en los bienes libres de aranceles bajo los ACP, pero, en esta oportunidad, la proporción de cobertura se pondera por las exportaciones del socio al mundo en lugar de utilizar el comercio bilateral. Esta metodología brinda un panorama más preciso, ya que los ponderadores de comercio bilateral tienden a sobrestimar el grado de liberalización. Los bienes libres de aranceles son aquellos que más probablemente muestren los flujos comerciales más altos. El panorama general de los eslabones perdidos en las relaciones no cambia, pero queda claro que el grado de liberalización dentro de los ACP existentes y entre estos —en particular, entre los países del MERCOSUR y los andinos— es significativamente más reducido que lo que sugerirían los ponderadores de comercio bilateral.

Más allá de las brechas: las reglas de origen. Cerrar estas brechas sería un paso importante, pero no es la única medida necesaria para lograr la liberalización del comercio en la región. También hay que enfrentar el problema de lidiar con los costos de 47 RoO adoptadas por la región en 33 ACP³⁰. Las RoO —el «mal necesario» de los ACP— no solo restringen las alternativas de las empresas respecto de sus insumos, sino que también imponen costos muy altos dados por los

³⁰ Podría argumentarse que otro desafío importante es incrementar el índice de utilización de las preferencias existentes. Es decir, asegurarse de que los exportadores utilicen las preferencias que otorgan los ACP vigentes. No hay datos suficientes para hacer una afirmación general acerca del índice de utilización de las preferencias en los ACP de ALC. ALADI (2007) incluye estimaciones del comercio sujeto a preferencias, pero bajo el supuesto general de que todas las preferencias se utilizan por completo. A su vez, Cadot et al. (2014) sugieren que las tasas de utilización de los ACP de ALC son significativamente más altas que las de otros ACP Sur-Sur.

CUADRO 2.2 PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DEL EXPORTADOR DE PRODUCTOS LIBRES DE ARANCELES CONFORME AL TRATAMIENTO DEL ACP																								
Subregión importadora	Subregión exportadora	Exportador (Receptor de las preferencias)																						
		Andina						Caribe						Mesoamérica						MERCOSUR				
		BOL	CHL	COL	ECU	PER	VEN	BLZ	BRB	GUY	JAM	SUR	TTO	CRI	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	SLV	ARG	BRA	PRY	URY
Andina	BOL	100%	100%	100%	100%	100%															97%	98%	100%	100%
	CHL		87%			87%							96%	72%	98%	88%		97%	90%		96%	95%	100%	99%
	COL	100%	96%	100%	100%	100%								87%	92%	68%			93%		40%	65%	35%	43%
	ECU	100%		100%	100%	100%	nd															54%	33%	30%
	PER	100%	84%	100%	100%	100%							82%		84%						70%	75%	99%	97%
Caribe	VEN				100%																68%	69%	61%	59%
	BLZ						94%	81%	96%	100%	nd													
	BRB						84%		81%	96%	100%	nd												
	GUY						84%	94%		96%	100%	nd												
	JAM						84%	94%	81%	100%	nd													
Mesoamérica	SUR						84%	94%	81%	96%	nd													
	TTO						84%	94%	81%	96%	100%													
	CRI													85%	81%	84%	89%	93%	94%					
	GTM																							
	HND													97%		81%	74%	89%	80%	94%				
	MEX													97%	85%	72%	89%	71%	92%					
	NIC													87%	72%	70%	86%		89%					93%
	PAN													97%	85%	81%	96%		94%					
	SLV													91%	60%	59%	43%	44%						
	ARG													97%	85%	81%	96%	84%				100%	100%	100%
MERCOSUR	BRA																				100%	100%	100%	
	PRY																				100%	100%	100%	
	URY																				100%	100%	100%	

Fuente: Estimaciones del BID.

Notas:

Productos libres de aranceles desde 2017, sobre la base del patrón de comercio de 2014. Cada celda representa el promedio ponderado de las concesiones arancelarias bilaterales individuales, utilizando las exportaciones del socio exportador al mundo como ponderador.

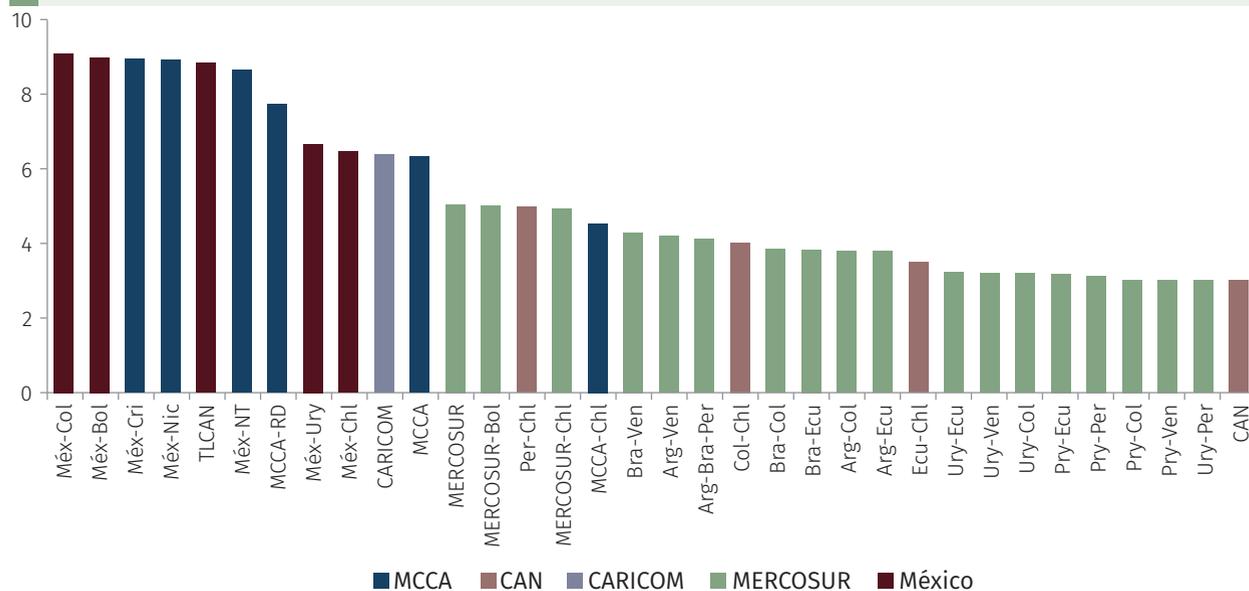
Las preferencias otorgadas a Surinam tratan a las exportaciones de la categoría 9999999 como libres de aranceles. No incluye liberalización adicional del ACP Único, de modo que las cifras representan un límite inferior estimado.

El comercio intra-Alianza del Pacífico no incluye nuevas liberalizaciones a partir de este acuerdo, de modo que las cifras representan un límite inferior estimado.

nd= no hay datos disponibles. No hay datos detallados de comercio disponibles para Trinidad y Tobago (TTO) ni para Venezuela (VEN).

Las celdas rosadas son las relaciones en las que el trato libre de aranceles cubre menos del 80% de los bienes; las celdas azules son aquellas donde dicha cobertura oscila entre el 80% y el 95%; y las verdes, entre el 96% y el 100%.

GRÁFICO 2.6 NIVEL DE RESTRICCIÓN DE RoO
(Índice)



Fuente: Estimaciones del BID sobre la base de datos de INTrade.

Nota: El índice de restricción deriva de un *ranking* ordinal basado en el grado en el que las reglas de origen exigen que los insumos se obtengan desde alguno de los países firmantes, y los índices con valores más altos se asocian a una mayor proporción de insumos que quedan restringidos al abastecimiento de proveedores regionales. Para más detalles, ver Estevadeordal *et al.* (2008). El gráfico está organizado alrededor de los acuerdos comerciales regionales, incluyendo a México, que es parte de TLCAN.

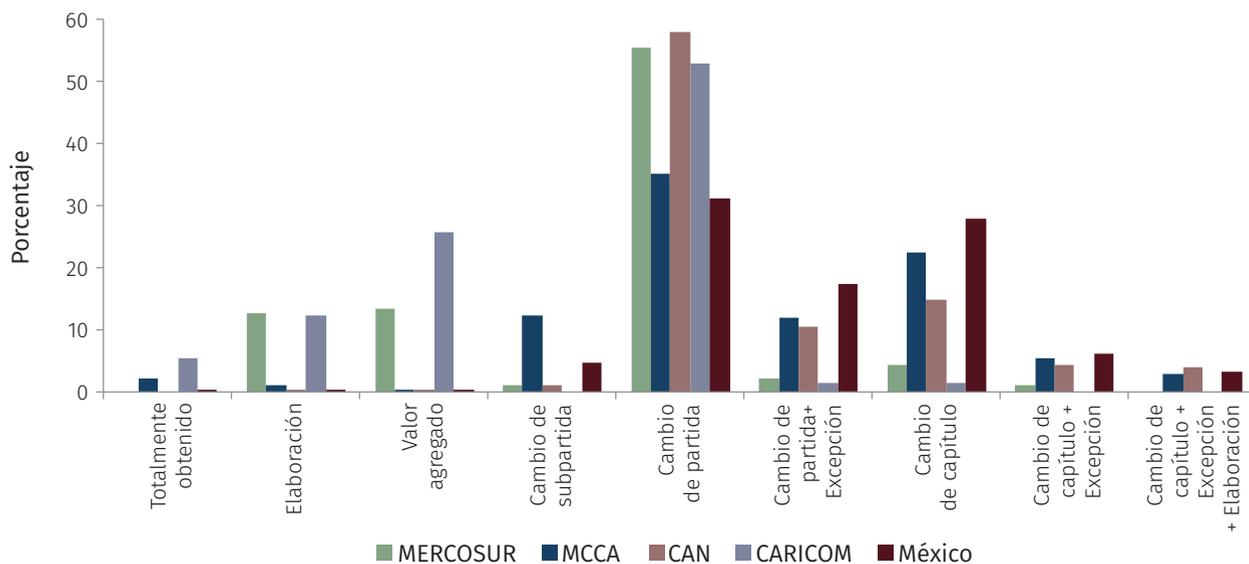
requisitos para su cumplimiento, particularmente, en el contexto de múltiples ACP (ver Recuadro 1).

Estas reglas pueden ser más o menos restrictivas al permitir mayores o menores niveles de contenido extrabloque, respectivamente³¹. El Gráfico 2.6 muestra el nivel promedio de restricción de las RoO en los ACP de ALC³². Las reglas contenidas en el TLCAN y en los acuerdos firmados por México tienden a ser más restrictivas, mientras que la CAN y muchos de los acuerdos del MERCOSUR incluyen requisitos menos onerosos. Las reglas centroamericanas están fuertemente influidas por los modelos del TLCAN y de México, mientras que las reglas de la CARICOM son un caso más bien atípico.

³¹ Estevadeordal *et al.* (2009).

³² En términos estrictos, el índice de restricción mide la restricción observada sobre la base de los criterios aplicados a cada producto. La restricción efectiva de las reglas dependerá de la disponibilidad de los materiales necesarios a bajos costos dentro de los países signatarios. Allí donde dichos insumos se puedan adquirir a un costo razonable de proveedores dentro de la «zona de acumulación» de un ACP, hasta las reglas más demandantes pueden entrañar costos de cumplimiento despreciables o muy bajos.

GRÁFICO 2.7 DEFINICIÓN DE LAS RoO
(Porcentaje de productos en cada categoría)



Fuente: Estimaciones del BID sobre la base de datos de INTrade.

Nota: Según las reglas de origen codificadas respectivas, se calcula, para cada acuerdo, la participación promedio de productos sujetos a cada tipo de criterio, y se muestra el promedio simple. Los requisitos para el cambio de clasificación arancelaria se presentan en orden creciente, a partir del menos restrictivo.

El Gráfico 2.7 ilustra los distintos criterios utilizados para definir las RoO por producto en los acuerdos firmados por los distintos países o grupo de países de la región. La CARICOM y el MERCOSUR aplican reglas obligatorias de valor agregado y elaboración a una proporción relativamente elevada de productos, lo cual refleja el hecho de que estas reglas fueron negociadas a finales de la década de 1980 y a principios de la de 1990, es decir, antes del TLCAN y, en el caso del MERCOSUR, en sintonía con la tradición de la ALALC/ALADI en cuanto a la definición de las RoO³³. México y Centroamérica usan una mayor variedad de reglas de cambio de clasificación arancelaria, lo cual refleja la influencia del TLCAN al negociar estos países acuerdos más recientes³⁴.

³³ El régimen de RoO de la ALALC/ALADI exige un cambio de clasificación arancelaria por partida o, en su defecto, un valor agregado regional de al menos un 50% del valor de exportación franco a bordo (fob). Para una sinopsis de los regímenes de RoO, ver Estevadeordal y Suominen (2008).

³⁴ El cambio de clasificación arancelaria significa que un insumo que no es originario puede sufrir una transformación tan profunda que el producto final se clasifica dentro de otra partida, subpartida o capítulo que sí será considerado originario. Los esquemas que utilizan el criterio del cambio de partida arancelaria muchas veces proporcionan un amplio abanico de excepciones, dado que, en muchos casos, un cambio de partida arancelaria puede no implicar una transformación sustancial, mientras que, en otros, puede que se produzca una transformación sustancial sin que cambie la partida arancelaria.

Si bien el hecho de aplicar distintas reglas, por sí solo, no representa una barrera a la convergencia, indica la adopción de distintos enfoques en relación con las disciplinas. Esto puede generar dificultades para desarrollar mecanismos de acumulación de origen, por los cuales los materiales que se originan bajo un acuerdo también pueden ser considerados originarios en el ámbito de cobertura de otro y permitir, de ese modo, la formación de cadenas de suministro más amplias. La ausencia de dicha acumulación puede ser un desincentivo a abastecerse de materiales productivos dentro de la región si no se encuentran disponibles a un precio conveniente en algún país socio de un ACP determinado.

En síntesis, a pesar de las aspiraciones altamente ambiciosas y de los problemas de diseño, que condujeron a una fragmentación excesiva y a dificultades para la implementación, la iniciativa de integración de ALC en el marco del «nuevo regionalismo» dejó a la región más cerca del libre comercio de lo que hubiese sucedido si esto no hubiera ocurrido. No obstante, no se pueden subestimar los desafíos que aún resta enfrentar. La meta de un mercado completamente integrado, que le permitiría a la región obtener más que los beneficios comerciales limitados impuestos por la fragmentación, solo puede alcanzarse si se cierran las brechas de las relaciones y de los productos-servicios-inversiones y si se consolida el arsenal existente de RoO. Antes de adentrarnos en cuestiones específicas de política para determinar de qué modo se puede alcanzar esta meta, es importante analizar detenidamente los beneficios que ya se obtuvieron hasta ahora. Este es el objetivo de la próxima sección.

**LA META DE LOGRAR UN
MERCADO COMPLETAMENTE
INTEGRADO SOLO PUEDE
ALCANZARSE CERRANDO LAS
BRECHAS Y CONSOLIDANDO
LAS RoO**

Referencias

- ALADI. 2017. «Evolución del comercio negociado. 1993-2015». ALADI/Sec/ Estudio 221. Marzo.
- Alesina, A., y E. Spolaore. 2003. *The Size of Nations*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2002. *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2017. “Informe Mercosur No 22.” Buenos Aires: INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Baraldi, C. 2014. «A experiência do Mercosul em matéria de migrações». *Revista Pontes* 10, 18 de diciembre.
- Cadot, O., A. Graziano, J. Harris y C. Volpe. 2014. «Do Rules of Origin Constrain Export Growth? Firm-Level Evidence from Colombia». Documento de discusión del BID 350.
- Campos, R. y R. Gayá. 2016. «MERCOSUR: Su estado de implementación y su relación con otras iniciativas de integración regionales y multilaterales». Documento de referencia para el Informe de Integración del BID *Making Sense of Regional Integration in Latin America and the Caribbean*.
- Da Silva Bichara, J. 2012. «Integración latinoamericana: del ALALC al MERCOSUR». *Mediterráneo Económico* 22.
- Devlin, R. y A. Estevadeordal. 2001. «What’s New in the New Regionalism in the Americas?» En: V. Bulmer-Thomas, ed., *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*. Londres: ILAS-University of London.
- Estevadeordal, A. y A. Taylor. 2013. «Is the Washington Consensus Dead? Growth, Openness, and the Great Liberalization, 1970s–2000s». *Review of Economics and Statistics* 95 (5): 1669–1690.
- Estevadeordal, A. y K. Suominen, con J. T. Harris y M. Shearer. 2009. *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Estevadeordal, A. y K. Suominen. 2008. *Gatekeepers of Global Commerce: Rules of Origin and International Economic Integration*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Estevadeordal, A., P. Giordano y B. Ramos. 2014. «Trade and Economic Integration». En: J.I. Domínguez y A. Covarrubias, eds., *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Estevadeordal, A., D. Rodrik, A. M. Taylor y A. Velasco. 2004. *Integrating the Americas FTAA and Beyond*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lagos, R. 2008. *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: EDHASA.
- Mesquita Moreira, M. y E. Mendoza. 2007. *Regional Integration. What Is in It for CARICOM? Economía*, otoño.
- Milenky, E. S. 1973. *The Politics of Regional Organization in Latin America; the Latin American Free Trade Association*. Praeger Special Studies in International Politics and Government. Nueva York: Praeger.
- Miller, E. 2016. «The Experiment that Worked: The Transformative Content and Impact of the North America Free Trade Agreement». Documento de referencia para el Informe de Integración del BID *Making Sense of Regional Integration in Latin America and the Caribbean*. Inédito.
- Nurse, K. 2016. «The Evolution and Implementation of the CARICOM Trade Bloc and Its External Partners». Documento de referencia para el Informe de Integración del BID *Making Sense of Regional Integration in Latin America and the Caribbean*. Inédito.
- Porta, F. 2008. *La integración sudamericana en perspectiva: problemas y dilemas*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Santamaría, V. y J.L. Zúñiga. 2016. «Análisis de la evolución y grado de implementación de la integración del Mercado Común Centroamericano y su relación con otras iniciativas de integración regional o multilateral».

Documento de referencia para el Informe de Integración del BID *Making Sense of Regional Integration in Latin America and the Caribbean*. Inédito.

Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEXPERU). 2016. «El estado actual del nivel de integración de la Comunidad Andina (CAN) y su interrelación con otros bloques comerciales regionales». Documento de referencia para el Informe de Integración del BID *Making Sense of Regional Integration in Latin America and the Caribbean*. Inédito.

Vaillant, M. 2014. «Evolución del Mercado Común del Sur». SELA XL Reunión Ordinaria del Consejo Latino Americano. Caracas, Venezuela.

Villarreal, M. Argeles. 2016. *The Pacific Alliance: A Trade Integration Initiative in Latin America*. Washington, DC: Congressional Research Service Report.

Anexo 2.1: Acuerdos comerciales preferenciales Intra-ALC

CARICOM	Comunidad del Caribe (CARICOM)
	CARICOM – Costa Rica *
	CARICOM – República Dominicana *
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (MERCOSUR) /1
	MERCOSUR – Bolivia
	MERCOSUR – Chile
	MERCOSUR – CAN /2
CAN	Comunidad Andina (CAN)
	Colombia – Chile
	Colombia – Costa Rica* °
	Colombia – Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala, Honduras) *
	Perú – Panamá *
	Perú – Chile
	Perú – Costa Rica *
	Perú – Honduras* °
Ecuador – Chile °	
MCCA	Mercado Común Centroamericano (MCCA)
	Centroamérica – Chile
	Centroamérica – República Dominicana
	Centroamérica – Panamá *
	Centroamérica – México /3
Panamá – Chile *	
México	Alianza del Pacífico (México, Perú, Colombia y Chile) *
	México – Chile
	México – Panamá *
	México – Uruguay
	México – Colombia
	México – Perú *
México – Bolivia	

Fuente: BID sobre la base de datos de INTrade.

Notas:

* No incluidos en el análisis de los bienes de las Secciones III y IV (Gráficos 2.2, 2.5, 2.6 y 2.7 y Cuadro 2.1).

° No incluidos en el análisis de los servicios y las inversiones de la Sección III (Gráficos 2.3 y 2.4).

Dos de los anteriores incluyen varios acuerdos, de modo que los 29 acuerdos referenciados en el cuadro corresponden a los 33 acuerdos legales diferentes citados en el texto. Asimismo, las reglas de origen se negocian bilateralmente en algunos de los acuerdos. Por tanto, cabe notar lo siguiente respecto del análisis de los bienes: /1 incluidos como acuerdos bilaterales entre Estados partes del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y Venezuela; /2 incluidos como acuerdos bilaterales entre los Estados partes del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y los países de la CAN (Colombia, Ecuador y Perú), que cubren tanto el ACE 58 entre el MERCOSUR y Perú como el ACE 59 entre el MERCOSUR y Colombia y Ecuador; /3 incluidos como acuerdos bilaterales/plurilaterales entre México-Costa Rica, México-Nicaragua y México-Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), así como el TLC Único posterior.

EL CAMINO HACIA LA TIERRA PROMETIDA

Sección 4

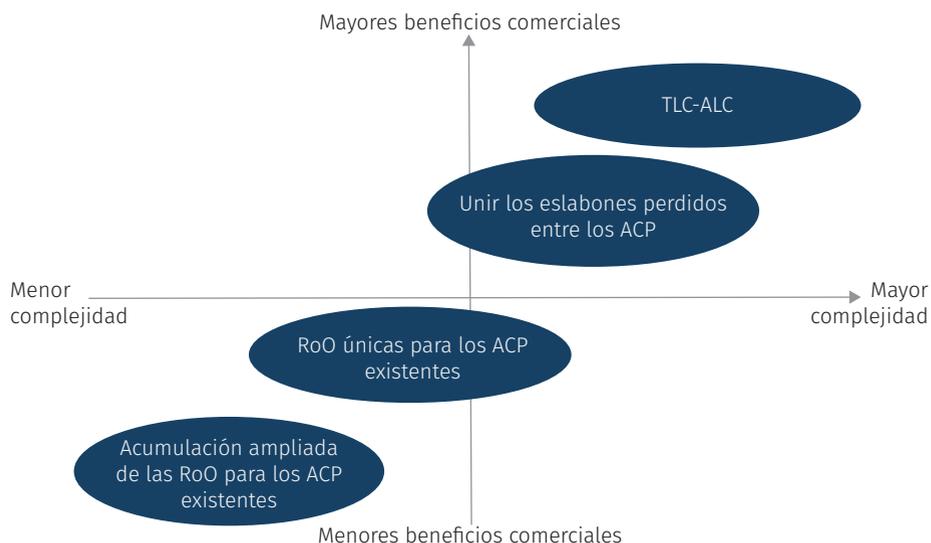
Como dijimos anteriormente, las iniciativas de integración regional en ALC adolecen de un pecado original: la fragmentación. Hay demasiados ACP pequeños. Esta configuración ha venido jugando en contra de la principal motivación económica que los subyace: lograr ganancias de productividad que puedan hacer más competitiva a la región. Las dos secciones anteriores señalaron de qué manera se pueden rescatar estas iniciativas y hacerlas más relevantes económicamente: la región necesita avanzar hacia un tratado de libre comercio panregional o TLC-ALC (Tratado de Libre Comercio de América Latina y Caribe), que constituiría un mercado valuado en aproximadamente US\$ 5 billones, cerca del 7% del PIB mundial. Una masa crítica suficiente para permitir que las empresas eficientes crezcan y desarrollen cadenas de valor que puedan impulsar la productividad de un modo significativo. ¿Pero cómo tendría que emprender la región su rumbo hacia esta tierra prometida?

Para cualquiera que sepa algo de las tribulaciones históricas que atravesaron los ACP de ALC, esta propuesta puede parecer una de aquellas ideas extremadamente ambiciosas que enturbiaron la historia de la región. De hecho, hace no más de 10 años, la ALADI propuso algo similar, que todavía necesita progresar mucho⁵⁴. ¿Por qué sería diferente esta vez?

En primer lugar, como fue señalado anteriormente, ALC enfrenta ahora un entorno comercial distinto y más desafiante, que amenaza ser despiadado con los acuerdos pequeños. Si no logran adquirir una masa crítica económica, enfrentarán una muerte lenta o, peor aún, se tornarán irrelevantes. En segundo

⁵⁴ ALADI (2007).

GRÁFICO 4.1 GANANCIAS COMERCIALES Y LA COMPLEJIDAD DE LA RUTA HACIA LA INTEGRACIÓN



Fuente: BID.

lugar, la red de acuerdos construida a lo largo de los últimos 25 años le otorga la región una plataforma importante desde la cual seguir construyendo. Como se demuestra en la Sección 2, la región está mucho más cerca del libre comercio intrarregional que lo que generalmente se cree. En tercer lugar, ALC tiene más de medio siglo de experiencia en materia de integración, lo que le permitirá guiar las decisiones de políticas. Y, finalmente, el péndulo político en ALC parece estar volviendo a una visión más pragmática y menos ideológica de la integración. No obstante, como siempre, el diablo se esconde en los detalles.

Desde luego que hay más de un camino para llegar a un área de libre comercio y que, incluso si se lo recorre parcialmente —a la espera de que se den las condiciones políticas apropiadas para completar el viaje—, igual redundaría en beneficios. Podemos ver este trayecto como un viaje dividido en distintas «paradas», cuya complejidad y recompensas se correlacionan con la distancia recorrida (ver Gráfico 4.1). Los Gobiernos pueden elegir aquel itinerario que mejor se adapte a sus motivaciones y restricciones políticas. Pueden asumir un enfoque más cauteloso, paso a paso, empezando por ampliar la acumulación de reglas de origen entre los acuerdos existentes, o pueden elegir una vía directa, sin escalas, hacia el TLC-ALC. Hasta pueden optar por algún enfoque intermedio entre

estos dos⁵⁵. No obstante, es importante comprender cabalmente qué se requiere para llegar a cada «parada» y cuáles son las ganancias y las limitaciones de cada alternativa.

Acumulación ampliada

El primer «destino» —y el más modesto— hacia un TLC-ALC sería incorporar la llamada acumulación ampliada o diagonal (ver Recuadro 4.1) a los regímenes de RoO de los ACP existentes en ALC. Es decir, la posibilidad de que los insumos comprados en terceros países e incorporados en la producción por uno de los países miembros sean tratados como «originarios» de este y, por lo tanto, puedan gozar de tratamiento preferencial en el comercio intrabloque. En definitiva, esto se reduce a que los insumos comprados, por ejemplo, por una firma brasileña a algún miembro de la Alianza del Pacífico e incorporados luego a un producto que dicha firma exporta hacia la Argentina se traten como insumos del MERCOSUR y, por ende, no impidan que el producto exportado reciba todas las preferencias que otorga ser parte del bloque.

Para llegar a este punto del recorrido hacia un TLC que lo abarque todo, los Gobiernos podrían trabajar sobre la base de los ACP intrarregionales existentes, incluidos los llamados Acuerdos de Complementación Económica (ACE), suscriptos en el marco de la ALADI, y que no necesitarían la armonización de sus RoO (es decir, no sería necesario que todos los ACP tuvieran el mismo conjunto de RoO)⁵⁶. Ya hay muchos ejemplos de este tipo de acuerdos en la región, aunque no todos están en pleno funcionamiento. Por ejemplo, los ACE entre el MERCOSUR y los miembros de la Comunidad Andina incluyen la posibilidad de acumulación ampliada, aunque no se armonizaron las RoO ni siquiera cuando se trata de un solo acuerdo. Tal es el caso del acuerdo del MERCOSUR con Colombia, Venezuela y Ecuador (ACE 59), cuyas RoO son definidas bilateralmente⁵⁷. En ese caso, una empresa colombiana, por ejemplo, puede utilizar

LA ACUMULACIÓN AMPLIADA SE PUEDE IMPLEMENTAR A PARTIR DE LOS ACP INTRA-ALC EXISTENTES

⁵⁵ Anteriormente, se habían discutido alternativas similares, en el marco de las iniciativas para «multilateralizar el regionalismo» en las Américas. Véase Estevadeordal *et al.* (2009a) y Estevadeordal *et al.* (2009b). La discusión que se presenta en esta sección está basada en Cornejo (de próxima publicación), pero también se aparta de dicho trabajo.

⁵⁶ Los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) son acuerdos de comercio bilateral celebrados entre los miembros de la ALADI de conformidad con lo que establece el Artículo 4 del Tratado de Montevideo, firmado en 1980. Generalmente no cubren todos los productos y servicios. Actualmente, hay 112 ACE vigentes. Véase <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacewebR>.

⁵⁷ Los otros dos ACE son con Perú (ACE 58) y Bolivia (ACE 36).

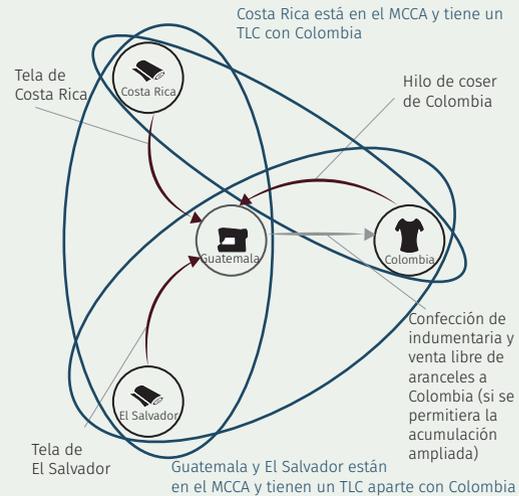
RECUADRO 4.1 ¿PUEDE AMPLIARSE LA ACUMULACIÓN DE RoO A TERCERAS PARTES COMUNES?

En términos generales, los ACP no contemplan ningún tipo de acumulación de insumos de países no miembros (la denominada acumulación ampliada o diagonal), ni siquiera si los miembros también tienen ACP vigentes con una tercera parte en común. Sin embargo, esto está empezando a cambiar, dado que se han introducido mecanismos de este tipo, bajo diferentes formas, en algunos acuerdos recientes, como los de Canadá con Colombia y con Perú y, de modo limitado, en los acuerdos entre el MERCOSUR y los países andinos.

Por lo tanto, en principio, una opción para impulsar la integración de ALC sería promover la adopción de disposiciones de acumulación ampliada en los ACP existentes. Esto permitiría que los materiales que ingresan libres de aranceles a un determinado mercado de destino si se exportan directamente (en el marco de un ACP entre el productor de los materiales y ese destino) sean tratados como originarios de ese mercado de destino cuando otro socio que tiene un ACP con ese país de destino los utiliza en la producción. El gráfico que se presenta en este recuadro ilustra el caso de Colombia y Centroamérica. Colombia tiene un ACP con Costa Rica y otro con Guatemala y El Salvador. De acuerdo con la situación actual, los insumos que Costa Rica le vende a Guatemala —por ejemplo, textiles— y que son luego utilizados en la producción de otros bienes que se exportan a Colombia —como los de indumentaria— no se consideran originarios de Guatemala, de modo que los exportadores guatemaltecos no pueden beneficiarse de las preferencias del ACP Colombia-Guatemala-El Salvador. Esto sería posible si el ACP se enmendara para incluir la posibilidad de acumulación ampliada.

La desventaja de este enfoque es que requiere que los exportadores entiendan y documenten el cumplimiento de las RoO de muchos ACP diferentes, incluso aquellos de los cuales su país de origen no forma parte, y también requiere que las aduanas sean capaces de administrar este complejo sistema. Un enfoque alternativo consiste en agrupar a todos los países interesados en profundizar la integración productiva para que negocien un nuevo conjunto único de RoO en el marco de las cuales todas las partes puedan acumular de todas las demás.

EL ACP ENTRE COLOMBIA Y CENTROAMÉRICA Y LA POSIBILIDAD DE ACUMULACIÓN AMPLIADA



insumos peruanos en sus exportaciones hacia Uruguay, siempre y cuando se respeten las RoO del ACE entre Colombia y Uruguay. Si la misma empresa desea utilizar ese mismo insumo para exportar hacia Brasil, tendrá que cumplir

con las reglas entre Colombia y Brasil. El ACE entre Uruguay y México, aquel entre Chile y Ecuador, y la relación entre México y el CAFTA incluyen arreglos similares, aunque cada uno tiene sus propias particularidades.

Esta tendencia a lograr la acumulación ampliada podría seguir basándose en este patrón espontáneo, que descansa en iniciativas individuales entre los ACP existentes, o podría ir un paso más allá y construir sobre la base de los puntos en común, para estandarizar su implementación en toda la región. Por ejemplo, esta segunda alternativa podría materializarse por medio de un documento *ad hoc*, negociado en foros regionales, como la ALADI, que podría encargarse de regular el mecanismo y facilitar su adopción. Sea cual fuere el instrumento utilizado, dicho documento tendría que ser lo suficientemente flexible para tener en cuenta las diferentes idiosincrasias, pero sin comprometer su capacidad de consolidar un conjunto de lineamientos comunes, que coadyuven a las negociaciones y reduzcan el costo de la aplicación y del control del cumplimiento⁵⁸.

Tales lineamientos deberían cubrir diversos aspectos, como los siguientes:

- i. La inclusión en el texto del acuerdo de una cláusula que permita la acumulación ampliada, con un detalle de las circunstancias en las cuales se implementaría.
- ii. El requisito de que todos los miembros tengan un ACP con una tercera parte en común, desde la cual se acumularán los insumos. Esto es importante para evitar las triangulaciones o «desvíos» de comercio. Por ejemplo, supongamos que los países A y B son parte de un ACP que permite la acumulación de insumos desde un tercer país C. Luego, B y C tienen un ACP entre ellos, pero no hay ninguno entre A y C. En este caso, si C exporta, por ejemplo, una autoparte directamente hacia A, estará sujeta al arancel NMF, pero si C exporta la misma autoparte a B, quien luego la utiliza para fabricar un auto que se exportará hacia A, no tendrá que pagar ningún arancel por dicha autoparte. Los flujos de comercio y las cadenas de valor estarían claramente distorsionados, más allá de las ventajas comparativas.
- iii. Una definición del alcance sectorial de la acumulación, que puede comprender a todos los productos o estar limitada a un solo sector, por ejemplo, el textil.
- iv. El requisito de que la acumulación tenga que estar restringida al comercio libre de aranceles entre todas las partes involucradas en el sector o en el

⁵⁸ Véase Cornejo (de próxima publicación).

producto relevante, una vez más, para evitar las triangulaciones. Para utilizar el mismo ejemplo del caso anterior, si A y B ahora tienen acuerdos con C, pero B ofrece preferencias más altas que A para las autopartes exportadas por C, los exportadores pueden canalizar sus autopartes a través de la ruta C-B-A, incluso si este no es el patrón de especialización más eficiente.

- v. Una definición de con cuáles RoO va a tener que cumplir el insumo de un tercero, que pueden ser aquellas aplicadas entre el tercero y el país miembro que utiliza el insumo o aquellas aplicadas entre los países miembros que intercambian el producto final.
- vi. Una definición de los procedimientos aduaneros para otorgar y validar los certificados de origen del tercero.

Un régimen unificado de RoO

Ampliar la acumulación traería aparejadas mejoras al *statu quo* a un costo político bajo, pero es probable que las ganancias sean marginales, si las hubiere, porque los exportadores y los agentes aduaneros tendrían que seguir lidiando con 47 conjuntos de reglas específicas para cada producto incluidas en los 33 ACP intra-ALC. Es probable que los costos de aplicación y control del cumplimiento de estas reglas —cuyo equivalente arancelario estimado oscila entre un 2% y un 15% *ad valorem*— sean aún más elevados si se agrega el mecanismo de acumulación⁵⁹. Asimismo, esta gran variación entre las RoO deja abierta la puerta al desvío de comercio y genera incentivos para que los comercializadores opten por países con reglas menos exigentes. Para que estas ganancias sean más sustanciales, los Gobiernos tendrán que considerar avanzar hacia un TLC-ALC hasta un punto en el que los acuerdos puedan unificar o armonizar sus regímenes de RoO.

El mejor precedente para ilustrar esta alternativa es el sistema paneuropeo de acumulación (PECS), que empezó a funcionar en 1997. A mediados de la década de 1990, Europa se encontraba en una situación muy parecida a la que enfrenta hoy ALC, con aproximadamente 60 ACP bilaterales, cada uno con su complejo conjunto de RoO. Como era de esperar, esta complejidad imponía barreras costosas al desarrollo de cadenas regionales de valor eficientes y, eventualmente, movió a los Gobiernos (la UE-15, la AELC, el ACELC y los países bálticos) a enmendar varios ACP para adoptar un régimen común de

⁵⁹ Véase, por ejemplo, De Melo y Carrère (2006), y Cadestin *et al.* (2016) para los equivalentes *ad valorem*.

RoO⁶⁰. La unificación de las RoO no era vista como un fin, sino como un requisito para permitir la acumulación ampliada entre todos los ACP existentes. Esto es indicativo de qué tan dificultosa operativamente sería la alternativa anterior de acumulación ampliada sin unificar los regímenes de RoO.

Si bien la unificación de las RoO es deseable, no se trata de una tarea trivial, sobre todo en una región que carece de una estructura radial como la de Europa, donde el centro tiene la fuerza gravitatoria económica y política suficiente para liderar el proceso. Lo máximo que puede esperar ALC es que la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR lideren la iniciativa, de modo que dos de sus principales economías utilicen su poderío económico y político para apoyarla. Pero, incluso si se contara con dicha voluntad política, ¿de qué manera habría hacerlo?

SI BIEN LA UNIFICACIÓN DE LAS RoO ES DESEABLE, NO SE TRATA DE UNA TAREA TRIVIAL, SOBRE TODO EN UNA REGIÓN QUE CARECE DE UNA ESTRUCTURA RADIAL COMO LA DE EUROPA

La idea de lograr la convergencia de las RoO, al igual que la meta de una integración regional más amplia, no es nueva. Ya estaba presente en el Tratado de Montevideo de 1980, que creó la ALADI y que llevó al desarrollo del Régimen de Origen General (ROG), que se suponía que se aplicaría a todos los ACP suscriptos en el marco de la ALADI⁶¹. Este régimen finalmente nunca se puso en marcha y pronto se vio eclipsado por iniciativas bilaterales y regionales que desarrollaron sus propios regímenes. La mayoría de los analistas atribuyen estas dificultades a problemas de gobernanza (por ejemplo, el voto por consenso) y a las políticas comerciales divergentes entre los países miembros⁶². Si bien estas dificultades pueden no ser un buen augurio para emprender institucionalmente el camino de la convergencia regional de las RoO, parece claro que, desde entonces, la postura de los Gobiernos con respecto a la política comercial evolucionó enormemente, con un consenso entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico para avanzar hacia políticas comerciales y de integración más liberales y pragmáticas. Esto podría abrir un abanico de oportunidades para reformar la gobernanza y los procedimientos de la ALADI, incluso por medio de una ampliación de su membresía para incorporar a la región de Centroamérica y el Caribe.

Sea cual fuere el camino elegido —institucional o a través de iniciativas individuales de países o ACP seleccionados— es importante reflexionar detenidamente

⁶⁰ Turquía se unió en 1999, y los llamados «países de Barcelona» (Jordania, Israel, Egipto, Túnez y Marruecos), en 2002. Véanse Augier *et al.* (2005) y Augier *et al.* (2007).

⁶¹ Véase ALADI (2007). La Resolución 78 de la ALADI estableció, en 1987, el Régimen de Origen General, que fue posteriormente reformado por la Resolución 252 de 1999.

⁶² Las negociaciones del ALCA también incluyeron un capítulo sobre la armonización de las reglas de origen, pero a escala hemisférica. Véase Estevadeordal *et al.* (2004). Más recientemente (en julio de 2016), el comité negociador de la ALADI hizo un nuevo intento de modernización del ROG, pero los resultados todavía están por verse. Véase, por ejemplo, Cornejo (de próxima publicación).

sobre cuáles son las características específicas de lo que los países están tratando de lograr, ya que pueden ser cruciales para el éxito de las negociaciones. Por ejemplo, ¿deberían los Gobiernos apuntar a un reemplazo de las RoO en su totalidad, como en el acuerdo firmado en 2011 por México con Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras, que reemplazó a los tratados bilaterales anteriores?⁶³ ¿O tendrían que seguir los modelos de la Alianza del Pacífico o el CAFTA-DR, en los que un régimen unificado de RoO coexiste con aquellos de los regímenes anteriores? En este último caso, por ejemplo, cuando una firma peruana decide exportar hacia Colombia, puede elegir las RoO de la Comunidad Andina o las de la Alianza del Pacífico.

Dadas las complejidades que presenta la red actual de ACP y lo difícil que es llevar a cabo una negociación que abarque a toda la región, es probable que la segunda alternativa sea la estrategia más efectiva. A primera vista, esto puede sonar contradictorio, ya que implica agregar una capa más de reglas a un «plato de espaguetis» que ya está repleto. Sin embargo, esta estrategia les evita a los países tener que renegociar acuerdos preexistentes y conlleva también un elemento darwiniano muy atractivo, en el sentido de que las empresas pueden elegir los regímenes que les resulten más convenientes y, eventualmente, ese conjunto de reglas «buenas» y menos costosas hará caer en desuso a aquellas «malas» y más onerosas⁶⁴.

Ya sea que decidan reemplazar las antiguas reglas o agregar otras nuevas, los países primero tendrán que ponerse acuerdo en torno de lineamientos concernientes a la participación de los países y los productos, como los que comentamos anteriormente para la acumulación ampliada. De hecho, dado que el único propósito de un régimen común de RoO es facilitar, precisamente, el mecanismo de acumulación ampliada, tiene que incorporar, en su mayoría, los mismos lineamientos. La diferencia entre los dos enfoques reside en el esfuerzo por generar una norma común para tratar a los insumos no preferenciales provenientes de terceros países, de modo de reducir los costos de aplicación y control del cumplimiento y brindarles a los países y a las empresas una mayor variedad de proveedores de los cuales abastecerse.

Al igual que antes, estos lineamientos tienen que asegurar que no haya incentivos al desvío de comercio. Esto significa que tanto las RoO como las preferencias para cualquier producto que se intercambie entre los tres países involucrados

⁶³ Véase (<https://intradebid.org/acuerdo/view?id=151188>).

⁶⁴ Para mantener el orden y la transparencia del proceso se deben recopilar datos sobre qué regímenes se utilizan en la práctica. Esta «preferencia revelada» puede ayudar a eliminar los regímenes no utilizados e informar la evolución de los acuerdos «vivos».

tienen que ser iguales. Dado que estas preferencias varían significativamente entre los 33 acuerdos intrarregionales existentes en ALC, resulta absolutamente necesario restringir las negociaciones tendientes a establecer un régimen común de RoO a aquellos productos que ya gozan o gozarán eventualmente del estatus de libres de aranceles, suponiendo que no se va a negociar un nuevo TLC que abarque a toda la región. Esto necesariamente implica que cada país que participe tiene que tener un acuerdo con todos los demás países involucrados en la negociación, de lo contrario, no habría manera de encontrar un denominador común de las preferencias y la aplicación del nuevo régimen variaría por subgrupos de países en la cadena de valor.

Estos requisitos también implican que, a menos que los Gobiernos de ALC estén dispuestos a ir más allá y empezar a enlazar los eslabones perdidos en sus relaciones, el objetivo de converger hacia un régimen común de RoO estará seguramente limitado a subgrupos de países que ya están conectados a través de distintos ACP y entre los que la mayoría de los productos ya se comercian libres de aranceles. Los principales candidatos probablemente sean la Alianza del Pacífico y los países de Centroamérica, por un lado; y el MERCOSUR y los países andinos (Chile, Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador), por el otro. No obstante, esta aparente limitación puede verse con mejores ojos si se la piensa como una «convergencia en etapas», a través de la cual el sinnúmero de RoO de la región se va reduciendo progresivamente por medio de sucesivas negociaciones a nivel subregional.

Además del alcance geográfico y de productos de dicha convergencia, también es necesario acordar los métodos y las modalidades de la negociación. El desafío consiste en encontrar el equilibrio entre la flexibilidad y la necesidad de asegurar beneficios significativos. Muy poca flexibilidad jugaría en contra de lograr un resultado exitoso y oportuno, particularmente en un contexto de fuertes restricciones políticas y sensibilidades exacerbadas. Demasiada flexibilidad, sin embargo, socavaría el objetivo de unificar las reglas. Este informe se inclina por moderar la flexibilidad y priorizar el logro de la convergencia, en especial, porque el exceso de flexibilidad ha sido una de las principales causas de la fragmentación actual que sufre la región. Lo más razonable sería comprometerse con un enfoque que implique métodos y modalidades que permitan realizar ajustes según las preferencias de los Gobiernos. Esto requeriría que se tengan en cuenta los siguientes lineamientos:

- i. El nuevo régimen de RoO debería estar basado en las reglas bilaterales menos restrictivas. El principio rector debe ser no perjudicar al comercio existente.

A MENOS QUE LOS GOBIERNOS ESTÉN DISPUESTOS A IR MÁS ALLÁ Y EMPEZAR A ENLAZAR LOS PRINCIPALES ESLABONES PERDIDOS EN SUS RELACIONES, EL OBJETIVO DE CONVERGER HACIA UN RÉGIMEN COMÚN DE RoO ESTARÁ SEGURAMENTE LIMITADO

- ii. Estas reglas bilaterales tienen que seguir vigentes y ofrecer no solo una alternativa, sino también una forma de complementar el nuevo régimen en áreas que hayan quedado al margen de las negociaciones. Por ejemplo, si no hay acuerdo en temas como la regla *de minimis* o las formas de certificar el origen, estos detalles pueden quedar sujetos a las reglas bilaterales⁶⁵.
- iii. Todas las decisiones normativas generales relacionadas con la observancia de las RoO tienen que ser aceptadas y adoptadas por todos los países involucrados: el llamado enfoque del «todo único» que asegure la homogeneidad de la implementación.
- iv. Por el contrario, la negociación y la adopción de reglas específicas por producto podrían seguir una «geometría variable», por la cual los países podrían elegir qué productos quieren negociar y sujetar a esas reglas. La alternativa de acumulación ampliada para un producto particular no solo estaría disponible para aquellos países que negociaron y aceptaron una regla común.
- v. La regla específica común por producto podría basarse en criterios alternativos de selección (por ejemplo, cambios en la clasificación arancelaria, el valor agregado del bloque o normas específicas de procesamiento), siempre que sea necesario otorgarles a los países más flexibilidad para aplicar estas reglas.
- vi. Los países pueden adherir a la regla general una vez que hayan concluido las negociaciones, pero tendrán que aceptarla tal como está.

Cómo enlazar los eslabones perdidos

Las dos paradas mencionadas anteriormente en el trayecto hacia un TLC panregional —la acumulación ampliada y un régimen de RoO unificadas con acumulación ampliada— son alternativas interesantes para avanzar hacia un mercado libre regional de bienes intermedios, si los Gobiernos quieren evitar el costo político de negociar nuevos TLC. No obstante, el lado negativo de esto también es evidente. Para evitar los riesgos de desvío de comercio, este mercado solo puede desarrollarse plenamente si se enlazan los eslabones perdidos en la red de acuerdos vigentes en la región. Es poco probable que los mercados subregionales por sí solos tengan la masa crítica necesaria para desarrollar al máximo las

⁶⁵ Las reglas *de minimis* permiten que un cierto porcentaje del precio final del producto sea de insumos no originarios, es decir, insumos que no se encuadran en las reglas de origen relevantes.

cadena regionales de valor. Además, ninguna de estas dos alternativas resuelve el problema de la fragmentación del mercado de productos finales (de bienes de capital y de consumo), que seguiría viéndose limitado por acuerdos faltantes y por preferencias heterogéneas.

En otras palabras, si los Gobiernos están verdaderamente decididos a aprovechar la integración regional para mover la aguja de la productividad y ganar nuevos mercados en el exterior, no pueden evitar invertir cierto capital político para cubrir las lagunas existentes en los ACP. También en este caso hay, al menos, dos opciones: confiar en que los países unan estos eslabones voluntariamente o invertir en una solución coordinada para toda la región. La primera solución, que descansa en la no intervención, exige menos capital político, pero los incentivos son menos evidentes, especialmente, para los eslabones perdidos que involucran a las economías más pequeñas. Por ejemplo, los incentivos para ampliar la red de acuerdos existentes entre Centroamérica y el Caribe, dado el tamaño limitado de sus mercados, serán mucho menores si dichos incentivos no forman parte de un esfuerzo coordinado para crear un mercado regional.

La única esperanza de lograr una solución sin intervención es que las economías más grandes de la región descubran por fin los beneficios que indudablemente obtendrían si logran firmar un ACP que las incluya a todas. Este es el caso, por ejemplo, de los eslabones perdidos entre Argentina, Brasil y México, que sumados dan cuenta del 70% del PIB de ALC y del 58% de su comercio intrarregional. Las acciones que se emprendan en este frente podrían impulsar otros ACP en la región⁶⁶.

Estos tres países ya están vinculados por acuerdos parciales suscriptos bajo el paraguas jurídico del ACE 54 (2002) de la ALADI, que proporciona un marco legal y normativo para las negociaciones comerciales bilaterales entre México y cada uno de los miembros del MERCOSUR. En este contexto, México firmó acuerdos bilaterales con Brasil (ACE 53, 2002), Argentina (ACE 6, 2002) y Uruguay (ACE 60, 2003). Los cuatro países también firmaron un acuerdo separado para vehículos y autopartes (ACE 55, 2002), por el cual asumieron compromisos bilaterales específicos⁶⁷. De estos ACE, el que se suscribió con Uruguay fue el único que se

ES EL MOMENTO INDICADO PARA QUE ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO CONCLUYAN ESTA PARADOJA DE LA HISTORIA DE LA INTEGRACIÓN DE ALC

⁶⁶ Datos para 2016 extraídos del Banco Mundial (PIB) e INTrade (comercio).

⁶⁷ Consulte los textos de los acuerdos en el siguiente enlace: http://www.sice.oas.org/agreements_e.asp. Los países involucrados también se benefician del acuerdo de la ALADI que instituye la Preferencia Arancelaria Regional (AR.PAR 4), por la cual los países otorgan preferencias arancelarias generalizadas a los otros miembros según su nivel de desarrollo, supeditadas a una lista de excepciones. Por ejemplo, las preferencias para Brasil y México se fijaron en un 20%. Véase: <https://bit.ly/2pHiybc>.

convirtió en un acuerdo comercial completo, según la definición de la OMC de «lo esencial de los intercambios comerciales». El acuerdo con Brasil cubre tan solo aproximadamente el 14% de los productos transables, de los cuales apenas el 45% fueron declarados libre de aranceles. A su vez, el acuerdo con Argentina es un poco más integral, pero su cobertura no va más allá del 30% de los bienes transables. Los acuerdos en el sector automotor también están lejos de ser integrales y prevén cuotas para los bienes libres de aranceles⁶⁸.

Como mencionamos anteriormente, hay motivos suficientes para creer que la probabilidad de que se unan estos eslabones perdidos es hoy más alta que nunca, gracias a los vaivenes del ciclo político, tanto en lo local como en el exterior. Los nuevos Gobiernos de Brasil y Argentina manifestaron su deseo de retomar la agenda de liberalización comercial que habían iniciado a principios de los años 1990 y de crear oportunidades para iniciativas de integración más ambiciosas.

Por su parte, después de haber invertido la mayor parte su capital político en tratar de profundizar sus relaciones comerciales con EE. UU., México está en el proceso de renegociar el TLCAN. Con casi un 80% de su comercio concentrado en EE. UU., México nunca había tenido tantos incentivos como ahora para buscar otras alternativas e invertir en una relación comercial más profunda con Brasil y Argentina, a pesar de los reveses del pasado⁶⁹.

Lo que está en juego en este momento es una oportunidad muy valiosa para (a) diversificar su comercio y reducir su exposición a los riesgos políticos y económicos que presenta la economía más grande del mundo; (b) mitigar los costos del desvío de comercio de sus ACP, particularmente, del TLCAN (en 2017, la alícuota NMF promedio de México era del 7%); y (c) aprovechar las ventajas de las preferencias potencialmente altas asociadas con los aranceles NMF relativamente elevados del MERCOSUR (cuyo promedio simple en 2017 era del 14%)⁷⁰.

⁶⁸ Véase CNI (2016) para un análisis detallado del ACE 53. Para el ACE 6, véase <https://intradebid.org/acuerdo/210>. Para más detalles del acuerdo para el sector automotor, véase <https://intradebid.org/acuerdo/view?id=137>.

⁶⁹ El revés más reciente ocurrió en 2011, cuando Brasil, después de acumular importantes déficits comerciales en vehículos con México, amenazó con denunciar el ACE 55, que eventualmente condujo a una renegociación del acuerdo con a la aplicación de cuotas. Argentina siguió el ejemplo de Brasil con una amenaza similar a su ACE 55, que llevó a la renegociación y a cuotas. Véase, por ejemplo, <http://www.livingstonintl.com/trade-agreement-for-automotive-sector-between-mercosur-and-mexico-economic-complementation-agreement-no-55/>.

⁷⁰ Los datos de aranceles se derivan del Análisis arancelario en línea de la OMC. Promedios simples a nivel de subpartida.

Si Brasil y Argentina asumieran el compromiso de iniciar un proceso de liberalización unilateral paralelamente a sus iniciativas de trato preferencial, podrían convencer a México de que esta vez las cosas van a ser diferentes y de que ahora sí están plenamente comprometidos con la integración. En cualquier caso, las negociaciones bilaterales en curso entre México y sus dos socios del MERCOSUR tendientes a ampliar el alcance de los ACE 6 y 53 parecen indicar que hay motivos bien fundados para albergar expectativas optimistas de cerrar esta brecha histórica⁷¹.

La alternativa del TLC-ALC

El punto de llegada final y el más ambicioso de todo este trayecto —un tratado de libre comercio panregional— es una alternativa más coordinada que el enfoque de no intervención analizado en las secciones anteriores. Conlleva los mayores riesgos políticos y enfrenta una fuerte falta de credibilidad causada por una larga historia de intentos fallidos. No obstante, como unifica las RoO y simultáneamente aborda el problema de las brechas en las relaciones y los productos que presenta la red actual de ACP, es la iniciativa que más probablemente traiga las ganancias de productividad que históricamente motivaron la integración de la región. Asimismo, como señalamos anteriormente, hay motivos fundados para creer que esta vez las cosas pueden ser diferentes y que se puede prevenir un nuevo fracaso, si la región aprende de los errores cometidos en el pasado.

La principal lección que dejaron las experiencias pasadas es que hay que tratar de evitar las arquitecturas complejas, como las de una unión aduanera con instituciones supranacionales y disciplinas intrincadas. El objetivo, en cambio, tendría que ser una zona de libre comercio estándar, centrada en los bienes y servicios, como primer paso. No hay que descartar otros capítulos referidos a la propiedad intelectual, el trabajo o el medioambiente, que han asumido un lugar destacado en algunos ACP, pero que no son el principal objetivo. Siguiendo el ejemplo de la recientemente negociada Alianza del Pacífico, se pueden considerar estas áreas una vez que se hayan asentado de manera sólida los pilares para establecer un área de libre comercio de bienes y servicios regional. Asimismo, la arquitectura institucional tiene que ser intergubernamental y no supranacional, y debe contar con

DADO QUE EL TLC-ALC UNIFICARÍA LAS RoO Y SIMULTÁNEAMENTE ABORDARÍA LAS BRECHAS EN LAS RELACIONES Y LOS PRODUCTOS, ES LA INICIATIVA QUE MÁS PROBABLEMENTE CONLLEVE LAS GANANCIAS DE PRODUCTIVIDAD QUE TANTA FALTA HACEN

⁷¹ Véanse CNI (2016) y <https://www.gob.mx/se/prensa/finaliza-la-tercera-ronda-de-negociaciones-para-la-ampliacion-y-profundizacion-del-acuerdo-de-complementacion-economica-no-6-entre-mexico-y-argentina>.

una comisión conformada por ministros o funcionarios de alto nivel que supervisen la implementación y el funcionamiento del acuerdo y orienten su desarrollo futuro.

El primer paso que requiere una iniciativa de este tipo es que las partes interesadas convoquen a una cumbre de jefes de Estado y presidentes, con el objetivo de delinear las metas, los mecanismos y el cronograma del proceso de negociación. No hay ninguna necesidad de que participen todos los Gobiernos de la región en estas primeras etapas. Lo que hace falta es una masa crítica de países con la fuerza gravitatoria suficiente para impulsar el proceso. Sin embargo, si nos remitimos a la táctica empleada por la Alianza del Pacífico, hay que exigir que todos los que aspiren a convertirse en miembros sean ya parte de ACP bilaterales o subregionales, para facilitar las negociaciones y enviar una señal de fuerte compromiso con estas —algo que se torna imprescindible en virtud de los problemas de credibilidad de la región—.

En este aspecto, una vez más, Argentina, Brasil y México están en una posición inigualable para poder hacer realidad una iniciativa así. Como señalamos anteriormente, estos tres países son los eslabones perdidos más notorios en las relaciones económicas de ALC, y sus intenciones de hacer un «anticipo» contundente por medio de ACP bilaterales enviaría una señal categórica de la viabilidad de un potencial TLC-ALC. Esta iniciativa, eventualmente, podría unir a los bloques subregionales más importantes de la región —la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR— cuyos mercados sumados totalizan US\$ 4,3 billones, que equivalen al 81% del PIB de ALC. Ya hay signos concretos y prometedores de que esta convergencia es algo más que una expresión de deseos. En 2017, los dos bloques lanzaron una iniciativa que apunta en esta dirección, al establecer un foro de diálogo formal y acordar una senda hacia la convergencia, que incluye iniciativas sobre acumulación ampliada, facilitación del comercio, BNA y comercio de servicios⁷².

Las negociaciones para lograr el acuerdo tendrían que seguir lineamientos similares a los que se propusieron para las paradas intermedias en la ruta hacia un TLC-ALC, es decir, lineamientos que traten de encontrar el equilibrio justo entre la flexibilidad y los resultados significativos. El primer principio rector debería ser que el TLC-ALC sea un «acuerdo vivo», cuyo texto permita agregar nuevos miembros y nuevos temas. Tendría que generar las condiciones propicias para que las negociaciones avancen con un núcleo duro de participantes y

⁷² Véase BID (2017).

de temas, sin excluir la posibilidad de ampliarlo en ambos sentidos en el futuro, cuando el contexto político y económico lo permita. No obstante, debería haber incentivos para los pioneros, ya que el tamaño también pesa en las posibilidades de éxito del despegue. Los que se unan más tarde tendrán que aceptar las reglas originales como dadas, salvo en aquellos temas que se agreguen después de su incorporación.

Otro punto que un potencial TLC-ALC tendría que imitar de la Alianza del Pacífico es que no necesariamente tiene que reemplazar los ACP existentes. En lugar de esto, podría ofrecer una solución más integral y racional para el comercio de bienes y servicios, permitiendo, al mismo tiempo, que los miembros opten por mantener sus esquemas intrarregionales existentes. Los ACP pueden ser especialmente relevantes para alcanzar objetivos de integración más profundos y complejos, como el libre movimiento de trabajadores o las instituciones compartidas, que requieren un consenso político que es más fácil de lograr si el grupo de países es más reducido.

Las negociaciones en pro de un régimen común de RoO y de la armonización de las preferencias (que, eventualmente, deberían converger a un 100% o comercio libre de aranceles) tendrían que buscar un denominador común y exigir un «todo único» para todos los aspectos normativos relacionados con la observancia (es decir, la aceptación de todas las reglas como un paquete, sin que exista la posibilidad de seleccionar cuestiones específicas). No obstante, la convergencia hacia una regla y preferencias comunes tendría que adoptar un enfoque de «geometría variable» que tenga en cuenta las susceptibilidades de cada participante. Los calendarios de aplicación gradual por parte de los miembros tienen que ser específicos por producto y por socio (por ejemplo, la convergencia de Argentina hacia una regla/preferencias comunes en el comercio de autopartes con México puede diferir de aquella de Colombia o, incluso, de sus propias preferencias en el comercio de trigo con México), para permitir la posibilidad de aprovechar lo que ya se negoció en los ACP bilaterales regionales. Sin embargo, habría que reducir las excepciones al mínimo nivel posible, y el cronograma medio por socio-producto no debería superar los cinco años, con un máximo de siete años; este requisito es coherente con la urgencia que el entorno actual del comercio impone y con el hecho de que la mayor parte de los costos del ajuste ya se pagaron en este último cuarto de siglo de integración.

Además de la necesidad de una arquitectura institucional ágil, todos los miembros deberían seguir contando con la posibilidad de recurrir a la OMC para resolver controversias relacionadas con el comercio en general, así como para

utilizar las medidas comerciales correctivas previstas por la OMC, como las antidumping, los derechos compensatorios y las salvaguardias. Las controversias concernientes específicamente a la implementación o a la violación del acuerdo deben ser resueltas por paneles *ad hoc* designados por los miembros del TLC-ALC y cuyas decisiones sean vinculantes, de acuerdo con el modelo «cuasi judicial» establecido en la mayoría de los ACP del mundo, incluso en aquellos celebrados en ALC⁷³. Para mantener una arquitectura simple y evitar los atolladeros políticos, las disposiciones atinentes a la solución de controversias deben basarse exclusivamente en un mecanismo entre Estados y no permitir los reclamos entre inversores y Estados.

El acuerdo también tiene que incluir un capítulo amplio sobre facilitación del comercio, que no solo cubra las medidas relacionadas con las aduanas, sino que también prevea mecanismos para minimizar los costos de transporte y de transacción, como las normas técnicas, las medidas fitosanitarias, y la logística. Si bien los esfuerzos por racionalizar y promover la armonización de estas medidas no dependen necesariamente de un acuerdo comercial formal, esta plataforma constituye una gran oportunidad para facilitar la coordinación y hacer cumplir los compromisos que ya se han asumido a través de una serie de iniciativas subregionales relacionadas tanto con la infraestructura (por ejemplo, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana —IIRSA— y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica), como con la facilitación del comercio (por ejemplo, la interoperabilidad de los sistemas de ventanilla única y los programas de operador económico autorizado, que se llevan a cabo principalmente en el marco de los ACP existentes). Como planteamos en BID (2014), la región tiene un largo camino por delante para alcanzar los estándares multilaterales negociados recientemente, y un acuerdo panregional podría ser una plataforma útil para promover y coordinar las reformas necesarias⁷⁴.

Como se sostuvo anteriormente, dadas las brechas que arrastra históricamente ALC y cuya solución ha sido siempre esquiva, podrían obtenerse beneficios comerciales de un orden de magnitud mucho mayor que las iniciativas que proponen la mera eliminación de aranceles, si se coordinaran y financiaran inversiones transnacionales, por ejemplo, en infraestructura de transporte, me-

EL ACUERDO TAMBIÉN TIENE QUE INCLUIR UN CAPÍTULO AMPLIO SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO, QUE NO SOLO CUBRA MEDIDAS RELACIONADAS CON LAS ADUANAS, SINO TAMBIÉN LAS NORMAS TÉCNICAS LAS MEDIDAS FITOSANITARIAS, Y LA LOGÍSTICA

⁷³ Véase Chase *et al.* (2013).

⁷⁴ Véase Volpe (2016) para una evaluación de las iniciativas de facilitación del comercio existentes. Para más detalles sobre las iniciativas relacionadas con la infraestructura mencionadas en este trabajo, véanse <http://www.iirsa.org/> y <http://www.proyectomesoamerica.org/>.

porando todos los cruces fronterizos de América Latina, o si se desarrollara un marco regulatorio procompetitivo y armonizado (como un acuerdo panregional de cielos abiertos para potenciar la competencia en los servicios de transporte de carga aérea)⁷⁵.

Asimismo, el comercio se beneficiaría enormemente si se lograra la interoperabilidad regional de los sistemas de ventanilla única, que permiten que las autoridades comerciales y aduaneras intercambien y procesen información de manera rápida, o el reconocimiento mutuo de los programas de operador económico autorizado, por medio de los cuales las administraciones aduaneras trabajan con los comercializadores de mayor escala para asegurar la cadena de suministros simplificando, al mismo tiempo, los procedimientos aduaneros. Este beneficio potencial es particularmente importante para el desarrollo de cadenas regionales de valor⁷⁶. Estas son cuestiones que atañen tanto a los componentes «duros» (por ejemplo, la infraestructura física), como a los «blandos» (por ejemplo, las normas y las reglamentaciones). Los últimos despiertan un interés particular porque normalmente requieren pocos recursos financieros —una ventaja clave en épocas de fuertes presiones fiscales—.

⁷⁵ Véanse Mesquita Moreira, Volpe y Blyde (2008), y Mesquita Moreira, Blyde, Molina y Volpe (2013). Para más detalles sobre el proyecto Agua Negra, véase <http://www19.iadb.org/intal/conexionintal/2016/09/27/tunel-binacional-agua-negra-un-programa-estrategico/?lang=en>.

⁷⁶ Véanse Volpe (2016) y Blyde (2014).

Referencias

- ALADI. 2007. «Estudio para el análisis del Espacio de Libre Comercio de la ALADI desde la óptica empresarial, tomando en cuenta la visión de esa fuerza productiva para la conformación del Espacio de Libre Comercio (ELC)». Estudio 187. Montevideo: Secretaría General de la ALADI.
- Augier, P., M. Gasiorek, C. Lai Tong, P. Martin y A. Prat. 2005. «The Impact of Rules of Origin on Trade Flows». *Economic Policy* 20 (43): 567–624.
- Augier, P., M. Gasiorek y C. Lai-tong. 2007. «Multilateralising Regionalism: Relaxing Rules of Origin or Can Those PECS Be Flexed?». CARIS Working Papers 03. Sussex: Centre for the Analysis of Regional Integration at Sussex, University of Sussex.
- BID. 2014. *Monitor de Comercio e Integración 2014*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. 2017. «Informe Mercosur No 22». Buenos Aires: INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blyde, J. S., ed. 2014. *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cadestin, C., J. Gourdon y P. Kowalski. 2016. «Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade-Related Policy». *OECD Trade Policy Papers*, No. 192. París: OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq80ts8f2-en>.
- Chase, C., A. Yanovich, J.-A. Crawford y P. Ugaz. 2013. «Mapping of Dispute Settlement Mechanisms in Regional Trade Agreements—Innovative or Variations on a Theme?». WTO Staff Working Paper ERSD-2013-07. Ginebra: OMC.
- CNI. 2016. «Ampliação do Acordo Comercial entre Brasil e México. Documento de Posição da Indústria». Brasília: Confederação Nacional da Indústria.
- Cornejo, R. (de próxima publicación). «Estrategias y mecanismos para la convergencia de los acuerdos comerciales en América Latina». Documento de referencia para el Informe de Integración Regional del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

- De Melo, J. y C. Carrère. 2006. «Are Different Rules of Origin Equally Costly? Estimates from NAFTA». En: Cadot, O., A. Estevadeordal, A. Suwa-Eisenmann y T. Verdier, eds. *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*. Oxford: Oxford University Press.
- Estevadeordal, A., D. Rodrik, A. M. Taylor y A. Velasco. 2004. *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Estevadeordal, A., M. Shearer y K. Suominen. 2009a. «Multilateralizing RTAs in the Americas: State of Play and Ways Forward». En: Baldwin, R. y P. Low, eds. *Multilateralizing Regionalism. Challenges for the Global Trading System*. Ginebra: Cambridge University Press.
- Estevadeordal, A., K. Suominen, con J. T. Harris y M. Shearer. 2009b. *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas: Special Report on Integration and Trade*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mesquita Moreira, M., C. Volpe y J. Blyde. 2008. *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade. Special Report on Integration and Trade*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Harvard.
- Mesquita Moreira, M., J. S. Blyde, D. Molina y C. Volpe. 2013. *Muy lejos para exportar: Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe. Informe Especial sobre Integración y Comercio*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Volpe Martincus, C. 2016. *Cómo salir del laberinto fronterizo. Una evaluación de las iniciativas de integración y comercio en América Latina y el Caribe. Informe Especial sobre Integración y Comercio*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.