

# 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





# 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.



# ÍNDICE

Prólogo	vii
Agradecimientos	ix
En síntesis	xi
Introducción	1
<b>Sección 1:</b> ¿Por qué integrarnos?	5
<b>Sección 2:</b> El recorrido de ALC hacia la integración: ¿qué tan lejos ha llegado la región y cómo lo hizo?	13
<b>Sección 3:</b> Un cuarto de siglo más tarde, ¿qué resultados se lograron?	43
<b>Sección 4:</b> El camino hacia la tierra prometida	81
<b>Sección 5:</b> Estimación de los beneficios	101
Conclusiones	133

## RECUADROS

### Sección 2

Recuadro 1	¿Qué son las reglas de origen (RoO)?	15
Recuadro 2	Mercado Común Centroamericano (MCCA)	18
Recuadro 3	La Comunidad Andina	19
Recuadro 4	Comunidad del Caribe (CARICOM)	21
Recuadro 5	El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	22
Recuadro 6	La Alianza del Pacífico (AP)	25

### Sección 3

Recuadro 3.1	El interrogante del desvío de comercio en el MERCOSUR: el caso de la industria automotriz	58
--------------	---	----

### Sección 4

Recuadro 4.1	¿Puede ampliarse la acumulación de RoO a terceras partes comunes?	82
--------------	---	----

### Sección 5

Recuadro 5.1	ACP Chile-EE. UU. y la posibilidad de abastecerse de terceros países	104
Recuadro 5.2	Acumulación de RoO entre México y Centroamérica	110
Recuadro 5.3	Modelo de gravedad con comercio en valor agregado	113

## CUADROS

### Sección 2

Cuadro 2.1	Comercio excluido por sector	30
Cuadro 2.2	Porcentaje de las exportaciones totales de productos libres de aranceles conforme a ACP intra-ALC por socio	35

### Sección 3

Cuadro A.3.1	El impacto de los acuerdos comerciales regionales en los flujos bilaterales de comercio	71
Cuadro A.3.2	Estimación del Modelo de Gravedad por Sector. Clasificación de SA por subsectores	79
Cuadro A.3.3	Estimación del Modelo de Gravedad por Sector. Resultados de la Estimación	80

### Sección 5

Cuadro 5.1	Análisis de equilibrio general del impacto de un TLC-ALC sobre las exportaciones regionales en distintos escenarios comerciales (%)	126
Cuadro A.5.1	Estimación del Modelo de Gravedad por Sector. Resultados de la Estimación	129

Cuadro A.5.2	Impacto comercial de los escenarios de simulación seleccionados (US\$ y cambio porcentual respecto de la línea de base)	132
--------------	---	-----

## GRÁFICOS

### Sección 2

Gráfico 2.1	Acuerdos comerciales preferenciales intra-ALC	28
Gráfico 2.2	Calendarios de desgravación arancelaria negociados	29
Gráfico 2.3	Cobertura de los servicios y disposiciones relacionadas con las inversiones	29
Gráfico 2.4	Cobertura de las disciplinas sobre servicios e inversiones	31
Gráfico 2.5	Vínculos faltantes en la arquitectura de integración de la región	33
Gráfico 2.6	Nivel de restricción de RoO	36
Gráfico 2.7	Definición de las RoO	37

### Sección 3

Gráfico 3.1	Participación del comercio intrarregional en el comercio total	44
Gráfico 3.2	Tendencias del comercio intrarregional y mundial para ACP seleccionados de ALC	45
Gráfico 3.3	México dentro del TLCAN y ACP seleccionados	46
Gráfico 3.4	Efectos intrabloque de ACP seleccionados de ALC 1986–2006	48
Gráfico 3.5	Impacto de los ACP de ALC sobre el comercio intra y extrabloque	50
Gráfico 3.6	Distribución de los márgenes de preferencias (MdP)	52
Gráfico 3.7	Efectos comerciales intrabloque para ACP seleccionados de ALC	54
Gráfico 3.8	Efectos comerciales sobre los flujos extrabloque para ACP seleccionados de ALC	54
Gráfico 3.9	Efectos comerciales intrabloque sobre ACP seleccionados de ALC: agricultura, manufacturas y minería	55
Gráfico 3.10	Efectos comerciales sobre los flujos extrabloque: agricultura, manufacturas y minería, para ACP seleccionados de ALC	57
Gráfico B.3.1	Comercio intra y extrabloque de vehículos de pasajeros en el Mercosur. 1988–2016, millones de US\$, a precios de 2009	59
Gráfico 3.11	Efectos comerciales intrabloque para ACP seleccionados de ALC por subsector (%)	61
Gráfico 3.12	Correlación entre las ganancias intrabloque de los ACP de ALC y los aranceles NMF por subsector (%)	62

Gráfico 3.13	Efectos en las exportaciones extrabloque para ACP seleccionados de ALC por subsector (%)	63
Gráfico 3.14	Efectos de las importaciones extrabloque del MCCA por subsector (%)	64
<b>Sección 4</b>		
Gráfico 4.1	Ganancias comerciales y la complejidad de la ruta hacia la integración	82
<b>Sección 5</b>		
Gráfico 5.1	Valor agregado extranjero en las exportaciones brutas, 2011	102
Gráfico 5.2	Cantidad promedio de ACP firmados de los que los socios regionales no son miembros	106
Gráfico 5.3	Participación promedio de las exportaciones dirigidas a ACP de los cuales los socios regionales no son miembros (%)	107
Gráfico 5.4	Variación de las exportaciones de valor agregado de los países de ALC que subsiguientemente son utilizadas como insumos en las exportaciones de otros países de ALC	117
Gráfico 5.5	Variación de las exportaciones de valor agregado de Centroamérica y México que subsiguientemente son utilizadas como insumos en las exportaciones de regiones seleccionadas	118
Gráfico 5.6	Variación de las exportaciones de valor agregado de los países andinos que subsiguientemente son utilizadas como insumos en las exportaciones de regiones seleccionadas	119
Gráfico 5.7	Variación de las exportaciones de valor agregado de los países del Cono Sur que subsiguientemente son utilizadas como insumos en las exportaciones de regiones seleccionadas	119
Gráfico 5.8	Beneficios de un TLC-ALC para el comercio intrarregional, por sector: un modelo de gravedad sectorial	122
Gráfico 5.9	Aumento de las exportaciones intrarregionales como consecuencia de un TLC-ALC, por subregión: un modelo de gravedad sectorial	123
Gráfico 5.10	Aumento de las exportaciones como consecuencia de un TLC-ALC, por sector y subregión: un modelo de gravedad sectorial	124



# PRÓLOGO

La búsqueda de la integración regional ha sido una pieza central de la estrategia de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe (ALC). Durante las últimas tres décadas, el elemento escogido fueron los acuerdos comerciales preferenciales (ACP). Sin embargo, si bien este «nuevo regionalismo» fue exitoso para superar las limitaciones de las iniciativas de integración anteriores, enfocadas hacia adentro, la proliferación de dichos ACP produjo una arquitectura regulatoria que no necesariamente les ha brindado a las empresas la agilidad necesaria para competir en la economía mundial del siglo XXI.

Con este desafío como telón de fondo, el presente informe ofrece un análisis exhaustivo de las políticas de integración regional adoptadas por ALC durante el último cuarto de siglo. Comienza con una caracterización pormenorizada del estado actual de los ACP suscritos en toda la región, comparando los resultados obtenidos con los objetivos originales. A continuación, presenta una evaluación econométrica del impacto de los acuerdos, basada no solo en un análisis granular sin precedentes de los flujos de comercio intrarregionales, sino también en una evaluación de su efectividad como plataformas de lanzamiento para una mejor inserción en la economía mundial. A partir de la riqueza de toda esta evidencia analítica, esboza una agenda para cerrar la brecha existente entre las expectativas y los resultados.

Esta investigación entraña una doble contribución a la vasta literatura acumulada sobre la integración de ALC. Por primera vez, el análisis empírico se centra en los resultados obtenidos en el nuevo milenio, cuando el regionalismo de ALC fue puesto a prueba por la proliferación de ACP en todo el mundo y por las transformaciones radicales acaecidas en los determinantes de la interdependencia global. Asimismo, en vez de centrarse en las múltiples facetas políticas y económicas de la integración regional, pone el foco en la dimensión comercial

para aportar una propuesta política destinada a hacer frente, paso a paso, a la balcanización actual del sistema regional de comercio. Más precisamente, presenta una estimación de los beneficios esperados de un área de libre comercio panregional, así como de un enfoque de convergencia más gradual, basado en la acumulación de reglas de origen entre los acuerdos comerciales existentes.

Apoyar a los países de ALC en su búsqueda de una mayor integración ocupa un lugar central en la estrategia institucional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El principio fundamental es que, al abordar simultáneamente las deficiencias de los marcos regulatorios y de políticas —el *software* de la integración— y aquellas que afectan a la infraestructura física transfronteriza —el *hardware* de la integración—, el BID puede centrarse en sus ventajas comparativas, adaptando al mismo tiempo las intervenciones a las necesidades de las distintas subregiones y países miembros individuales.

El programa político esbozado para hacer frente a las ineficiencias existentes contribuye a cumplir con este mandato. Dada la incertidumbre imperante en el entorno del comercio internacional, el informe sostiene que a la región le conviene ir más allá del mosaico actual de pequeños acuerdos y avanzar gradualmente hacia un mercado regional unificado. Al atar estos cabos, los responsables de políticas de toda la región tendrán la oportunidad de mejorar el *software* de la integración y, por lo tanto, alcanzar el tantas veces proclamado anhelo de mejorar la vida de los ciudadanos a través de la integración regional.

**Antoni Estevadeordal**

*Gerente*

*Sector de Integración y Comercio*

*Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento*

*BID*



# AGRADECIMIENTOS

*Conectando los puntos: una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe* es parte de una serie de publicaciones insignia desarrolladas por el Sector de Integración y Comercio (INT) del BID, cuyo objetivo es informar las discusiones políticas en torno del comercio y la integración. Este volumen fue realizado por un equipo liderado por Mauricio Mesquita Moreira, Asesor Económico Principal del INT, bajo la supervisión de Antoni Estevadeordal, Gerente del Sector.

La presente labor no hubiese sido posible sin el apoyo intelectual y material de Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores y Conocimiento. Andy Powell, Sandra Rios, Marcel Vaillant, Christian Volpe y Yoto V. Yotov aportaron reflexiones y comentarios invaluableles sobre diferentes partes y versiones de este documento.

Camila Viegas-Lee gestionó todo el proceso de producción y Marcela Colmenares brindó asistencia para implementar el plan de comunicación. Victoria Patience editó la versión en inglés, María Inés Martiarena tradujo la publicación al español y João Vicente de Paulo Júnior y Eloisa D. Marques estuvieron a cargo de la versión en portugués. Graziela Flor diseñó este volumen, y The Word Express realizó la composición tipográfica.

Los autores de las secciones individuales fueron los siguientes:

Sección 1: Mauricio Mesquita Moreira.

Sección 2: Paolo Giordano, Jeremy Harris, Krista Lucenti, Mauricio Mesquita Moreira y Barbara Ramos.

Sección 3: Marisol Rodriguez Chatruc, Kun Li y Mauricio Mesquita Moreira.

Sección 4: Mauricio Mesquita Moreira.

Sección 5: Juan Blyde, Paolo Giordano, Kun Li y Mauricio Mesquita Moreira.

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan las opiniones del BID ni de su Directorio Ejecutivo.





# EN SÍNTESIS

## Conectando los puntos

A medida que los gobiernos de toda la región de América Latina y el Caribe (ALC) y de todo el espectro político siguen reafirmando su compromiso con la integración regional, ¿qué puede decirse del experimento del «nuevo regionalismo» realizado durante el último cuarto de siglo? ¿Satisfizo las expectativas? ¿Siguen teniendo razón de ser estas políticas en una economía mundial que ha cambiado tanto? ¿Cuál debería ser la agenda hacia el futuro?

- Si se mira primero por el espejo retrovisor, lo que se ve es una imagen plagada de matices. El regionalismo abierto de principios de la década de 1990 claramente sirvió para superar la parálisis de la posguerra, enraizada en un agudo conflicto entre el proteccionismo de los países y sus aspiraciones de integración. Los ejercicios cuantitativos muestran de manera inequívoca que los acuerdos de comercio preferencial (ACP) subregionales fueron herramientas poderosas para promover la integración regional: impulsaron el comercio intrarregional un 64%, en promedio, a pesar de que los resultados de su implementación fueron dispares.
- De todos modos, los resultados también muestran que los ACP fueron muy inefectivos para materializar su principal motivación económica: impulsar la competitividad en el exterior. El viraje hacia un nuevo regionalismo más pragmático, con configuraciones subregionales, tuvo sus pros y sus contras. Simplificó y aceleró las negociaciones, pero abrió la puerta a la fragmentación y a un mosaico de pequeños ACP, que impusieron límites estrictos a las ganancias de comercio y productividad.

- Los ACP subregionales de ALC, de poca envergadura y cuyos miembros tienen ventajas comparativas similares, no están bien preparados para generar ganancias de escala y especialización lo suficientemente grandes como para mover la aguja de la competitividad en el mercado global. Esto se da particularmente en un contexto en el que el surgimiento de las megaeconomías y los megaacuerdos están transformando la economía mundial.
- Si los gobiernos de ALC quieren aferrarse a sus objetivos de integración regional y otorgarles una base económica más fuerte, no tienen muchas alternativas disponibles más que la de converger a un acuerdo de libre comercio panregional (TLC-ALC). A diferencia de lo que ocurrió con las iniciativas anteriores, la región ahora tiene un contexto político favorable y un punto de partida ventajoso: casi el 90% del comercio intrarregional ya se encuentra libre de aranceles.
- Los gobiernos pueden elegir distintos caminos hacia la convergencia, en función de sus circunstancias políticas. Pueden asumir un enfoque más cauteloso, paso a paso, empezando por ampliar la acumulación de reglas de origen entre los acuerdos existentes, para luego unir los eslabones sueltos en estas relaciones. Alternativamente, pueden elegir una vía sin escalas hacia un TLC-ALC.
- Dadas las experiencias de la región con las uniones aduaneras, las instituciones supranacionales y disciplinas muy complejas, las recomendaciones apuntan a una zona de libre comercio estándar, basada en una arquitectura intergubernamental y centrada en los bienes y servicios. En el espíritu de un «acuerdo vivo», otros temas, como la propiedad intelectual, el trabajo o el medio ambiente, pueden también considerarse, una vez que ya estén sentados los pilares para establecer de manera sólida un acuerdo de libre comercio (TLC-LAC) de bienes y servicios regional.
- Dicho acuerdo también tiene que incluir un capítulo amplio sobre facilitación del comercio, que no solo comprenda aquellas medidas relacionadas con las aduanas, sino también mecanismos que sean capaces de minimizar los costos de transporte y de transacción, como las normas técnicas, las medidas fitosanitarias y la logística. Si bien los esfuerzos para racionalizar estas medidas y promover su armonización no necesariamente dependen de un acuerdo comercial formal, esta plataforma representa una oportunidad inigualable para facilitar la coordinación y hacer cumplir los compromisos

que ya están incluidos en una serie de iniciativas subregionales relacionadas con infraestructura y facilitación comercial.

- No hay ninguna necesidad de que participen todos los gobiernos de la región en las primeras etapas de la negociación. Lo único que se necesita es una masa crítica de países con la suficiente fuerza gravitatoria y, en este sentido, Argentina, Brasil y México están en una posición inigualable para lograr que la iniciativa se haga realidad y, eventualmente, unir a los bloques subregionales más importantes de la región —la Alianza del Pacífico (AP) y el MERCOSUR—, cuyos mercados sumados totalizan US\$ 4,3 billones, que equivalen al 81% del PIB de ALC.
- Las estimaciones del impacto inmediato y localizado de un TLC-ALC sugieren que los beneficios alcanzarían el 9% en el comercio interregional de bienes intermedios utilizados en las exportaciones de ALC, lo cual les daría un impulso muy importante a las cadenas regionales de valor poco desarrolladas de la región. Asimismo, se espera que el comercio intrarregional en conjunto aumente un 3,5% promedio (unos US\$ 11.300 millones adicionales, sobre la base de los flujos de 2017), con una varianza significativa entre las subregiones y los sectores (que va desde el 1% en el caso de la minería de los países andinos hasta un 8% en las manufacturas mexicanas y un 21% en la agricultura de Centroamérica).
- Incluso si estas ganancias se tomaran a rajatabla —cuando en realidad no hay dudas de que son estimaciones parciales de un límite inferior—, no pueden desestimarse como si fueran irrelevantes, especialmente en este contexto en el que el comercio intrarregional cayó un 26% entre 2012 y 2017. Las estimaciones que tratan de capturar los efectos sobre toda la economía plantean un panorama similar de beneficios modestos pero tangibles, que son particularmente útiles para ilustrar de qué manera la potencial convergencia puede actuar como una póliza de seguro. Si se incrementan las fricciones en el comercio mundial —algo que minuto a minuto parece tornarse cada vez más probable—, un TLC panregional mitigaría los efectos negativos sobre las exportaciones de ALC en hasta un 40%.
- Estas estimaciones también entrañan un mensaje importante en términos de las ventajas de encarar la convergencia con un enfoque agresivo, en lugar de optar por un abordaje más cauteloso. Si los beneficios de recorrer el largo camino hacia un TLC-ALC son tangibles pero limitados, transitarlo lentamente y paso a paso puede tornarlos irrelevantes, a pesar de las eventuales

ventajas políticas de dicha estrategia, especialmente en vistas del ritmo arrollador al que se están produciendo las transformaciones de la economía mundial. Si los gobiernos de la región están realmente comprometidos a fortalecer los argumentos políticos y económicos en favor de la integración, el tiempo, lamentablemente, no está de su lado.



# INTRODUCCIÓN

Mientras los gobiernos de la región y de todo el espectro político siguen reafirmando su compromiso con la meta de lograr una mayor integración regional, ¿qué podemos decir del experimento de América Latina y el Caribe (ALC), que ya lleva más de un cuarto de siglo, con el «nuevo regionalismo»? ¿Cumplió las expectativas? ¿Siguen teniendo sentido estas políticas en una economía mundial que ha cambiado tanto? ¿Cuál debería ser la agenda hacia el futuro?

América Latina y el Caribe (ALC) tienen una larga historia de ensayo y error y de éxitos y fracasos en sus esfuerzos por lograr una mayor integración regional. Los primeros intentos formales surgieron en la década de 1960 con el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, América del Sur más México), que luego dieron lugar a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)<sup>1</sup>. A estas iniciativas les siguieron otras, como la Comunidad Andina (CAN) y la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), que posteriormente se convirtió en la Comunidad del Caribe (CARICOM). No obstante, la mayor parte de estas primeras iniciativas brindaron pocos frutos económicos e institucionales.

La búsqueda de una mayor integración se reanudó a principios de los noventa, cuando la poscrisis de la deuda y las subsiguientes reformas orientadas al mercado dieron lugar a un «nuevo regionalismo»: una serie de iniciativas de integración más profundas, más amplias y más abiertas que redundaron en la consolidación de cinco bloques comerciales subregionales: la CAN, el MCCA, la CARICOM, el MERCOSUR y el TLCAN.

¿CUÁLES HAN SIDO LOS  
RESULTADOS?  
¿CUÁL DEBERÍA SER LA  
AGENDA?

---

<sup>1</sup> La ALADI fue fundada en 1980 y sus miembros incluyen a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Nicaragua se encuentra en proceso de incorporación desde 2011.

Un cuarto de siglo más tarde, este escenario inicial de cinco bloques comerciales evolucionó hacia una red amplia y compleja de acuerdos comerciales preferenciales (ACP) intra y extrarregionales, que se extiende hasta Europa y Asia y cubre así un espectro de disciplinas vasto y diverso, desde el comercio hasta las inversiones y la legislación laboral. Los acuerdos iniciales en sí mismos sufrieron cambios importantes a raíz de conflictos internos, membresías cambiantes, el surgimiento de iniciativas que compiten con dichos acuerdos, como la Alianza del Pacífico (AP) y, en algunos casos, nuevos compromisos que apuntan a una integración más profunda. También se les han sumado iniciativas sectoriales nuevas, que se centran en temas como la infraestructura y otras cuestiones relacionadas con el desarrollo —como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Plan Mesoamérica— y las finanzas —como el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA)—, así como nuevas instituciones regionales cuyos objetivos van más allá de una agenda económica, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Estos desarrollos plantean grandes interrogantes, que resultan cruciales a la hora de diseñar una agenda política efectiva para las próximas décadas y generaciones: ¿qué lecciones dejaron las experiencias recogidas a lo largo de este último cuarto de siglo? El «nuevo regionalismo», ¿cumplió con las expectativas económicas y políticas? ¿Qué arquitectura institucional dio los mejores resultados? ¿Los mercados comunes? ¿Las uniones aduaneras? ¿Las zonas de libre comercio? ¿Qué diferencias hay entre los acuerdos intrarregionales y los extrarregionales? ¿Cómo interactuaron la integración multilateral y la regional? ¿Cómo construir sobre la base del legado de estas iniciativas?

Esta no es la primera vez que se formulan estas preguntas. Hay una vasta literatura sobre el nuevo regionalismo en ALC, pero la mayoría de los análisis empíricos se centran en los efectos económicos (sobre el comercio y la inversión) y en los desarrollos institucionales de la década de 1990, como reseñó y analizó el BID (2002). Lo que sigue siendo virtualmente inexistente es un análisis sólido y exhaustivo de los desarrollos trascendentales producidos en la primera década y media del siglo XXI, cuando las iniciativas de integración de la región fueron puestas a prueba por varios acontecimientos importantes, como los siguientes: la proliferación de nuevos ACP; las marcadas divergencias que mostraron los ciclos políticos de los países miembros; el surgimiento de China y de las cadenas globales de valor; el inicio de las negociaciones de los megaacuerdos, como el Acuerdo Transpacífico (TPP) y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP); la gran recesión y, más recién-

temente, el referéndum del *brexit* y la decisión de los Estados Unidos de no ratificar el TPP y renegociar el TLCAN.<sup>2</sup>

Este informe, dividido en cinco secciones, procura reexaminar todos estos temas.<sup>3</sup> La sección 1 trata de precisar cuáles son las principales motivaciones económicas que subyacen tras los esfuerzos que ALC viene realizando desde hace tiempo en favor de una integración más profunda. Se alega que siempre tuvo que ver con las ganancias de escala y especialización que podría ofrecerle un mercado ampliado y el consiguiente impacto sobre sus exportaciones.

La sección 2 aborda la cuestión de cómo y hasta qué punto ha llegado la región en sus esfuerzos integracionistas y en qué posición está actualmente en términos de profundidad, alcance e implementación de los principales ACP que suscribió. El análisis refleja que se lograron avances importantes, ya que se construyó una amplia red de ACP intrarregionales, pero que la integración todavía adolece de una fragmentación excesiva, problemas de implementación y eslabones perdidos importantes en términos de las relaciones y los productos cubiertos.

La sección 3 combina las mejores herramientas metodológicas disponibles para evaluar hasta qué punto la integración de ALC satisfizo las expectativas de los gobiernos. Estudia el impacto de los ACP sobre el comercio intrarregional, el desvío de comercio y las exportaciones extrarregionales. La evidencia sugiere que, si bien se lograron avances considerables en términos de liberalización y estímulo del comercio intrarregional, el impacto sobre las exportaciones extrarregionales estuvo confinado mayormente a los ACP que involucraron a socios grandes fuera de la región. El tamaño reducido de los ACP intrarregionales y las ventajas comparativas semejantes de los países que participan en ellos, así como deficiencias en su implementación, parecen explicar la mayor parte de los resultados.

La sección 4 hace un balance de los hallazgos y esboza una agenda para cerrar la brecha existente entre las expectativas y los resultados, con los cambios recientes producidos en la economía mundial como telón de fondo. El mensaje central

---

<sup>2</sup> The TPP fue firmado en 2016 por Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, los Estados Unidos y Vietnam. Estados Unidos se retiró posteriormente el 23 de enero de 2017, pero en marzo de 2018 los 11 miembros restantes acordó seguir adelante con la implementación de un acuerdo modificado que fue renombrado Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, o CPTPP por sus siglas en inglés. Ver, por ejemplo, <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2018/03/economist-explains-8>. El TTIP es un acuerdo entre los Estados Unidos y Europa cuyas negociaciones fueron interrumpidas por el referéndum BREXIT. See <https://ustr.gov/ttip>.

<sup>3</sup> Powell (2017) incluye una presentación preliminar de algunos de los hallazgos y de las recomendaciones políticas de dicho informe.

hace referencia a la necesidad de ir más allá del mosaico de acuerdos menores actualmente vigentes y trabajar en pos de un mercado regional unificado —en definitiva, un acuerdo de libre comercio de ALC o TLC-ALC—, a partir de la red actual de ACP existentes. Los desafíos clave consisten en llenar los vacíos que subsisten en cuanto a la cobertura de productos y relaciones, y unificar la maraña actual de reglas de origen.

La última sección ofrece algunas estimaciones de los potenciales beneficios para el comercio intra y extrarregional de una agenda de convergencia a un mercado unificado. Los resultados muestran que estos beneficios están lejos de ser una panacea, pero tampoco pueden ser ignorados por la región, sobre todo en el desafiante entorno internacional actual.

# ¿POR QUÉ INTEGRARNOS?

SECCIÓN

1

Puede afirmarse que la motivación principal de la integración de ALC siempre ha sido tratar de mejorar la calidad de vida de la población aprovechando las ganancias de escala y especialización. Esto quedó claro en la propuesta formulada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a fines de la década de 1950:

«La realización progresiva del mercado común permitirá ir transformándolo gradualmente, con las grandes ventajas que podrían derivarse de una organización más racional del sistema productivo en que se aproveche más eficazmente la potencialidad de la tierra y en que la industria, rompiendo los estrechos límites del mercado nacional, adquiera dimensiones más económicas y, por su mayor productividad, pueda acrecentar su ya ponderable aporte actual al nivel de vida Latinoamericano».<sup>4</sup>

Prosigue su argumentación y agrega lo siguiente:

«El desarrollo de las exportaciones industriales hacia el resto del mundo podrá ser una de las consecuencias derivadas del mercado común, aunque no su objetivo primordial, directo e inmediato. Este objetivo es doble: a) desarrollar intensamente las exportaciones industriales de cada país latinoamericano al resto de ellos, y b) dar fuerte estímulo al comercio tradicional de productos primarios...».<sup>5</sup>

Treinta años más tarde, estas mismas expectativas de escala y especialización inspirarían una nueva oleada de iniciativas de integración y todavía parecen

---

<sup>4</sup> CEPAL (1959:4).

<sup>5</sup> *Op. cit.*, pp. 7 y 8.

**LOS ACUERDOS TODAVÍA SE PROMOCIONAN SOBRE LA BASE DE LAS GANANCIAS DE ESCALA Y ESPECIALIZACIÓN**

guiar a la mayoría de los hacedores de políticas del presente. A lo largo y a lo ancho de la región, los acuerdos de integración todavía se promocionan sobre la base de la idea de que contar con un mercado más amplio y competitivo hará que las empresas sean más productivas debido a las ganancias de escala y especialización, al tiempo que proporcionarán más oportunidades para que todos los miembros se diversifiquen hacia bienes o actividades con mayor «valor agregado», en general, pertenecientes al sector manufacturero.<sup>6</sup>

La teoría económica, ya desde Adam Smith, sustenta ampliamente la magnitud de estas ganancias; pero no están tan definidos los argumentos a favor de una liberalización regional del comercio, en contraposición a una liberalización unilateral o multilateral más amplia. De todos modos, sigue habiendo buenas razones para llevar adelante una estrategia regional. Una de ellas tiene que ver con la necesidad de reciprocidad. En el contexto de liberalizaciones unilaterales, los países grandes, por ejemplo, tienen incentivos para aplicar el denominado *arancel óptimo* y así mejorar sus términos de intercambio. Dada la magnitud de su participación en el comercio mundial, la aplicación de un arancel reduciría su demanda de importaciones y causaría una caída de los precios de los bienes que importan respecto de los precios de sus exportaciones. Sin ningún tipo de coordinación, los países librados a sus propias decisiones unilaterales podrían, entonces, aplicar un arancel relativamente alto, y esto arrojaría un resultado ineficiente comparado con el de un acuerdo coordinado que establezca una estructura arancelaria con niveles más bajos. Las políticas arancelarias de los países se asemejan, por tanto, al «dilema del prisionero», y es necesario contar con cierto nivel de coordinación para evitar resultados ineficientes.<sup>7</sup> El mismo problema de coordinación surge cuando los países tienen incentivos para proteger sus mercados a fin de ampliar la escala a nivel nacional y ser más competitivos en el exterior.<sup>8</sup> Además de este problema fundamental de coordinación, también hay argumentos que sostienen que la reciprocidad puede brindar un acceso más predecible a los mercados.<sup>9</sup>

**¿Por qué hacerlo regionalmente?** Debido a que la coordinación puede darse tanto a nivel regional como multilateral, los argumentos en favor de un enfoque regional deben ir más allá de la necesidad de reciprocidad. Hay que incorporar también argumentos referidos a las estrategias, como la de simplificar y acelerar las negociaciones regionales; aprovechar el potencial de los ACP para minimizar

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, el Plan Estratégico Industrial 2020 de Argentina (2011), p.275.

<sup>7</sup> Ver Bagwell y Steiger (2002).

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, Venables (1987), Brander y Spencer (1984), Osa (2011), y Mrazova (2011).

<sup>9</sup> Limão y Maggi (2015).

las desventajas dadas por el tamaño del país para mejorar el bienestar y estimular los sectores que potencian el crecimiento con rendimientos crecientes, así como su potencial para minimizar los costos de ajuste y maximizar las ganancias, brindándoles a los miembros más tiempo para que se ajusten y aprendan a sobrevivir en un entorno multilateral más competitivo.<sup>10</sup>

**SABER CÓMO IMPLEMENTAR  
UN ACP ES MÁS DIFÍCIL QUE  
JUSTIFICAR SU RELEVANCIA  
TEÓRICA**

Cómo proceder a implementar un enfoque regional es más complicado que analizar su relevancia teórica. Empezando por Viner (1950), hay una vasta literatura que analiza los riesgos de la integración regional —desde el desvío de comercio hasta la aglomeración— y que discute cuáles son las estrategias óptimas en términos de diseño de los ACP y de selección de los socios<sup>11</sup>. El mensaje es claro: los motivos pueden ser los mismos, pero los esquemas de integración no son todos iguales. La gama de combinaciones entre tipos de socios (por ejemplo, Norte-Sur o Sur-Sur) y tipos de diseño (por ejemplo, uniones aduaneras, zonas de libre comercio o mercados comunes) puede producir resultados muy diferentes. Esto es particularmente relevante si queremos comprender los resultados y enmarcar adecuadamente las expectativas respecto de la integración de ALC. Como ya demostraron algunos, debido a las limitaciones dadas por el tamaño del mercado y la semejanza de las ventajas comparativas, los acuerdos Sur-Sur son más propensos al desvío de comercio y a las divergencias entre los ingresos de los países miembros.<sup>12</sup>

Asimismo, las iniciativas de integración regional no se producen en medio de un vacío político y económico. Si las bases del crecimiento y las condiciones macroeconómicas clave son débiles —como ocurrió casi siempre en la región hasta hace poco tiempo—, es probable que los beneficios sean mínimos. Si no hay consenso político dentro de los países miembros y entre ellos acerca de qué políticas económicas se deben aplicar, también es probable que los resultados sean decepcionantes.

El contexto externo también tiene un peso importante. Es probable que un acuerdo firmado en una economía mundial en la que hay pocos acuerdos entrañe motivaciones y beneficios diferentes de los que conlleva un acuerdo suscripto en un mundo plagado de ACP, como el actual. Por ejemplo, mientras que a principios de la década de 1990 las preferencias establecidas, incluso en acuerdos relativamente menores, podían, hasta cierto punto, alcanzar los objetivos

<sup>10</sup> Ver Cooper y Massell (1965), y Devlin y Ffrench-Davis (1999). Para repasar los argumentos en favor de la integración regional, ver, por ejemplo, Baldwin (2009).

<sup>11</sup> Por ejemplo, Frankel, Stein y Wein (1996), Venables (2003), y Baldwin (2011).

<sup>12</sup> Ver Venables, *op. cit.* y Moncarz, Olarreaga y Valiant (2016).

**LAS MOTIVACIONES  
PROVENIENTES DE LA  
ECONOMÍA POLÍTICA  
TAMBIÉN IMPORTAN**

de creación de comercio y ampliación de la escala, en el contexto actual de megaeconomías y megaacuerdos es poco probable que esto suceda. También se produjo un cambio de perspectiva radical. Anteriormente, los ACP eran vistos como una política comercial proactiva; ahora, sin embargo, pueden no ser más que un ejercicio para limitar el daño, al que recurren los países en su lucha por minimizar los costos del desvío de comercio.<sup>13</sup>

**La política también importa.** Aunque, históricamente, la economía parezca haber sido el motor principal de la integración latinoamericana, claramente no fue la única motivación. Con frecuencia, tanto los gobiernos como los académicos mencionan razones para integrarse que son de naturaleza más política o de economía política. A diferencia de las motivaciones estrictamente económicas, estas razones son más difíciles de generalizar para toda la región y los resultados son mucho más difíciles de evaluar empíricamente. No obstante, no se las puede desestimar, principalmente porque, muchas veces, desempeñan un papel importante en cuanto explican las decisiones de diseño e implementación. La principal motivación política y la más frecuentemente aludida es la búsqueda de seguridad y estabilidad política para la región, inspirada claramente en el ejemplo de la Unión Europea.<sup>14</sup> La idea central es que un aumento de los flujos de bienes, inversiones y personas a nivel intrarregional genera una red de intereses comunes que puede reducir las rivalidades entre los Estados miembros y forjar un consenso político sobre temas como el régimen democrático y las políticas económicas. Esta parece haber sido una motivación subyacente de peso en acuerdos como el MERCOSUR, la CAN, el MCCA y la CARICOM, cuyos resultados —como discutiremos en las próximas secciones— fueron dispares.

Junto con la seguridad y la estabilidad aparece la idea de que los acuerdos regionales pueden incrementar el poder de negociación de los Estados miembros en otras negociaciones internacionales, e incluso, llevar a la firma de otros acuerdos comerciales. Resulta difícil discrepar con la lógica de este argumento, ¿pero se produjo realmente tal resultado? ¿Pudieron los Estados miembros de acuerdos subregionales aprovechar efectivamente esta ventaja cuando negociaron nuevos tratados con otros países o bloques? Una vez más, la experiencia de ALC muestra resultados variados y es importante entender por qué, ya que los beneficios pueden ser considerables, especialmente para los países más pequeños, como parece haber sido el caso en las negociaciones de CAFTA y el CARIFORUM-UE ACP.

<sup>13</sup> Ver Baldwin y Jaimovich (2012).

<sup>14</sup> Ver, por ejemplo, Banco Mundial (2000).

En la esfera de la economía política, se destaca el argumento llamado del encierro (*lock-in*) o compromiso interno, que ha sido incluso objeto de una teoría formal.<sup>15</sup> La idea central es que los acuerdos comerciales pueden ayudar a los gobiernos a reducir la influencia de los grupos de presión nacionales y, por lo tanto, garantizar la consolidación de políticas económicas sólidas. El ejemplo muchas veces citado en la región es el de México y su negociación en el TLCAN, pero podría extenderse fácilmente a todos los acuerdos Norte-Sur firmados en la región.<sup>16</sup> Es difícil discernir qué tan importante fue esta motivación para la firma de dichos acuerdos porque no hay ninguna evidencia contrafáctica clara. Sin embargo, resulta difícil creer que estos acuerdos hubieran sido firmados si no se hubiesen puesto sobre la mesa beneficios considerables en términos de acceso a los mercados. En cualquier caso, incluso un examen somero de los países de la región que participaron de acuerdos Norte-Sur refleja que lograron alcanzar un significativo grado de estabilidad de sus políticas económicas. No obstante, este no ha sido el caso para los ACP intrarregionales Sur-Sur, en los cuales, por ejemplo, el MERCOSUR y la CAN sufrieron una volatilidad significativa de las políticas económicas de sus miembros.

Si bien se reconoce la importancia de las motivaciones políticas o de política económica, la premisa fundamental de este informe es que es improbable que hayan sido la fuerza dominante detrás de los acuerdos y difícilmente hubiesen podido los países actuar como lo hicieron sin una clara motivación económica. El centro del análisis en las próximas secciones es exactamente de qué modo actuó la región a partir de estas motivaciones y qué resultados obtuvo hasta ahora.

---

<sup>15</sup> Ver, por ejemplo, Fernández y Portes (1998) y Maggi y Rodríguez-Clare (2007).

<sup>16</sup> Ver, por ejemplo, Whalley (1998).

## Referencias

- Bagwell, K. y R. W. Staiger. 2002. *The Economics of the World Trading System*. Cambridge MA: MIT Press.
- Baldwin, R. 2009. «Big-Think Regionalism: A Critical Survey». En A. Estevadeordal, K. Suominen, y R. Teh, eds., *Regional Rules in the Global Trading System*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Baldwin, R. 2011. “21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules.” WTO Staff Working Paper no. ERSD-2011-08. Economic Research and Statistics Division, World Trade Organization, Geneva, Switzerland.
- Baldwin, R. y D. Jaimovich. 2012. «Are Free Trade Agreements contagious?» *Journal of International Economics* 88. 1–16.
- Banco Mundial. 2000. *Trade Blocs*. Oxford University Press para el Banco Mundial. Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2002. Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brander, J. A. y B. J. Spencer. 1984. «Tariff Protection and Imperfect Competition». En: H. Kierzkowski, ed., *Monopolistic Competition and International Trade*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas). 1959. «El mercado común latinoamericano». Documento N.º E/CN.12/531. Ciudad de México, julio. Disponible en <http://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/073.pdf>. Consultado en marzo de 2017.
- Cooper, C. y B. Massell. 1965. «Toward a General Theory of Customs Union for Developing Countries». *Journal of Political Economy*. 73, 461-476.
- Devlin, R. y R. Ffrench-Davis. 1999. «Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s». *The World Economy*. 22(2), marzo.
- Estevadeordal A., K. Suominen, y R. Teh, eds. 2009, *Regional Rules in the Global Trading System*. New York, NY: Cambridge University Press.

- Fernández, Raquel y J. Portes. 1998. «Returns to Regionalism: An Analysis on Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements». *World Bank Economic Review*. 12 (2):197–220.
- Frankel, J. A., E. Stein y S. J. Wein. 1996. «Regional Trading Arrangements: Natural or Supernatural?» *American Economic Review*. 86 (2) mayo: 52–6.
- Limão, N. y G. Maggi. 2015. «Uncertainty and Trade Agreements». *American Economic Journal: Microeconomics*. 7 (4) noviembre: 1–42.
- Maggi, G. y A. Rodríguez-Clare. 2007. «A political-economy theory of trade agreements». *American Economic Review*. 97 (4), 1374–1406.
- Moncarz, P., M. Olarreaga y M. Vaillant. 2016. «Regionalism as Industrial Policy: Evidence from MERCOSUR». *Review of Development Economics*. Vol. 20, N.º 1. DOI: 10.1111/rode.12224.
- Mrázová, M. 2011. «Trade Agreements When Profits Matter». London School of Economics. London. No publicado.
- Ossa, R. 2011. «A ‘New Trade’ Theory of GATT/WTO Negotiations». *Journal of Political Economy* 119 (1) febrero: 122–52.
- Plan Estratégico Industrial 2020. 2011. Ministerio de Industria. <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Estrategico-Industrial-2020.pdf>
- Powell, A. 2017. *2017 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report*. Washington: BID.
- Venables, A. J. 1987. «Trade and Trade Policy with Differentiated Products: A Chamberlinian- Ricardian Model». *Economic Journal*. 97 (387) septiembre: 700–17.
- . 2003. «Winners and Losers from Regional Integration Agreements». *Economic Journal*. 113 (490) octubre: 747–61.
- Viner, J. 1950. *The Customs Union Issue*. Nueva York, NY: Carnegie Endowment for International Peace.
- Whalley, J. 1998. «Why do countries seek regional trade agreements?» En: J. Frankel (ed.). *The Regionalization of the World Economy*. University of Chicago Press.



# 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 diversificación<sup>17</sup>. 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 miembros<sup>18</sup>.

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 ALALC. 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.

<sup>17</sup> CEPAL (1995), p. 4.

<sup>18</sup> El tratado de 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 proteccionistas<sup>19</sup>. 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 comercio<sup>20</sup>. 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**

<sup>19</sup> Ver, por ejemplo, Bichara (2012).

<sup>20</sup> 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.

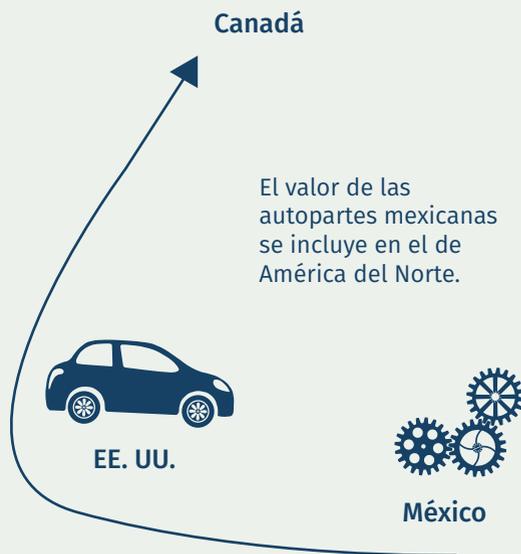
### RECUADRO 1 ¿QUÉ SON LAS REGLAS DE ORIGEN (RoO)?

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 costosas<sup>21</sup>. También dieron una dura batalla para desarrollar instituciones regionales eficaces, con suficiente experiencia técnica y poder político para

<sup>21</sup> 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 heterogéneas.<sup>22</sup> 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 superar.<sup>23</sup>

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

<sup>22</sup> Ver Alesina y Spolare (2003).

<sup>23</sup> 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).<sup>24</sup> 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)<sup>25</sup>. ¿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

<sup>24</sup> Ver Miller (2016) para una descripción detallada de este acuerdo.

<sup>25</sup> Para un análisis de la iniciativa del ALCA, véase Estevadeordal et al. (2004).

## RECUADRO 2 MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (MCCA)<sup>a</sup>

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).<sup>b</sup> 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.<sup>c</sup> 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.<sup>d</sup> 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 MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (MCCA)<sup>a</sup> (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.

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

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

<sup>c</sup> 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.

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

## RECUADRO 3 LA COMUNIDAD ANDINA<sup>a</sup>

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 3 LA COMUNIDAD ANDINA<sup>a</sup> (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.<sup>b</sup> 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.

<sup>a</sup> Este recuadro está basado en COMEXPERU (2016), pero también se aparta de dicho trabajo.

<sup>b</sup> 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 4 COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM)<sup>a</sup>

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).<sup>b</sup>

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.<sup>c</sup>

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 4 COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM)<sup>a</sup> (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.

<sup>a</sup> Este recuadro está basado en Nurse (2016), pero también se aparta de dicho trabajo.

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

<sup>c</sup> 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 5 EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)<sup>a</sup>

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.<sup>b</sup> 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.<sup>c</sup>

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 5 EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)<sup>a</sup> (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.<sup>d</sup> 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.<sup>e</sup>

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.<sup>f</sup> 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.<sup>g</sup>

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.<sup>h</sup> 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 5 EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)<sup>a</sup> (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, enfrentando 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.

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

<sup>b</sup> 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).

<sup>c</sup> Ver Vaillant (2014) y BID (2017) para una discusión detallada acerca de la evolución del MERCOSUR.

<sup>d</sup> 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.

<sup>e</sup> Ver BID 2017, p.47.

<sup>f</sup> Paraguay todavía no ratificó el Protocolo, y Venezuela no adhirió a este.

<sup>g</sup> Para detalles de los protocolos ver [http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx).

<sup>h</sup> 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 mitad se produce dentro de los cuatro acuerdos originales (MCCA, MERCOSUR,

## RECUADRO 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 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 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.<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Ver BID (2017).

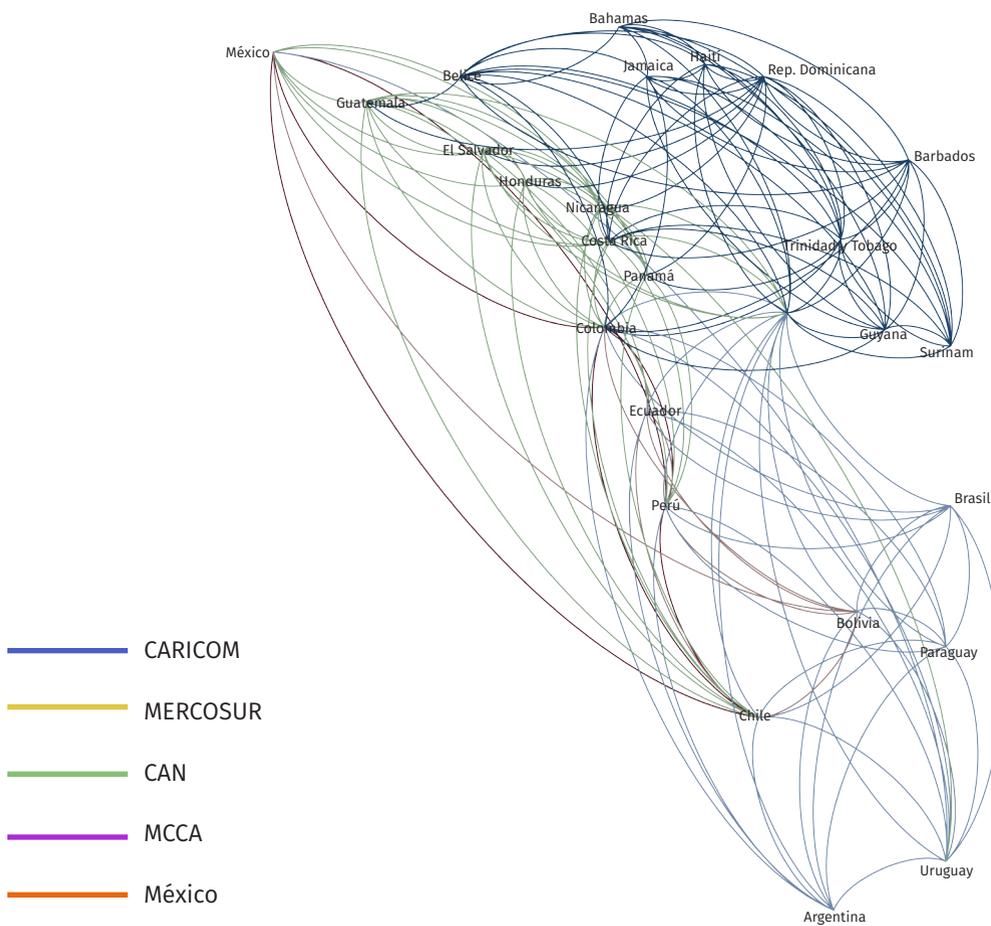
CAN y CARICOM) (Gráfico 2.1)<sup>26</sup>. La otra mitad está conformada por ACP bilaterales o plurilaterales que incluyen aquellos que conectan a México y Chile con otros países de ALC y países miembros del MERCOSUR y de la CAN.

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

<sup>26</sup> 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.

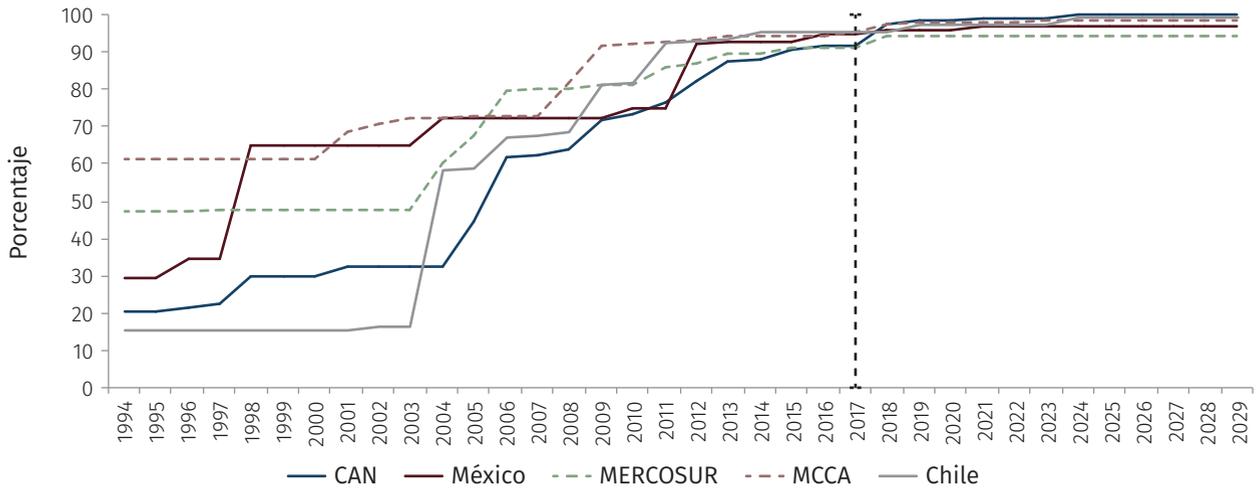
Nota: Este gráfico está organizado en torno de los acuerdos regionales de la década de 1990, incluido México, que es parte del TLCAN. El Anexo 2.1 proporciona una lista de los ACP incluidos y sus agrupamientos por acuerdo principal.

**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

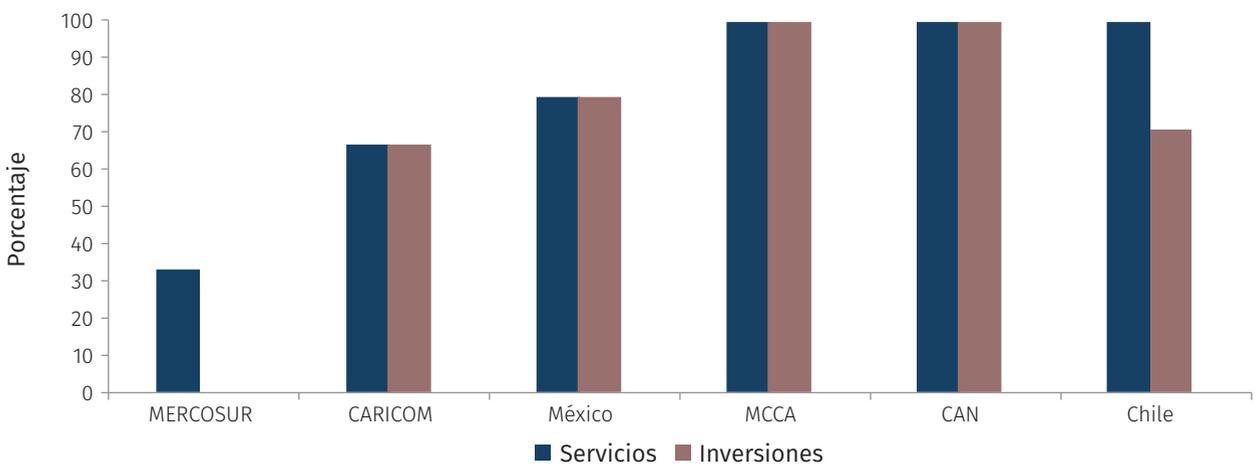
**GRÁFICO 2.2 CALENDARIOS DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA NEGOCIADOS**  
*(Porcentaje de comercio intrarregional libre de aranceles sobre la base de los valores comerciados en 2014)*



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%

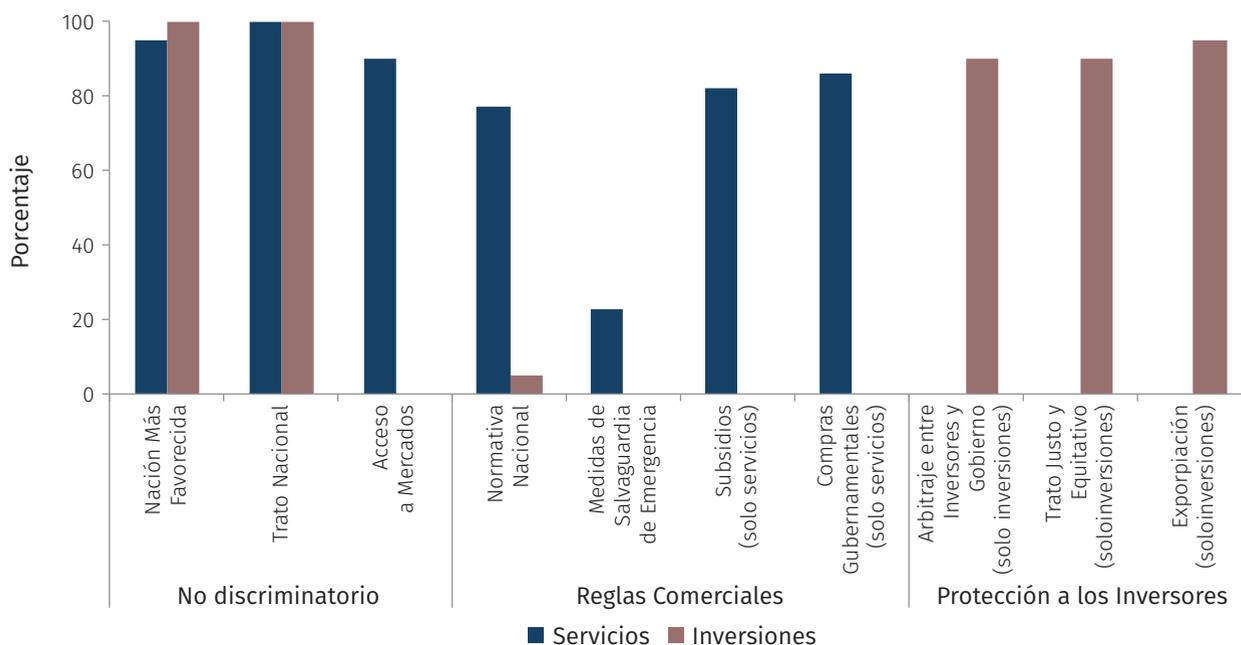
Fuente: Estimaciones del BID sobre la base de datos de INTrade.

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 México<sup>27</sup> tienen disciplinas específicas sobre el comercio de servicios y sobre las inversiones, solo la mitad

<sup>27</sup> 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 GATS.<sup>28</sup> 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 ambas.<sup>29</sup>

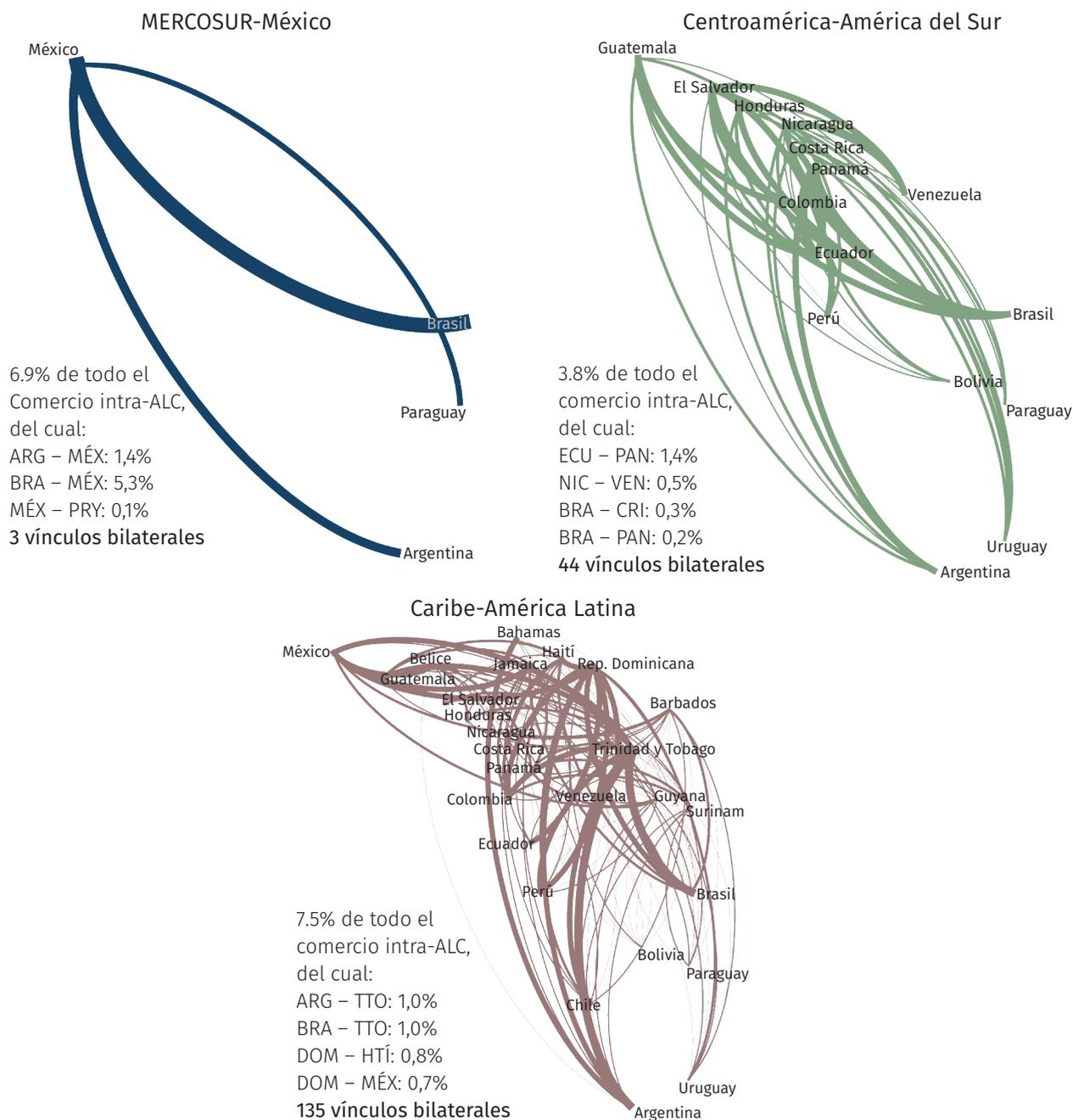
**La brecha de las relaciones:** la otra brecha importante se produce en cuanto a la cobertura de las relaciones bilaterales o subregionales. Como mencionamos anteriormente, apenas menos del 20% del comercio regional (en valor), que corresponde a un total de 183 vínculos bilaterales, sigue estando excluido 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

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.

**GRÁFICO 2.5 VÍNCULOS FALTANTES EN LA ARQUITECTURA DE INTEGRACIÓN DE LA REGIÓN**  
 (Porcentaje del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe; valores y cantidad de relaciones bilaterales)



Fuente: Cálculos del BID.

Nota: Este gráfico muestra las relaciones de comercio bilaterales (vínculos) de América Latina y el Caribe que no están cubiertas por los ACP. Se muestran desde la perspectiva de México (líneas azules), Centroamérica (líneas verdes) y el Caribe (líneas marrones). El grosor de las líneas es proporcional al valor del comercio.

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.

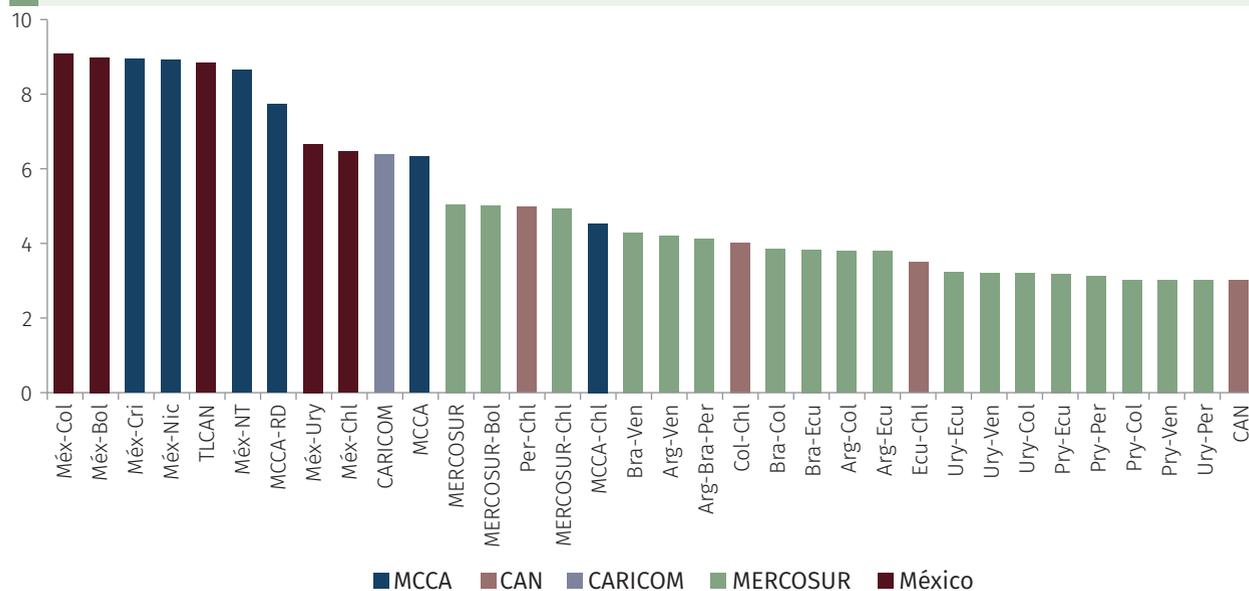
Para resumir estas brechas de la cobertura de productos y relaciones, el Cuadro 2.2 muestra una perspectiva diferente, al unir las en una matriz. Al igual que en el Gráfico 2.2, el foco está puesto en los bienes libres de aranceles bajo los ACP, pero, en esta oportunidad, la proporción de cobertura se 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 ACP.<sup>30</sup> 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

<sup>30</sup> 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, pero la poca evidencia disponible sugiere que este índice es significativamente más alto que el de otros ACP Sur-Sur. Ver Cadot *et al.* (2014).



**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.

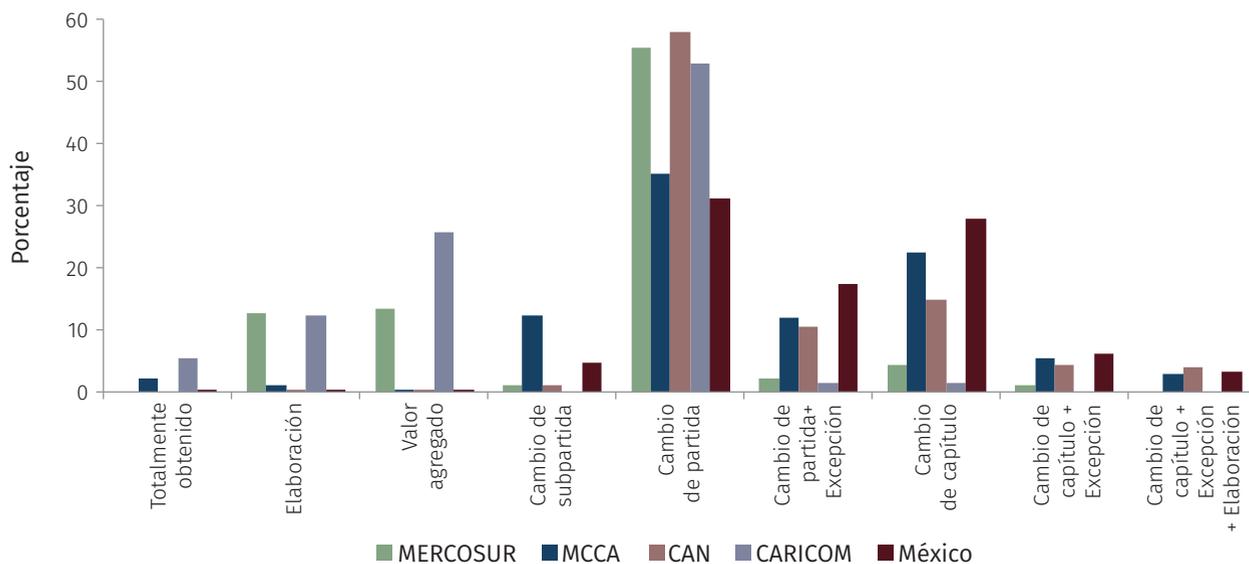
requisitos para su cumplimiento, particularmente, en el contexto de múltiples ACP (ver Recuadro 1).

Estas reglas pueden ser más o menos restrictivas al permitir mayores o menores niveles de contenido extrabloque, respectivamente.<sup>31</sup> El Gráfico 2.6 muestra el nivel promedio de restricción de las RoO en los ACP de ALC.<sup>32</sup> 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.

<sup>31</sup> Estevadeordal *et al.* (2009).

<sup>32</sup> 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 RoO.<sup>33</sup> 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 recientes.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> 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).

<sup>34</sup> 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. 2008. *Gatekeepers of Global Commerce: Rules of Origin and International Economic Integration*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Estevadeordal, A., M. Shearer, and K. Suominen. 2009. "Multilateralizing RTAs in the Americas: State of Play and Ways Forward." In: Baldwin, R., and P. Low, eds. *Multilateralizing Regionalism. Challenges for the Global Trading System*. Geneva: Cambridge University Press.
- 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, Antoni, Dani Rodrik, Alan M. Taylor y Andrés 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.

# UN CUARTO DE SIGLO MÁS TARDE, ¿QUÉ RESULTADOS SE LOGRARON?

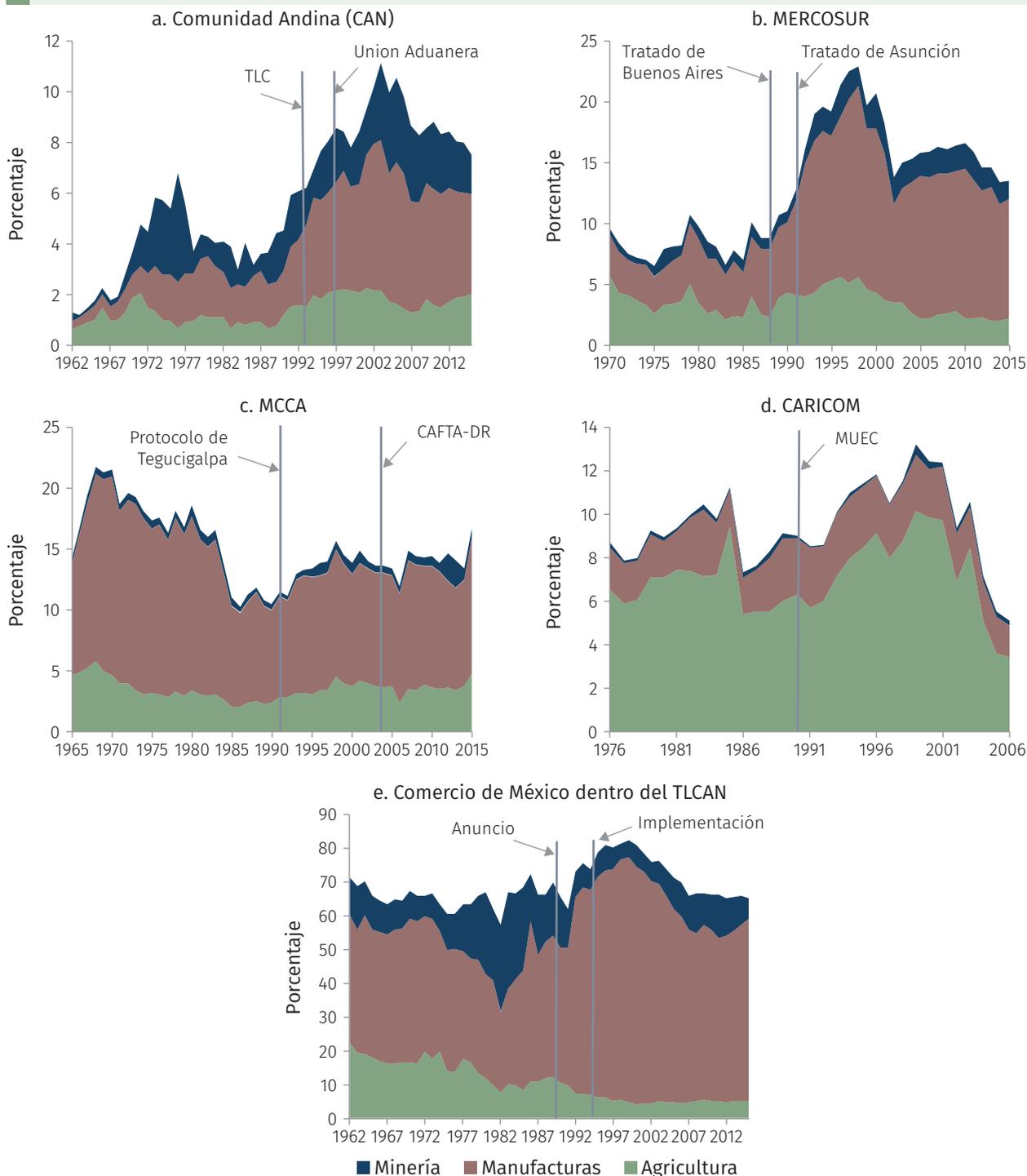
## Sección 3

ALC ya partió con vientos desfavorables en su esfuerzo por hacer de la integración regional una herramienta para competir en la economía mundial. El tamaño relativamente pequeño de los ACP intrarregionales y la similitud de las ventajas comparativas de sus miembros imponían una fuerte limitación a las posibles ganancias comerciales. Pero la prueba está en los números: estos ACP intrarregionales, ¿impulsaron realmente el comercio dentro del grupo? ¿Y aumentaron sustancialmente la productividad y, por ende, modificaron el papel de la región en la economía mundial?

Es difícil precisar cuál fue la contribución de los ACP del «nuevo regionalismo» en ALC, ya que la mayoría se implementó junto con liberalizaciones unilaterales y multilaterales y en el contexto de una significativa volatilidad macroeconómica y cambiaria. El Gráfico 3.1 muestra una primera aproximación a estas ganancias, con el foco puesto en un resultado comercial clave: la participación del comercio intrarregional en el total. Como puede observarse, todos los acuerdos (o su relanzamiento) de principios de la década de 1990 estuvieron seguidos —como era de esperar— por incrementos de la participación intrarregional en el comercio total impulsados, principalmente, por las manufacturas, aunque en algunos casos más que en otros (por ejemplo, en la Comunidad Andina y en el MERCOSUR). A su vez, el Gráfico 3.2 muestra que estas ganancias no parecen haber sido producidas por un gran desvío de comercio, ya que tanto el comercio intrarregional como el mundial se expandieron en tándem.

No obstante, la participación del comercio intrarregional parece haber alcanzado un pico a principios de los años 2000. La caída subsiguiente fue mucho más pronunciada en la Comunidad Andina, el MERCOSUR y la CARICOM. Los cambios estructurales que sufrió la economía mundial, como el surgimiento de China y las tensiones comerciales en aumento dentro del MERCOSUR y de

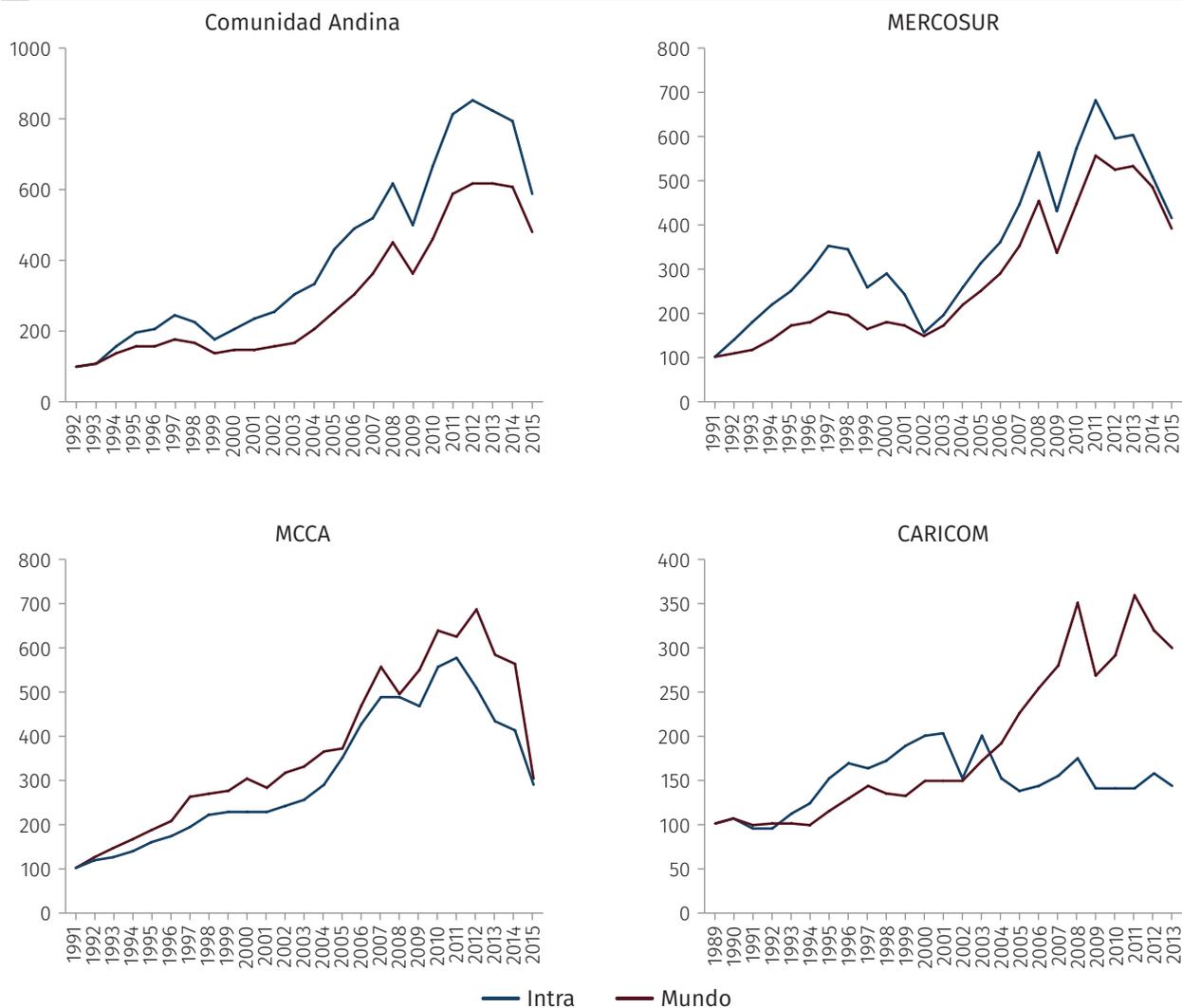
**GRÁFICO 3.1 PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL EN EL COMERCIO TOTAL**



Fuente: Estimaciones del BID.

Nota: La participación del comercio intrarregional se define como las exportaciones intrarregionales más las importaciones divididas por todas las exportaciones e importaciones con todos los países.

**GRÁFICO 3.2 TENDENCIAS DEL COMERCIO INTRARREGIONAL Y MUNDIAL PARA ACP SELECCIONADOS DE ALC EN US\$, A PRECIOS DE 2009, PRIMER AÑO DEL ACP =100**

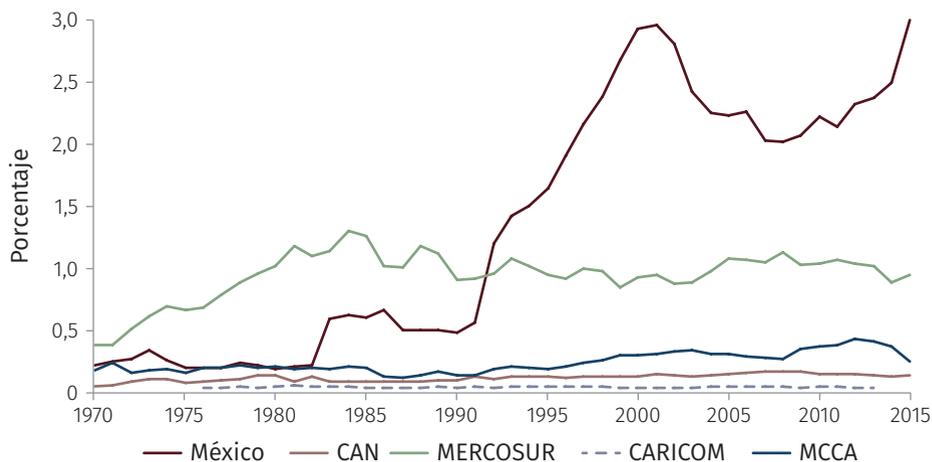


Fuente: Cálculos del BID sobre la base de datos InTrade del BID.

Nota: Debido a la falta de datos intrarregionales, la serie de tiempo de la CARICOM es más breve. La información faltante sobre el comercio mundial se completó con datos espejo de los socios.

la Comunidad Andina, parecen haber desempeñado un papel importante para que se revierta esta tendencia, pero era poco probable que, incluso si se hubiesen dado condiciones más favorables, la participación del comercio intrarregional creciera mucho más allá del pico que alcanzó a principios de la década de 2000.

**GRÁFICO 3.3 MÉXICO DENTRO DEL TLCAN Y ACP  
SELECCIONADOS: PARTICIPACIÓN EN LAS  
EXPORTACIONES MUNDIALES DE MANUFACTURAS**



Fuente: Estimaciones del BID sobre la base de datos de Comtrade de la ONU.

Tarde o temprano, las limitaciones del tamaño y de las dotaciones de factores iban a tener algún impacto. De hecho, la evidencia empírica reciente sugiere que, si se tienen en cuenta el tamaño y otras variables geográficas, ALC no parece tener mucho margen para expandir su comercio intrarregional.<sup>35</sup> Desde luego que estas limitaciones tienden a ser aún más restrictivas en el marco de la fragmentación actual de los ACP.

Como se explicó anteriormente, la principal motivación que llevó a la firma de estos acuerdos no fue incrementar el nivel de integración regional *per se*, sino cosechar las ganancias de escala y especialización para aprovechar las oportunidades de crecimiento en el exterior, particularmente fuera de las áreas tradicionales relacionadas con los recursos naturales. El Gráfico 3.3 muestra un primer panorama, no muy ambicioso, de una variable aproximada o *proxy* que bien puede servir para analizar este tipo de resultado: las participaciones de los ACP en las exportaciones mundiales de manufacturas. Si los ACP de ALC tuvieron algún impacto positivo sobre la productividad de sus miembros, este no ha sido suficiente para incrementar significativamente su participación en el mercado mundial de bienes manufacturados. La excepción que cabe destacar es México, que

**LOS ACP DE ALC NO INCREMENTARON LA PARTICIPACIÓN DE SUS MIEMBROS EN EL MERCADO MUNDIAL DE MANUFACTURAS. EL TLCAN FUE LA EXCEPCIÓN**

<sup>35</sup> Véase Bown *et al.* (2017), Capítulo 2.

parece haber cosechado importantes beneficios de un ACP con un enorme «mercado local» y un conjunto muy variado de ventajas comparativas: el TLCAN.

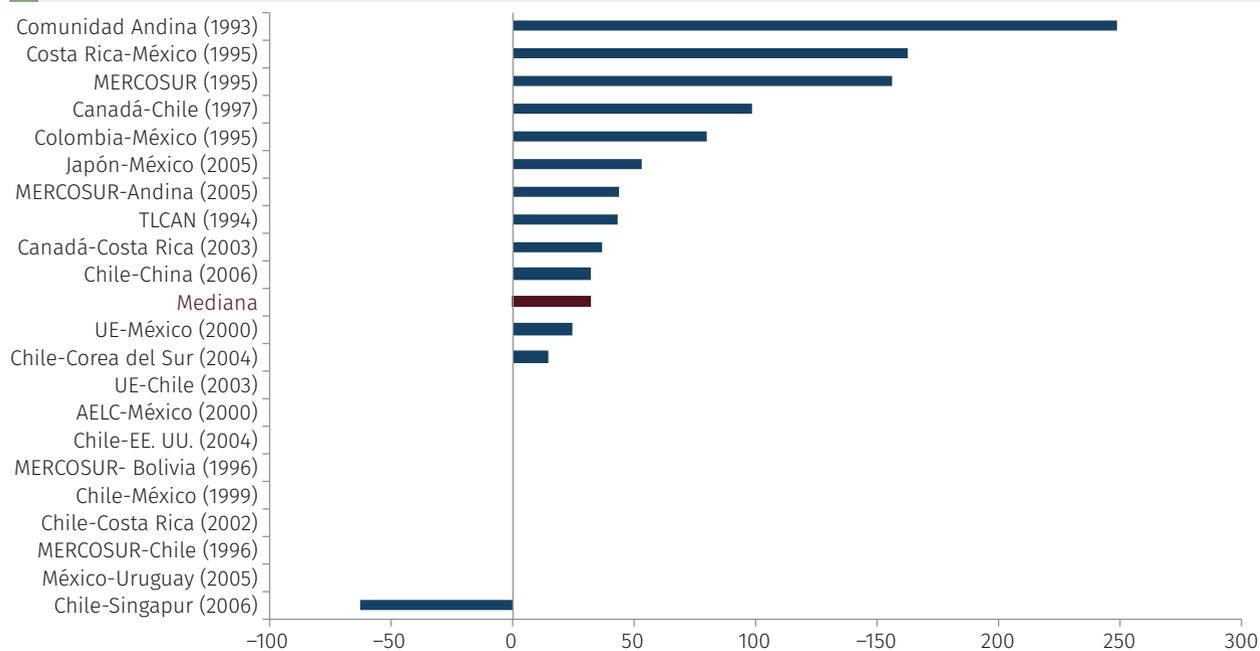
## Una visión macro

Esta evidencia preliminar indica que los ACP intra-ALC tienen un impacto positivo en el comercio intrabloque, pero no tanto sobre sus exportaciones al resto del mundo, debido a las limitaciones subyacentes de un enfoque fragmentario de la integración. No obstante, para llegar a conclusiones más definitivas, es necesario llevar a cabo un ejercicio econométrico más riguroso. Dicho ejercicio muchas veces se realiza utilizando un modelo de gravedad —una metodología estándar utilizada por los economistas especializados en comercio para evaluar el impacto de los ACP sobre los intercambios—. El modelo supone que el comercio entre los países es una función del tamaño relativo de sus economías, la distancia entre ellos y otras variables geográficas relevantes. El «efecto ACP» se estima mediante una variable binaria adicional que captura si los dos países comparten un ACP o no. El coeficiente estimado de esta variable revela cuánto se incrementa (o no) el comercio bilateral entre los miembros del ACP comparado con el comercio entre los países que no son miembros del mismo ACP. Se agregan controles estadísticos para asegurarse de que el «efecto ACP» no esté sesgado por las idiosincrasias de los países (pensemos, por ejemplo, en la volatilidad institucional y macroeconómica), que pueden tener un impacto sobre el comercio, pero no están relacionadas con los ACP.

Ya hay una vasta literatura que utiliza modelos de gravedad para evaluar los ACP, incluso los ACP de ALC, pero gran parte de esta adolece de problemas metodológicos y está principalmente centrada en la primera década de los acuerdos. Por ejemplo, no logra controlar adecuadamente las idiosincrasias de los ACP y de los países, y está plagada de resultados muy heterogéneos.<sup>36</sup> Sin embargo, un estudio reciente aborda muchos de estos problemas metodológicos y parece brindar un panorama aún parcial pero más robusto de los efectos de estos ACP. Este estudio se centra exclusivamente en el comercio bilateral de manufacturas entre 70 países en el período 1986–2006, pero, a diferencia de otros ejercicios, incluye también datos sobre comercio interno (mediante la variable *proxy* que

---

<sup>36</sup> Véase Limão y Maggi (2015) para una revisión general de la literatura empírica sobre los ACP basada en modelos de gravedad.

**GRÁFICO 3.4 EFECTOS INTRABLOQUE DE ACP SELECCIONADOS DE ALC 1986–2006 (%)**

Fuente: Gráfico preparado por el BID sobre la base de Baier, Yotov y Zylkin (2016).

Nota: La muestra cubre 70 países, 17 de los cuales están combinados dentro de «Resto del mundo», y 65 ACP. A los ACP sin resultados estadísticamente significativos se les asignó un impacto nulo. La mediana corresponde a la mediana de los resultados para los 65 ACP.

vide producción de manufacturas menos exportaciones), lo cual claramente debería tenerse en cuenta en el cómputo del «efecto ACP».<sup>37</sup>

Los resultados para los ACP de ALC incluidos en el estudio se muestran en el Gráfico 3.4 y reflejan efectos muy fuertes producidos por dos de los acuerdos originales del «nuevo regionalismo»: la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Parecen haber más que duplicado (en el MERCOSUR) o triplicado (en la Comunidad Andina) el comercio intrabloque, comparado con el comercio con los no miembros. No obstante, hay una heterogeneidad considerable entre los ACP de ALC, que hace muy difícil identificar un patrón. Por ejemplo, tanto los que se desempeñaron mejor (por encima de la media, por ejemplo, el TLCAN) como los que lo hicieron peor (por debajo de la media, como México-Uruguay) tienen ACP intra y extrarregionales entre ellos. Además, el estudio no trata de estimar la importancia del desvío de comercio producido detrás de estas

<sup>37</sup> Véase Baier, Yotov y Zylkin (2016).

ganancias, ni tampoco si los ACP impulsaron las exportaciones al resto del mundo.

Para tratar de comprender mejor estos problemas, se realizan dos ejercicios empíricos adicionales siguiendo el modelo de gravedad. El primero adopta un enfoque similar al del estudio discutido anteriormente, pero desagrega el efecto de los ACP en tres componentes: (1) el comercio intrabloque (cuando ambos países son miembros del ACP); (2) las importaciones extrabloque (cuando solo el importador es miembro); y (3) las exportaciones extrabloque (cuando únicamente el exportador es miembro).<sup>38</sup> Esta desagregación ayuda a clarificar la cuestión de si estos acuerdos impulsaron el comercio intrabloque (componente 1) a expensas de los no miembros (componente 2) y si lograron potenciar las exportaciones extrabloque (componente 3). El ejercicio utiliza un ejemplo más amplio, que cubre más de 200 países para un período más extenso (1976–2013) e incluye la suma del comercio bilateral en todos los sectores. Esto permite cubrir un mayor número de ACP de ALC y capturar mejor qué estaba sucediendo antes de los acuerdos y qué ocurrió después de estos.<sup>39</sup>

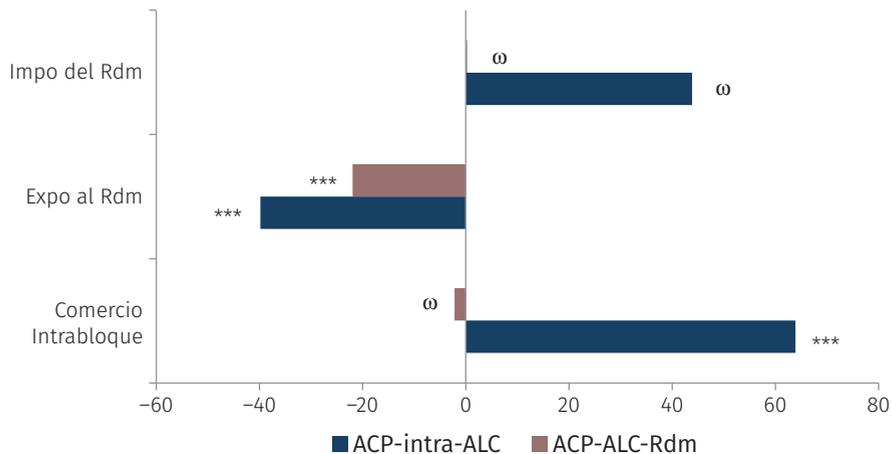
No obstante, este enfoque tiene sus desventajas, ya que hace virtualmente imposible incluir el comercio interno (por la falta de datos disponibles) e identificar los efectos individuales de los acuerdos.<sup>40</sup> Para superar estas limitaciones, los ACP de ALC se agrupan de acuerdo con dos dimensiones geográficas, es decir, ACP intrarregionales (suscriptos únicamente por miembros de ALC) y extrarregionales (suscriptos por miembros de ALC y de fuera de la región). Los resultados, que se presentan en el Gráfico 3.5, claramente son más robustos para los ACP intrarregionales. Parecen confirmar su fuerte impacto en el comercio intrabloque —un incremento promedio del 64% comparado con el comercio con los no miembros—, mientras sugieren, al mismo tiempo, que estos beneficios no se pueden explicar por un desvío masivo del comercio —de hecho, el impacto estimado sobre las importaciones extrabloque es positivo, aunque no es estadísticamente significativo—.

<sup>38</sup> Soloaga y Winters (2001), y Dai *et al.* (2014) siguen enfoques similares.

<sup>39</sup> Véase el Apéndice técnico 3.1 para más detalles. Una versión anterior de este ejercicio fue publicada en Powell (2017), Capítulo 7, sobre la base de una especificación menos rigurosa, impuesta por restricciones computacionales que desde entonces han sido superadas. Este ejercicio también incluye una lista más extensa de ACP intra-ALC, que anteriormente se encontraba limitada a solo 4 acuerdos.

<sup>40</sup> Las variables de control utilizadas para eliminar las diferentes idiosincrasias de los socios serían colineales con aquellas usadas para medir el impacto sobre el desvío de comercio y las exportaciones extrabloque. Véase el Apéndice técnico 3.1 para más detalles.

### GRÁFICO 3.5 IMPACTO DE LOS ACP DE ALC SOBRE EL COMERCIO INTRA Y EXTRABLOQUE



Fuente: Estimaciones del BID.

Nota: Los ACP ALC-ROW son TLCAN y CAFTA\_DR. Los ACP intra-ALC están listados en el Apéndice técnico 3.1. Estos son los resultados de un modelo de gravedad estimado por Pseudo Máxima Verosimilitud de Poisson (PMVP) con efectos fijos por par, exportador-año e importador-año. Véase el Apéndice técnico 3.1, Cuadro A.1, columna B.  $\omega$  representa los resultados que no son estadísticamente significativos, \*\*\* representa aquellos significativos al 1%, \*\* al 5% y \* al 10%.

**LOS ACP INTRARREGIONALES EN LA REGIÓN AUMENTARON EL COMERCIO INTRARREGIONAL EN UN PROMEDIO DE 64%**

Los resultados también tienden a confirmar las limitaciones de estos acuerdos para potenciar las exportaciones extrabloque. Sin embargo, el fuerte impacto negativo estimado suena contraintuitivo: -67% comparado con las exportaciones intrabloque. Una posible explicación estaría en el desvío de las exportaciones hacia mercados intrarregionales más protegidos y rentables, pero eso requeriría evidencia de un fuerte desvío de comercio. La solución para el rompecabezas quizá pueda hallarse si se incorpora al análisis el hecho de que la implementación de la mayoría de estos acuerdos ha sido simultánea a una liberalización unilateral. Esto sería consistente con un escenario donde el desvío de las exportaciones hacia el mercado intrarregional (con el implícito reemplazo de proveedores extranjeros por locales) coexiste con una expansión de las importaciones extrarregionales (que se benefician de la liberalización unilateral). En este escenario, el desvío de comercio se manifestaría como un desvío de exportaciones. Esta posibilidad es discutida en más detalles abajo.

A pesar de este rompecabezas, estos resultados son mucho más concluyentes que los obtenidos para los ACP extrarregionales que, en su mayor parte, carecen de significancia estadística. En lugar de sugerir que estos acuerdos eran y son irrelevantes —algo que contradiría la teoría y los resultados discutidos

anteriormente (por ejemplo, los beneficios del TLCAN que se muestran en el Gráfico 3.4)—, esto parece indicar que la estrategia empírica no logró identificar adecuadamente estos efectos de los ACP. El único resultado estadísticamente significativo muestra un impacto negativo sobre las exportaciones extrabloque, lo cual resulta, en cierto sentido, extraño, ya que es probable que los mercados más grandes generen ganancias de escala y especialización y, por lo tanto, que las firmas locales se vuelvan más competitivas en el exterior. Una solución posible para este resultado peculiar podría hallarse en las enormes diferencias de tamaño entre los mercados involucrados (pensemos, por ejemplo, en México y Estados Unidos en el caso del TLCAN). Esto, sumado a las preferencias comerciales, hace que el socio más grande absorba la mayor parte de la capacidad productiva del socio más pequeño.

## Una perspectiva sectorial

El segundo ejercicio se aparta del camino largamente recorrido del modelo de gravedad estándar para lograr más claridad, no solo acerca de los efectos individuales de los ACP de ALC, sino también respecto de sus ramificaciones sectoriales. En lugar de utilizar la suma total del comercio bilateral y solamente una variable *dummy* binaria para capturar el efecto del ACP, se basa en los flujos bilaterales sectoriales y en información adicional acerca de los aranceles aplicados y de la diferencia entre estos y el arancel NMF —el llamado margen de preferencia (MdP)—.<sup>41</sup> Esta información adicional ayuda a identificar la heterogeneidad de los efectos comerciales entre los ACP y dentro de estos —las preferencias arancelarias, por ejemplo, varían mucho en ambas dimensiones— y también ayuda a esclarecer los canales a través de los cuales se transmiten estos efectos.

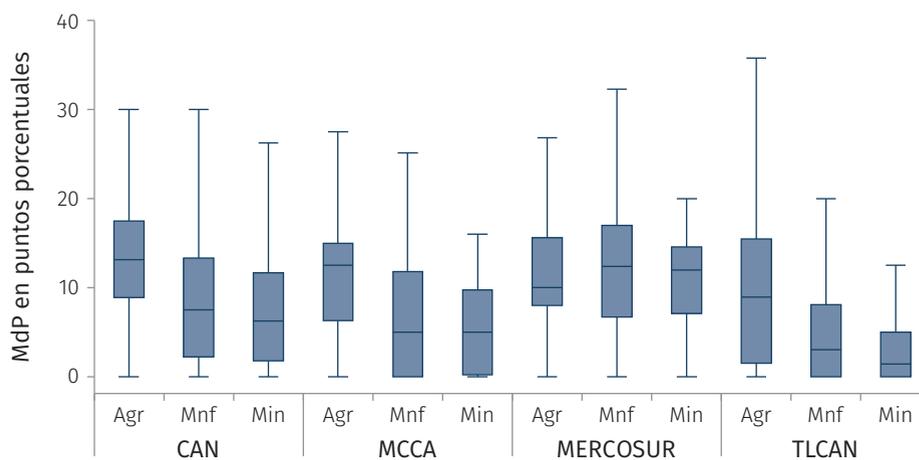
Este punto se ilustra en el Gráfico 3.6, que muestra la distribución de las preferencias por principal sector de actividad de cuatro de los ACP más importantes de la región (Comunidad Andina, MCCA, MERCOSUR y TLCAN).<sup>42</sup> Como puede apreciarse, los MdP que el MERCOSUR les otorga a sus miembros en manufacturas, son más altos en promedio, y tienen mayor varianza entre sí que aquellos otorgados a la agricultura. A su vez, estos MdP son marcadamente diferentes de los que otorga la Comunidad Andina. Si el acuerdo solo está representado por una variable *dummy*, todo este nivel de sutileza se pierde.

LOS MÁRGENES DE PREFERENCIA VARÍAN SUSTANCIALMENTE TANTO DENTRO DE LOS ACP COMO ENTRE ESTOS

<sup>41</sup> Véase el Apéndice técnico 3.2 para más detalles.

<sup>42</sup> No se incluye la CARICOM debido a limitaciones de los datos.

**GRÁFICO 3.6 DISTRIBUCIÓN DE LOS MÁRGENES DE PREFERENCIAS (MDP), ACP SELECCIONADOS DE ALC**



Fuente: Estimaciones del BID.

Nota: Los Mdp se calculan según el SA a 6 dígitos. Véase el Apéndice 3.2 para más detalles.

Para comprender estas cuestiones aún mejor, el efecto del ACP se desagrega en dos componentes principales. El primero es el efecto directo proveniente de la reducción o eliminación arancelaria entre los países miembros, que es, principalmente, un efecto precio —por ejemplo, Argentina logra vender más automóviles a Brasil que a México porque enfrenta aranceles más bajos—.<sup>43</sup> El segundo efecto se define como el beneficio indirecto normalmente asociado con los ACP proveniente de, entre otras cosas, menos incertidumbre política, mejoras en la facilitación del comercio, eliminación de barreras no arancelarias y un mayor incentivo a la inversión extranjera directa (IED) que induzca mayores niveles de comercio. Dado que estos efectos no están directamente relacionados con los precios de las importaciones, su importancia puede no ser capturada por diferencias en los aranceles aplicados entre los socios. Siguiendo el ejemplo de otros estudios, para asegurarnos de que se los midió correctamente, se introdujeron otras dos variables: una *dummy* general del ACP, como la que se utilizó en los ejercicios anteriores, y los Mdp del ACP.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> El arancel aplicado puede no estar capturando todos los efectos directos si, por ejemplo, el nivel de utilización del acuerdo es bajo (que, como se mencionó anteriormente, no parece ser el caso de los ACP de ALC), de modo que las firmas eligen pagar el arancel NMF para evitar reglas de origen muy exigentes o debido a la falta de información.

<sup>44</sup> Véanse Cipollina *et al.* (2013) y Cirera *et al.* (2016).

El principal supuesto que subyace al uso del MdP es que algunos de estos efectos indirectos, como la IED, pueden estar correlacionados con su tamaño. Por ejemplo, cuanto mayor sea el MdP para los automóviles otorgado por los EE. UU. a sus socios del TLCAN, mayor será el incentivo para que los países no miembros inviertan en México o Canadá con el objeto de lograr un mejor acceso al mercado estadounidense.

Como en el primer ejercicio, estos efectos comerciales están desagregados en importaciones intra y extrabloque y exportaciones extrabloque para poder tener en cuenta el desvío de comercio y la promoción de las exportaciones. Toda esta información adicional incorporada al análisis no viene exenta de costos. Dado el inmenso volumen de datos (el ejercicio cubre las relaciones bilaterales entre 157 países, 1200 productos y 296 ACP para el período 1995–2013), no todas las idiosincrasias de productos y países y el sesgo de selección creado por una cantidad significativa de relaciones bilaterales no existentes pueden controlarse apropiadamente debido a restricciones computacionales. Adicionalmente, a causa de la falta de datos sobre aranceles preferenciales en todo el mundo, el período de la muestra se inicia después de la firma de la mayoría de los ACP de ALC, lo cual dificulta aún más la identificación de sus efectos.<sup>45</sup> Si bien son importantes, estas limitaciones no parecen comprometer totalmente la integridad del análisis, que, al menos, arroja algo de luz sobre temas todavía oscuros.

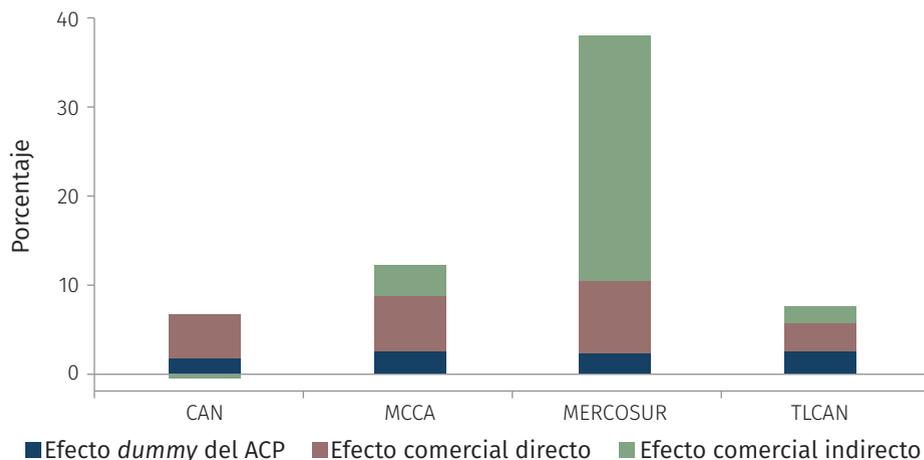
Los resultados se centran en los mismos cuatro ACP principales de ALC mencionados anteriormente e informados en tres niveles distintos de agregación: a nivel de la economía, de sectores, y de subsectores. En el caso del TLCAN, únicamente se incluyen las relaciones bilaterales que involucran a México, dado que el principal objetivo del análisis es capturar los efectos sobre los países de ALC. Los Gráficos 3.7 a 3.9 presentan el primer conjunto de resultados para la economía mundial. En primer lugar, estos resultados reafirman la significación económica y estadística individual de los principales ACP de ALC, como ya se señaló anteriormente, pero, excepto para el MERCOSUR, indican impactos mucho más reducidos, que oscilan entre el 8% y el 12% (ver Gráfico 3.7) —claramente en el límite inferior de las estimaciones existentes del modelo de gravedad como aquellas discutidas en Gráfico 3.4—.

También muestran que estos impactos intrabloque van más allá de la reducción de aranceles, y que algunos de los beneficios provienen de efectos indirectos que están, en su mayor parte, pero no siempre, correlacionados con el MdP, como

**EL IMPACTO DE LOS ACP VA MÁS ALLÁ DE LAS PREFERENCIAS, PUESTO QUE INCLUYE, POR EJEMPLO, BENEFICIOS EN TÉRMINOS DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO, DISEÑO DE POLÍTICAS E IED**

<sup>45</sup> Véase el Apéndice técnico 3.2 para más detalles.

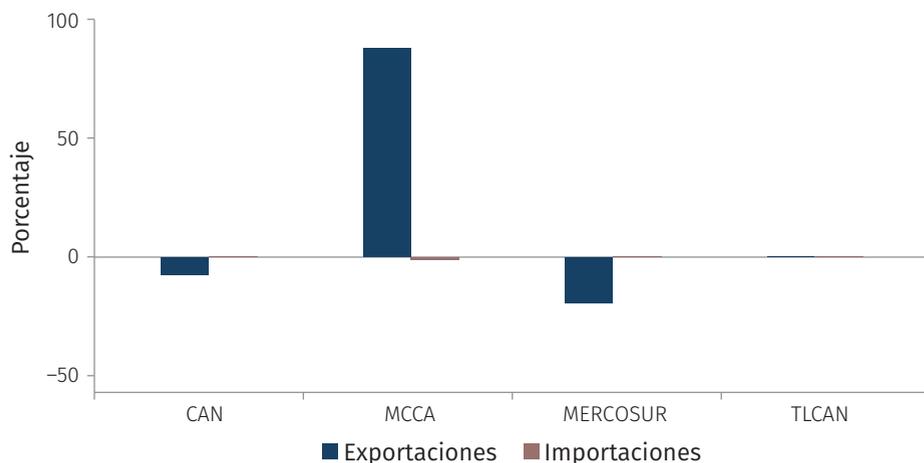
**GRÁFICO 3.7 EFECTOS COMERCIALES INTRABLOQUE PARA ACP SELECCIONADOS DE ALC**



Fuente: Estimaciones del BID.

Nota: Simulación basada en la suma de los efectos en las principales actividades económicas utilizando los coeficientes estimados presentados en el Cuadro A.3.3, columnas 4, 6 y 8 del Apéndice técnico 3.2. El efecto directo, el indirecto y el dummy del ACP provienen de la reducción arancelaria, del margen de preferencias y del residuo general, respectivamente. El TLCAN solo incluye la relación de México con sus dos socios.

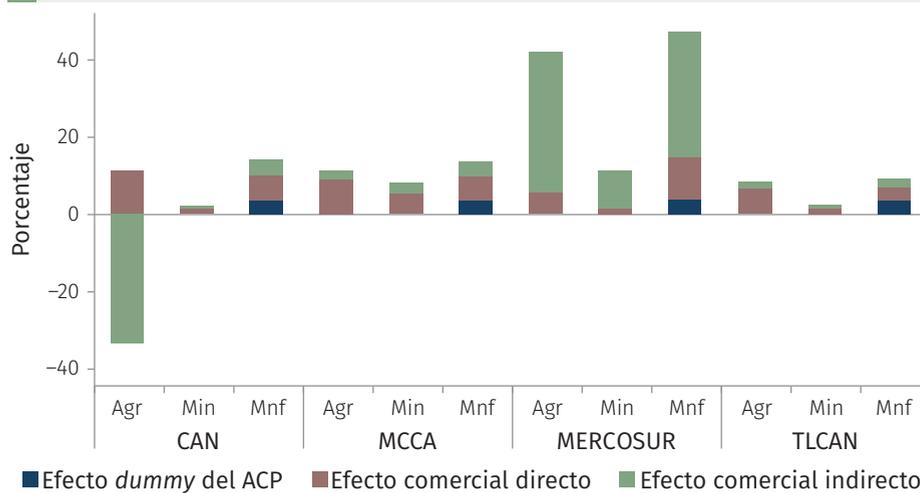
**GRÁFICO 3.8 EFECTOS COMERCIALES SOBRE LOS FLUJOS EXTRABLOQUE PARA ACP SELECCIONADOS DE ALC**



Fuente: Estimaciones del BID.

Nota: Simulación basada en la suma de los efectos en las principales actividades económicas utilizando los coeficientes estimados presentados en el Cuadro A.3.3, columnas 4, 6 y 8 del Apéndice técnico 3.2. El TLCAN solo incluye la relación de México con sus dos socios.

**GRÁFICO 3.9 EFECTOS COMERCIALES INTRABLOQUE SOBRE ACP SELECCIONADOS DE ALC: AGRICULTURA, MANUFACTURAS Y MINERÍA**



Fuente: Estimaciones del BID.

Nota: Simulación basada en la suma de los efectos en las principales actividades económicas utilizando los coeficientes estimados presentados en el Cuadro A.3.3, columnas 4, 6 y 8 del Apéndice técnico 3.2. Clasificación sectorial basada en el SA 1988/92. El TLCAN solo incluye la relación de México con sus dos socios.

muestra la significación estadística de la variable *dummy* para los ACP. Si bien la eliminación de aranceles no es la única fuente de beneficios, da cuenta de más de la mitad de los efectos en la mayoría de los casos, excepto, una vez más, para el MERCOSUR, donde la fuerza dominante es el MdP. Esta excepción puede estar relacionada con la magnitud de los MdP del bloque, especialmente, en el sector manufacturero, y está directamente relacionada con las altas BNA a las importaciones extrabloque, sobre todo, durante la última década.<sup>46</sup>

La evidencia de las ganancias intrabloque está complementada por los resultados del impacto de los ACP sobre los flujos extrabloque, y hay dos mensajes importantes en relación con esto (Gráfico 3.8). En primer lugar, que no hay un desvío significativo de comercio en los ACP estudiados, lo cual reafirma los resultados del primer ejercicio —el único bloque con un impacto negativo y estadísticamente significativo es el MCCA y no alcanza el 2%—. Esto parece consistente con el hecho de que la mayoría de los acuerdos tienen BNA extrabloque y aranceles NMF relativamente bajos. La excepción a esta regla, una vez más, es el MERCOSUR, lo cual hace difícil cuadrar los resultados con el nivel

**NO HAY DESVÍO DE  
COMERCIO SIGNIFICATIVO  
ENTRE LOS ACP INTRA-ALC**

<sup>46</sup> Véase la Sección 2.

relativamente alto de proteccionismo del bloque. Una hipótesis, basada en la alta varianza de la protección entre los distintos sectores, es que las estimaciones para toda la economía reflejan algún tipo de compensación entre dichos sectores, de modo que aquellos con escasos niveles de desvío de comercio más que compensan a los que se ven altamente afectados.

El segundo mensaje también reafirma, en sentido amplio, los resultados del primer ejercicio, pero más detalladamente y con algunos matices. Tienen que ver con la falta de un impacto positivo sobre las exportaciones extrabloque de la mayoría de los ACP intra-ALC, excepto en el caso del MCCA, cuyos resultados no se condicen con el tamaño relativamente pequeño del mercado del bloque. Esta inconsistencia puede estar relacionada con el hecho de que el MCCA y el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR) coexistieron durante seis de los nueve años del período estudiado (1995–2013), lo cual hace más difícil desentrañar sus respectivos efectos.<sup>47</sup> El CAFTA-DR involucra a un socio extrarregional mucho más grande, con un conjunto bien diferenciado de ventajas comparativas. Esto sugeriría también un impacto positivo del TLCAN, pero, en este caso, al igual que en el ejercicio anterior, EE. UU. tiende a absorber la mayor parte de la capacidad exportadora de México.

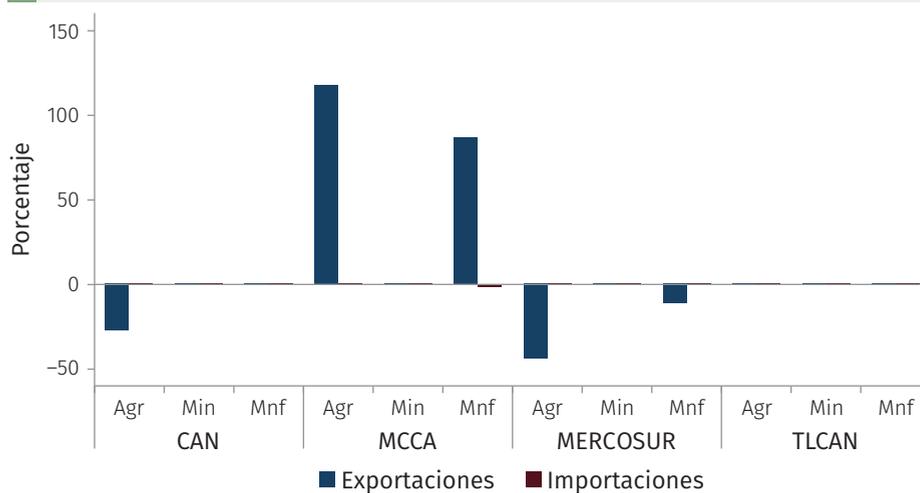
El segundo conjunto de resultados desagrega los efectos por grandes sectores. Como muestra el Gráfico 3.9, el MERCOSUR y la Comunidad Andina aparecen como los bloques con las mayores variaciones intersectoriales en términos de ganancias intrabloque. En el primer caso, el sector manufacturero supera levemente al de la agricultura, en ambos casos, especialmente impulsados por factores indirectos asociados con el MdP. En el segundo caso, sobresale el efecto indirecto negativo sobre la agricultura, probablemente motivado por las BNA intrabloque. En los demás ACP, la variación entre sectores es mucho menor.

Con respecto a los flujos extrabloque (Gráfico 3.10), los resultados muestran que el pequeño desvío de comercio (es decir, un impacto negativo sobre las importaciones extrabloque) observado anteriormente en el MCCA proviene, en su totalidad, del sector manufacturero. Muestran también que, mismo en ese nivel de desagregación sectorial, no hay evidencia de desvío de comercio estadísticamente significativo en el MERCOSUR. Más allá de las limitaciones de los datos, este resultado un tanto desconcertante puede estar relacionado con lo difícil que es identificar este desvío en un acuerdo que tiene algunas de las tasas

**EL MERCOSUR Y LA  
COMUNIDAD ANDINA  
FUERON LOS ACP CON  
LA MAYOR VARIACIÓN  
INTRA SECTORIAL DE LOS  
BENEFICIOS INTRABLOQUE**

<sup>47</sup> El CAFTA-DR entró en vigor para los Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en 2006; para la República Dominicana, en 2007; y para Costa Rica, en 2009.

**GRÁFICO 3.10 EFECTOS COMERCIALES SOBRE LOS FLUJOS EXTRABLOQUE: AGRICULTURA, MANUFACTURAS Y MINERÍA, PARA ACP SELECCIONADOS DE ALC**



Fuente: Estimaciones del BID.

Nota: Simulación basada en la suma de los efectos en las principales actividades económicas utilizando los coeficientes estimados presentados en el Cuadro A.3.3, columnas 4, 6 y 8 del Apéndice técnico 3.2. Clasificación sectorial basada en el SA 1988/92. El TLCAN solo incluye la relación de México con sus dos socios.

arancelarias NMF más altas de la región, pero que fue implementado a la par de una liberalización unilateral significativa.<sup>48</sup> Esta liberalización multidimensional impulsó las importaciones tanto intra- como extrarregionales, las cuales, en algunos sectores, como el de los vehículos terrestres, estaban en niveles casi autárquicos (ver Recuadro 3.1).

En relación con las exportaciones extrabloque, los resultados muestran que la agricultura es la que determina principalmente las ganancias en el MCCA, seguida de cerca por el sector manufacturero, mientras que se observan impactos negativos significativos en la agricultura tanto en el MERCOSUR como en la Comunidad Andina, y solo el primero parece sufrir un impacto negativo sobre las exportaciones de manufacturas (-11%).

El tercer conjunto de resultados va un paso más allá y muestra los efectos a nivel subsectorial. Escapa al alcance de este informe ofrecer un análisis detallado de

<sup>48</sup> Para el caso de Brasil, véase Mesquita Moreira y Correa (1998). Para el de Argentina, véase, por ejemplo, Galiani y Sanguinetti (2003). Otros trabajos, como los de Soloaga y Winters (2001) y Freund (2010), que cubren diferentes períodos y emplean distintas metodologías, tampoco pudieron encontrar evidencias de desvío de comercio en el MERCOSUR.

### RECUADRO 3.1 EL INTERROGANTE DEL DESVÍO DE COMERCIO EN EL MERCOSUR: EL CASO DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

Si bien el MERCOSUR (MSUR) tiene uno de los márgenes de preferencias (MdP) más altos de todos los ACP de ALC —si no de todos los ACP del mundo—, las herramientas econométricas tradicionales no logran identificar signos estadísticamente significativos de desvío de comercio (es decir, un desvío de proveedores extrabloque a intrabloque), ni siquiera a nivel sectorial. La dinámica del comercio y de la política comercial en el sector automotor del MSUR ayuda a ilustrar los desafíos empíricos que se presentan a la hora de identificar este efecto.

El sector automotor (incluso, el de autopartes) da cuenta, en promedio, del 20% del comercio del MSUR desde su firma y también goza de uno de los MdP nominales más altos, aunque cuantificar su verdadera magnitud no es nada banal. Por ejemplo, durante la primera década del acuerdo, los vehículos de pasajeros estuvieron sujetos a un arancel NMF del 20%, que posteriormente se elevó al 35%. No obstante, los automotores, al igual que el azúcar, siempre han formado parte de las excepciones a la zona de libre comercio y han estado sujetos a un «comercio administrado». Es decir, el comercio bilateral entre Brasil y Argentina, que da cuenta de casi toda la producción de automotores del bloque, estuvo sujeto a una regla que impone una cuota *de facto* sobre el comercio libre de aranceles, sobre la base de un tope a los desequilibrios comerciales: las exportaciones de un miembro no pueden ser más que 1,5 veces más altas que sus importaciones.<sup>a</sup> Para complicar las cosas aún más, a mediados de la década de 2000, ambos miembros impusieron varias BNA, desde licencias de importación difíciles de obtener hasta impuestos discriminatorios sobre las importaciones de automóviles, que tuvieron un efecto directo y heterogéneo sobre el acceso a los mercados de ambos miembros y también de los no miembros.<sup>b</sup>

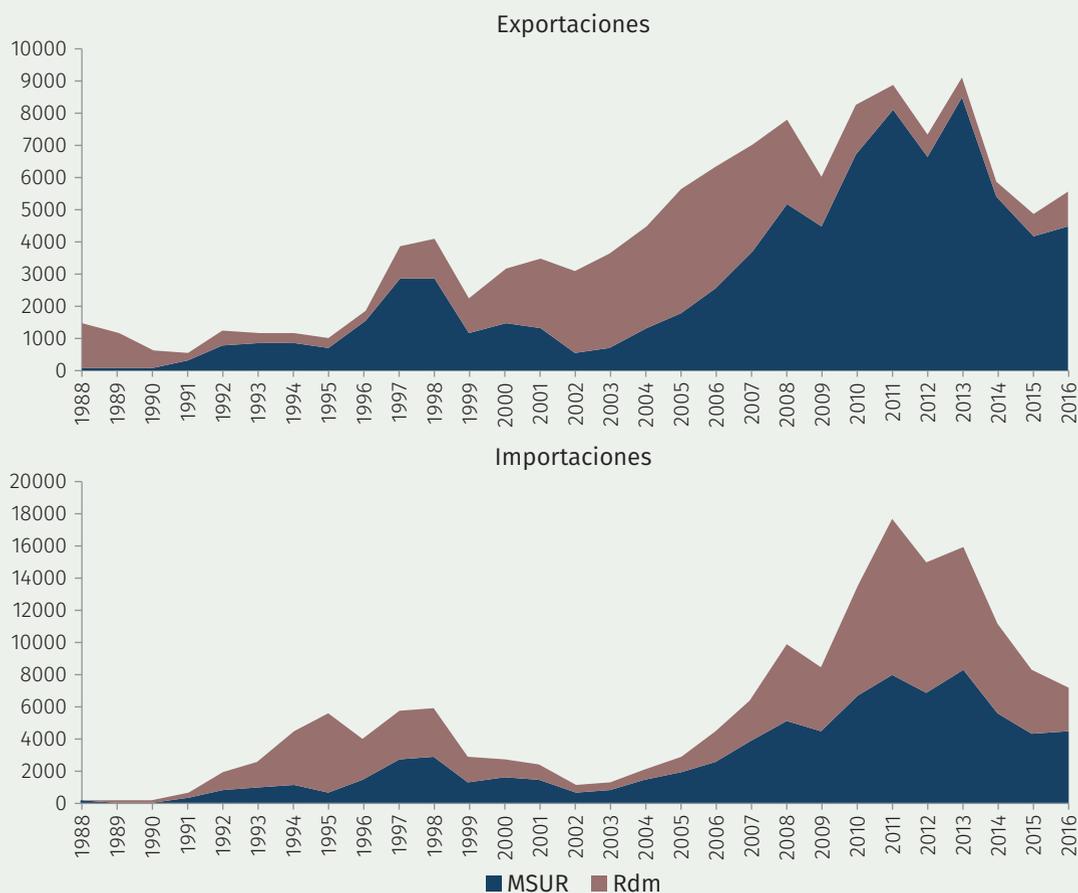
Para sumar una capa más de complejidad, esta implementación intrincada del ACP estuvo seguida por una liberalización comercial unilateral durante los primeros cinco años del acuerdo —que finalmente se materializó en el arancel externo común del MSUR—, y que no solo redujo drásticamente el arancel NMF para los automóviles (por ejemplo, el arancel de importación de Brasil sobre los automóviles en 1998 llegaba al 116%), sino que también eliminó BNA muy restrictivas, que aseguraban que la penetración de las importaciones fuese insignificante.<sup>c</sup>

El Gráfico B.3.1 muestra el comportamiento del comercio de vehículos de pasajeros en virtud de estos complejos cambios producidos en las reglas y en las barreras comerciales. A finales de la década de 1980, justo antes del acuerdo, el bloque era casi autárquico. Por lo tanto, es sensato decir que el acuerdo creó comercio tanto intra- como extrarregional donde prácticamente no existía y, en este sentido, no hubo desvío de comercio. No obstante, también es razonable argumentar que el MdP, cualquiera que haya sido su valor real, le otorgó al comercio intrarregional una participación, tanto de las importaciones como de las exportaciones, mucho mayor de lo que hubiese sido posible en un marco de libre comercio. Esto se confirma, en gran parte, por el hecho de que las exportaciones extrarregionales siguieron siendo limitadas, lo cual da cuenta de la falta de competitividad de la producción del bloque. De hecho, las exportaciones extrarregionales —apenas un 20% de las exportaciones del MSUR— en 2016 estaban por debajo del valor que registraron en 1988, medidas

(continúa en la página siguiente)

### RECUADRO 3.1 EL INTERROGANTE DEL DESVÍO DE COMERCIO EN EL MERCOSUR: EL CASO DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ (continuación)

**GRÁFICO B.3.1 COMERCIO INTRA Y EXTRABLOQUE DE VEHÍCULOS DE PASAJEROS EN EL MERCOSUR. 1988–2016, MILLONES DE US\$, A PRECIOS DE 2009**



Fuente: Estimaciones del BID a partir de datos de WITS.

Nota: Los vehículos de pasajeros se definen de acuerdo con la CUCI2, 781. Rdm representa las exportaciones (importaciones) al (del) resto del mundo.

a precios constantes. Esto se queda corto ante las motivaciones del bloque para convertirse en una plataforma que impulse sus exportaciones hacia el mundo. Más de 25 años después de la firma del acuerdo, los signos de «efectos dinámicos» de desvío de comercio todavía no se han materializado.

<sup>a</sup> Véase Castaño y Piñero (2016) para más detalles.

<sup>b</sup> Véase BID (2017).

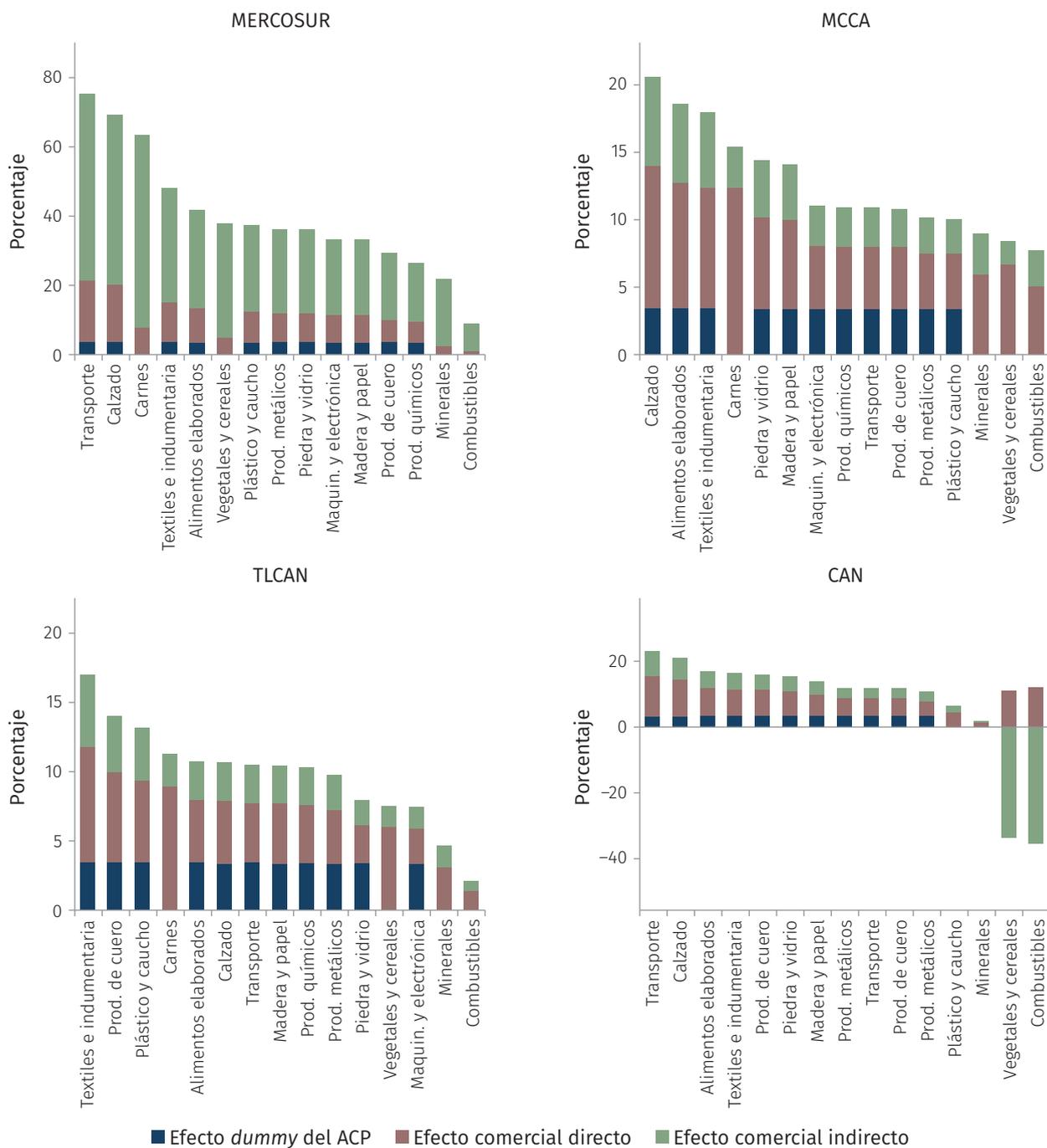
<sup>c</sup> Véase Braga, Kume y Ferro (1988).

cada par ACP-sector, pero hay patrones que vale la pena destacar, como la presencia de sectores intensivos en mano de obra (por ejemplo, textiles, indumentaria y calzado) y agrícolas (como los de la carne y los alimentos procesados), que son los que muestran las ganancias comerciales intrabloque más altas de todos los ACP de ALC (Gráfico 3.11). Los sectores intensivos en capital, como el de bienes de transporte, también lideran el *ranking* en el MERCOSUR y en la Comunidad Andina. Como era de esperar, lo que tienen en común todos estos sectores son Mdp y aranceles NMF relativamente altos, lo cual sugiere que su posición competitiva con respecto a las importaciones extrabloque, particularmente, de Asia, es débil. El perfil de esta correlación puede apreciarse en el Gráfico 3.12.

Los Gráficos 3.13 y 3.14 muestran en detalle los resultados subsectoriales de los flujos extrabloque, tomando en cuenta solamente aquellos bloques en los que el impacto sobre las exportaciones o las importaciones fue estadísticamente significativo a nivel sectorial. En el MCCA, las ganancias extrabloque parecen estar correlacionadas con las ventajas comparativas (alimentos y bienes intensivos en mano de obra) que tienen los países miembros del mercado del CAFTA-DR, cuyos efectos, como se expresó anteriormente, son difíciles de distinguir de aquellos del bloque. En la Comunidad Andina, el impacto negativo sobre las exportaciones extrabloque está concentrado en carnes, vegetales y cereales; mientras que en el MERCOSUR, las pérdidas están principalmente motivadas por una combinación de sectores altamente competitivos (probablemente producto de un desvío hacia mercados más lucrativos) y sectores no tan competitivos pero con altos niveles de protección, como los de textiles, indumentaria, calzado y equipo de transporte; ninguno de estos parece haber aprovechado el mercado común para potenciar sus exportaciones. Finalmente, el Gráfico 3.14 presenta los resultados para el único bloque en el cual el desvío de comercio fue estadísticamente significativo —el MCCA— y en este caso, también, como era de esperar, parece haber una alta correlación con los niveles de arancel NMF por subsector.

Para concluir, estos resultados estadísticos dejan al menos tres mensajes claros y robustos. En primer lugar, los ACP intra-ALC tienen un impacto significativo en el comercio intrabloque y siguen de cerca el Mdp a nivel sectorial. En segundo lugar, no hay evidencia de un desvío de comercio significativo, a pesar de que hay motivos para tomar este resultado con cierto escepticismo, en particular, en el caso del MERCOSUR. Y, en tercer lugar, a pesar de ser un hilo conductor de las iniciativas de integración de la región, parece haber poca evidencia de que el comercio intra-ALC haya funcionado como una plataforma para las exportaciones hacia mercados extrarregionales. EL MCCA fue la excepción, pero sus efectos parecen entrelazados con los del CAFTA-DR.

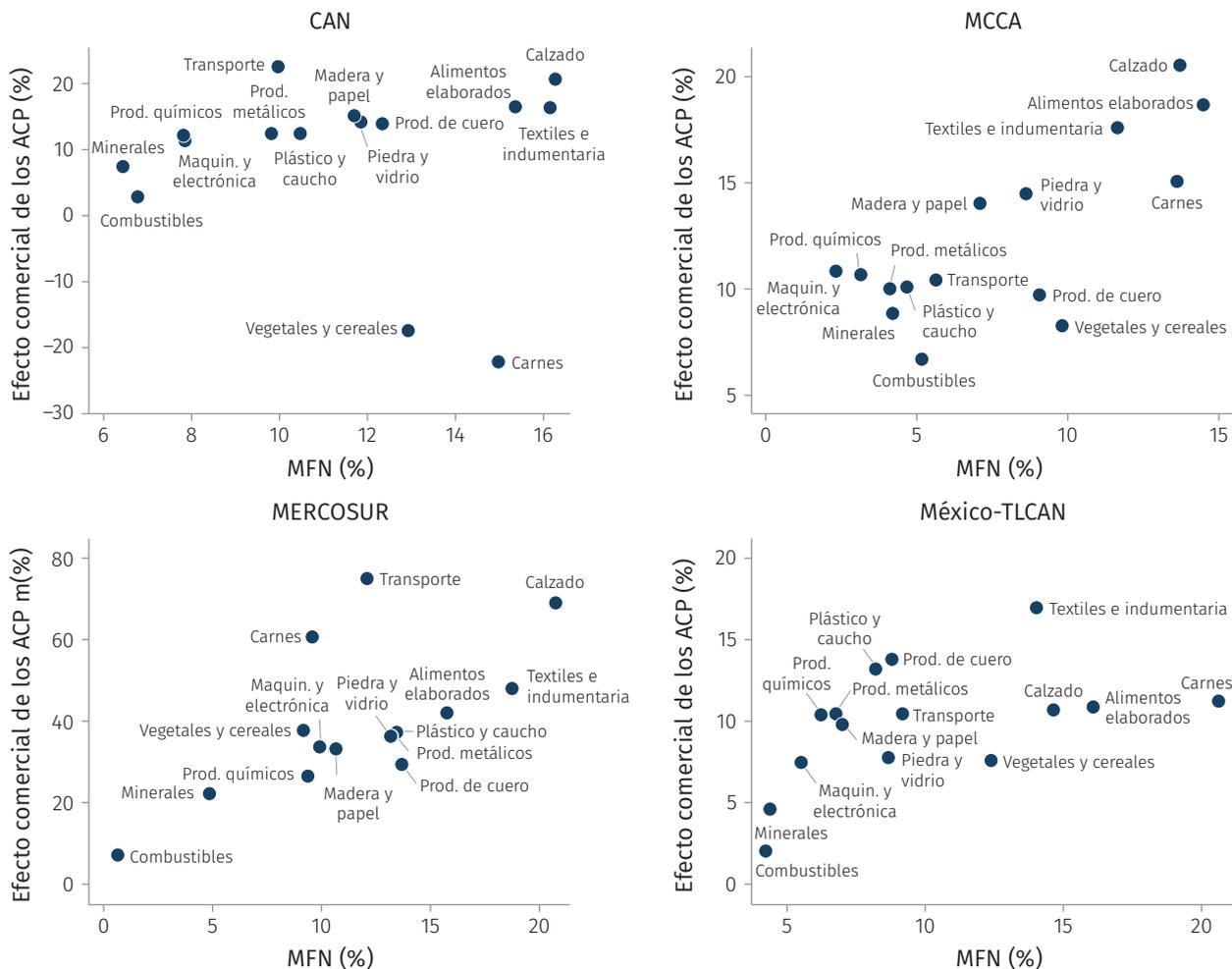
**GRÁFICO 3.11 EFECTOS COMERCIALES INTRABLOQUE PARA ACP SELECCIONADOS DE ALC POR SUBSECTOR (%)**



Fuente: Estimaciones del BID.

Nota: Simulación basada en la suma de los efectos en las principales actividades económicas utilizando los coeficientes estimados presentados en el Cuadro A.3.3, columnas 4, 6 y 8 del Apéndice técnico 3.2. Clasificación sectorial basada en el SA 1988/92. El TLCAN solo incluye la relación de México con sus dos socios.

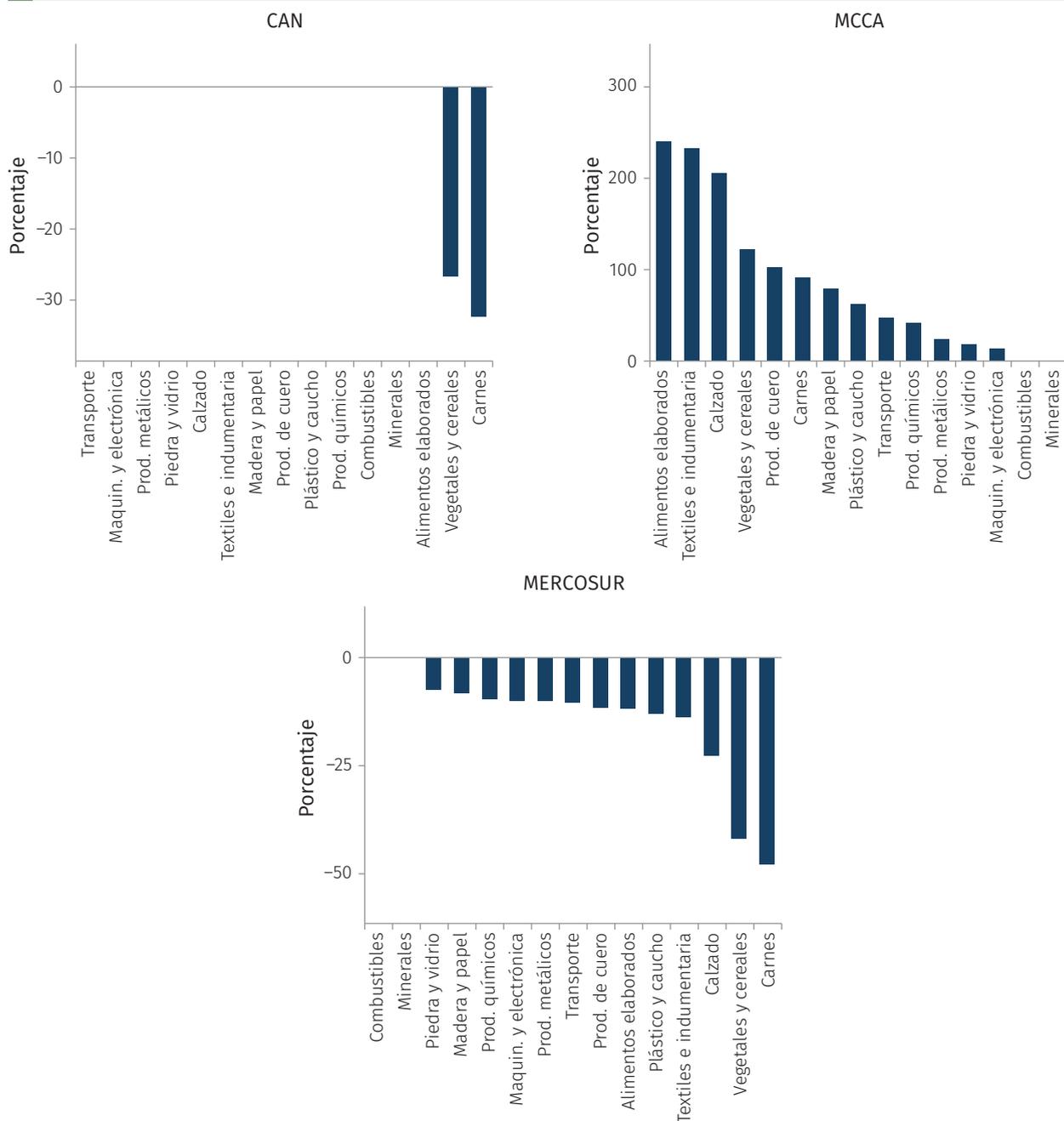
**GRÁFICO 3.12 CORRELACIÓN ENTRE LAS GANANCIAS INTRABLOQUE DE LOS ACP DE ALC Y LOS ARANCELES NMF POR SUBSECTOR (%)**



Fuente: Estimaciones del BID.

Nota: Este gráfico muestra la correlación entre las ganancias comerciales intrabloque de los ACP y los aranceles NMF promedio por subsector para el período estudiado. Las ganancias se obtuvieron de la simulación basada en la suma de los efectos en las principales actividades económicas utilizando los coeficientes estimados presentados en el Cuadro A.3.3, columnas 4, 6 y 8 del Apéndice técnico 3.2. Clasificación sectorial basada en el SA 1988/92. El TLCAN solo incluye la relación de México con sus dos socios.

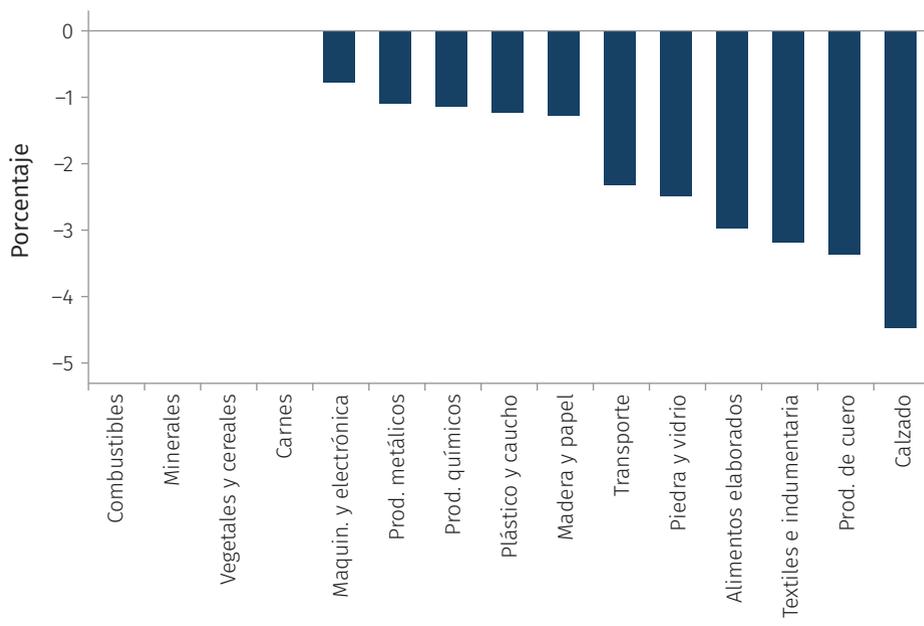
**GRÁFICO 3.13 EFECTOS EN LAS EXPORTACIONES EXTRABLOQUE PARA ACP SELECCIONADOS DE ALC POR SUBSECTOR (%)**



Fuente: Estimaciones del BID.

Nota: Simulación basada en la suma de los efectos en las principales actividades económicas utilizando los coeficientes estimados presentados en el Cuadro A.3.3, columnas 4, 6 y 8 del Apéndice técnico 3.2. Clasificación sectorial basada en el SA 1988/92.

**GRÁFICO 3.14 EFECTOS DE LAS IMPORTACIONES EXTRABLOQUE DEL MCCA POR SUBSECTOR (%)**



## Referencias

- Anderson, J. y E. van Wincoop. 2003. «Gravity with gravitas: a solution to the border puzzle». *American Economic Review* 93(1): 170–192.
- Anderson, J. E. y Y. V. Yotov. 2012. «Gold standard gravity». Documento de trabajo NBER 17835. Febrero. National Bureau of Economic Research
- . 2016. «Terms of trade and global efficiency effects of free trade agreements, 1990–2002». *Journal of International Economics* 99: 279–298.
- Baier, S. L., Y. Yotov y T. Zylkin. 2016. «On the widely differing effects of free trade agreements: lessons from twenty years of trade integration». N.º 6174. *Serie de documentos de trabajo CESifo* del CESifo Group Munich.
- BID. 2017. “Informe Mercosur No 22.” Buenos Aires: INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bown, C. P., D. Lederman, S. Pienknagura y R. Robertson. 2017. *Mejores vecinos: hacia una renovación de la integración económica en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Braga, H., H. Kume y L. C. Ferro. 1988. «Proteção efetiva no Brasil: uma estimativa a partir de comparações de preços». *Série épico*. No. 13. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- Castaño, F. y F. J. Piñero. 2016. «La política automotriz del MERCOSUR (PAM): evolución y actualidad. El eje Argentina-Brasil y su impacto sobre el bloque subregional». Ponencia presentada en el VIII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP). La Plata, noviembre.
- Cipollina M., D. Laborde y L. Salvatici. 2013. «Do preferential trade policies (actually) increase exports? An analysis of EU trade policies». Trabajo presentado en la reunión anual 2013 de la Agricultural and Applied Economics Association AAEA y CAES, Washington, DC, 4–6 de agosto de 2013. En: Reunión anual 2013, 4–6 de agosto de 2013. Washington, DC. Agricultural and Applied Economics Association, 150177.

- Cirera, X., F. Foliano y M. Gasiorek. 2016. «The impact of preferences on developing countries' exports to the European Union: bilateral gravity modelling at the product level». *Empirical Economics* 50 (1) febrero: 59–102.
- Dai, M., Y. V. Yotov y T. Zylkin. 2014. «On the trade-diversion effects of free trade agreements». *Economics Letters* 122(2): 321–325.
- Feenstra, R. C., R. E. Lipsey, H. Deng, A. C. Ma y H. Mo. 2005. *World trade flows: 1962–2000*. Documento de trabajo NBER n.º 11040. National Bureau of Economic Research.
- Freund, C. 2010. «Third-Country Effects of Regional Trade Agreements». *World Economy* 33(11): 1589-1605.
- Galiani, S. y P. Sanguinetti. 2003. «The impact of trade liberalization on wage inequality: evidence from Argentina». *Journal of Development Economics* 72: 497-513.
- Kohl, T., S. Brakman y H. Garretsen. 2016. «Do trade agreements stimulate international trade differently? Evidence from 296 trade agreements». *The World Economy* 39(1): 97-131.
- Larch, M., J. Wanner, Y.V. Yotov, y T. Zylkin. 2017. «The currency union effect: a PPML re-assessment with high-dimensional fixed effects». Drexel University School of Economics Working Paper 2017-07.
- Limão, N., and G. Maggi. 2015. “Uncertainty and Trade Agreements.” *American Economic Journal: Microeconomics* 7(4): 1–42.
- Mesquita Moreira, M. y P. G. Correa. 1998. «A first look at the impacts of trade liberalization on Brazilian manufacturing industry». *World Development* (26)10, octubre: 1859-1874.
- Powell, A. 2017. *2017 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report*. Washington, DC: BID.
- Santos Silva, J. M. C. y S. Tenreyro. 2006. «The log of gravity». *The Review of Economics and Statistics* 88(4): 641-658.
- Soloaga, I. y A. Winters. 2001. «Regionalism in the nineties: What effect on trade?» *North American Journal of Economics and Finance* 12: 1-29.

## Apéndice técnico 3.1

### Una visión macro del efecto de los ACP desde el modelo de gravedad

#### Metodología

Para analizar el impacto que tienen los acuerdos comerciales regionales sobre los flujos de comercio, se estima la siguiente ecuación de gravedad:

$$\ln X_{ijt} = \alpha ACR_{ijt}^B + \gamma_{ij} + \delta_{it} + \lambda_{jt} + \varepsilon_{ijt}, \quad (1)$$

donde  $X_{ijt}$  son las exportaciones del país  $i$  al país  $j$  durante el año  $t$ ,  $ACR_{ijt}^B$  es la variable de un indicador binario igual a 1 si los países  $i$  y  $j$  son signatarios de un acuerdo comercial regional en el año  $t$ , y  $\gamma_{ij}$ ,  $\delta_{it}$ , y  $\lambda_{jt}$  son, respectivamente, los efectos fijos por importador-año, exportador-año y par de países. El efecto fijo para el par de países,  $\gamma_{ij}$ , controla por los factores que influyen sobre los costos de comerciar, como la distancia entre ambos, tener o no un idioma común, o compartir una frontera. Los efectos fijos por importador-año y exportador-año controlan por el tamaño de cada país y por lo que Anderson y Van Wincoop (2003) denominaron *resistencias multilaterales*. Las resistencias multilaterales son esencialmente los índices de precios de cada país y son una medida de qué tan competitivo es un mercado: cuantos más vendedores compitan en un mercado, menor será el índice de precios. Las variables del tamaño pueden estimarse por una variable aproximada o *proxy* del PIB de cada país, pero los índices de precios son más complejos, ya que no solo dependen de los costos comerciales entre  $i$  y  $j$ , sino también de los costos comerciales entre todos los pares, incluso aquellos que no involucran al país  $i$ .

En una segunda etapa, se estima la siguiente ecuación, que recoge los efectos de desvío de comercio del acuerdo:<sup>49</sup>

$$\ln X_{ijt} = \alpha^B ACR_{ijt}^B + \alpha^M ACR_{ijt}^M + \alpha^X ACR_{ijt}^X + \gamma_{ij} + \delta_{it} + \lambda_{jt} + \varepsilon_{ijt}, \quad (2)$$

<sup>49</sup> Dai *et al.* (2014) también estiman los efectos de desvío de comercio de los ACP.

donde  $ACR_{ijt}^M$  es la variable de un indicador binario igual a 1 si el país importador,  $j$ , es signatario de un acuerdo comercial con algún país distinto de  $i$  y  $ACR_{ijt}^X$  es la variable de un indicador binario igual a 1 si el país exportador,  $i$ , es signatario un acuerdo comercial con algún país distinto de  $j$ . Si el coeficiente  $\alpha^M$  ( $\alpha^X$ ) es negativo, entonces los ACR están generando desvío de comercio, ya que las importaciones desde terceros países (o las exportaciones hacia ellos) están siendo sustituidas por importaciones de países que pertenecen al ACR.

En una tercera etapa, los ACR se clasifican en acuerdos entre países latinoamericanos (ALC-ALC); acuerdos entre América Latina y el resto del mundo (ALC-RdM), y acuerdos entre países del resto del mundo (RdM-RdM).<sup>50</sup> Se estima la siguiente ecuación:

$$\begin{aligned} \ln X_{ijt} = & \beta_1^B ALC\_ALC_{ijt}^B + \beta_1^M ALC\_ALC_{ijt}^M + \beta_1^X ALC\_ALC_{ijt}^X \\ & + \beta_2^B ALC\_RdM_{ijt}^B + \beta_2^M ALC\_RdM_{ijt}^M + \beta_2^X ALC\_RdM_{ijt}^X \\ & + \beta_3^B RdM\_RdM_{ijt}^B + \beta_3^M RdM\_RdM_{ijt}^M + \beta_3^X RdM\_RdM_{ijt}^X \\ & + \gamma_{ij} + \delta_{it} + \lambda_{jt} + \varepsilon_{ijt}, \end{aligned} \quad (3)$$

Lo ideal sería estimar los efectos de desvío de comercio de los acuerdos individuales, como el MERCOSUR o el TLCAN. No obstante, esto no es posible porque los indicadores binarios de desvío de comercio causan colinealidad. Por ejemplo, si los indicadores de MERCOSUR son incluidos, la suma de los indicadores bilateral y de desvío de exportaciones sería igual a la suma de los efectos fijos exportador-año de los países de MERCOSUR. La no inclusión de los efectos fijos exportador-año e importador-año podría generar un sesgo en los coeficientes. Como explicamos anteriormente, los efectos fijos por importador-año y exportador-año controlan por cambios no observables en el tamaño del país y resistencias multilaterales que podrían estar correlacionadas con el hecho de que los países pertenezcan a algún ACR. Al agrupar los acuerdos del modo en

<sup>50</sup> El grupo ALC incluye a los países latinoamericanos que forman parte de los 6 principales ACR de la región (CAN, MCCA, CAFTA-DR, CARICOM, MERCOSUR y TLCAN): Bolivia, Antigua, Argentina, Barbados, Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Los acuerdos entre estos países, además de los principales seis, son los siguientes: CAN-MERCOSUR, MCCA-México, MERCOSUR-Bolivia, MERCOSUR-Chile, CARICOM-Colombia, CARICOM-Costa Rica, CARICOM-Cuba, CARICOM-República Dominicana y CARICOM-Venezuela.

que lo hace la ecuación (3), los efectos fijos no son colineales con los indicadores binarios de desvío de comercio, ya que algunos países dentro de cada grupo pertenecen a más de un acuerdo.

Las ecuaciones (1) a (3) se estiman por pseudo máxima verosimilitud de Poisson (PMVP). Este enfoque fue desarrollado por Santos Silva y Tenreyro (2006), quienes señalan que estimar la ecuación de gravedad en su forma logarítmica por mínimos cuadrados ordinarios puede llevar a estimaciones inconsistentes si el término de error es heterocedástico. También se informan las estimaciones de MCO a los fines de la comparación.<sup>51</sup>

## Datos

Los flujos de comercio bilateral anuales para más de 200 países durante el período 1976–2007 fueron extraídos de la base de datos COMTRADE de la ONU, CUCI Revisión 1. De acuerdo con Feenstra *et al.* (2005), utilizamos las importaciones originarias del país informadas por el país, siempre que estuvieran disponibles, ya que tienden a informarse con más precisión que las exportaciones. Toda vez que las importaciones no estuviesen disponibles, esta información se complementó con el flujo inverso de las exportaciones informadas por el país .

La variable que indica si un par de países son signatarios de un acuerdo comercial se construye utilizando datos provistos por Kohl *et al.* (2016). Estos datos incluyen 296 acuerdos que involucran a 201 países durante el período 1948–2013.

Si un par de países que figura en la base de datos COMTRADE no aparece entre los datos de los acuerdos, se supone esos países no tienen ningún acuerdo suscrito. Los países que no forman parte de ningún acuerdo con ningún otro país se agregan dentro de la categoría «Resto del mundo» (RdM), siguiendo a Anderson y Yotov (2016). También se descartan aquellos países en los que el porcentaje de ceros en los datos de comercio es mayor del 60%. Este procedimiento arroja una muestra de 146 países más el agregado RdM.

---

<sup>51</sup> Utilizamos el comando `ppml_panel_sg` de Stata, desarrollado por Thomas Zylkin (<http://www.tomzylkin.com/research.html>).

### Muestra de países

**Muestra principal** (146 países): AGO, ALB, ARE, ARG, ARM, ATG, AUS, AUT, AZE, BEL, BEN, BFA, BGD, BGR, BHR, BIH, BLR, BOL, BRA, BRB, BRN, CAN, CHE, CHL, CHN, CIV, CMR, COG, COL, CRI, CUB, CYP, CZE, DEU, DMA, DNK, DOM, DZA, ECU, EGY, ESP, EST, ETH, FIN, FJI, FRA, FRO, GAB, GBR, GEO, GHA, GIN, GMB, GRC, GRL, GTM, GUY, HKG, HND, HRV, HUN, IDN, IND, IRL, IRN, ISL, ISR, ITA, JAM, JOR, JPN, KAZ, KEN, KGZ, KOR, KWT, LBN, LBR, LBY, LCA, LKA, LTU, LUX, LVA, MAC, MAR, MDA, MDG, MEX, MKD, MLI, MLT, MOZ, MRT, MUS, MWI, MYS, NCL, NER, NGA, NIC, NLD, NOR, NPL, NZL, OMN, PAK, PAN, PER, PHL, PNG, POL, PRT, PRY, PYF, QAT, ROM, ROW, RUS, RWA, SAU, SEN, SGP, SLV, SUD, SVK, SVN, SWE, SYC, SYR, TGO, THA, TTO, TUN, TUR, TZA, UGA, UKR, URY, USA, VEN, VNM, YEM, ZAF, ZMB, ZWE.

**Resto del mundo** (59 países): AIA, ANT, ASM, ATA, ATF, BAT, BES, BLM, BMU, BVT, CCK, COK, CSK, CUW, CXR, DDR, ESH, GIB, GLP, GUF, GUM, HMD, IMN, IOT, KN1, MCO, MID, MNG, MNP, MNT, MTQ, MYT, NFK, NIU, PCE, PCN, PCZ, PLW, PRI, PRK, PSE, REU, SER, SGS, SOM, SSD, SXM, TCA, TKL, TMP, UMI, USP, VAT, VGB, VIR, WLF, YDR, YUG, ZAR.

### Países miembros y fecha de entrada en vigor de los acuerdos analizados

Auerdo	Países miembros	Año
Comunidad Andina (CAN)	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela (la abandona en 2011)	1996
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá	1991
CAFTA-DR	Costa Rica, El Salvador, EE. UU., Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana	2006
CARICOM	Antigua, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago	1989
MERCOSUR	Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	1991
TLCAN	Canadá, EE. UU. y México	1990

*Notas:*

(1) Excepto en los casos del MERCOSUR y el TLCAN, las fechas de relanzamiento de los acuerdos a finales de la década de 1980 y a principios de la de 1990 fueron tomadas como las fechas de entrada en vigor (ver Gráfico 2.1 y Recuadros 2 a 5), ya que casi no habían sido aplicados hasta entonces. En el caso del TLCAN, como fecha de inicio se tomó el año en el que se anunciaron las negociaciones (1990) tendientes a anticipar los efectos y mitigar las preocupaciones del programa preexistente de maquilas. Usar alternatively la fecha de entrada en vigor (1994) no afectó los resultados de manera significativa.

(2) Bahamas, Belice, Granada, Haití, Monserrat, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas y Surinam no están incluidos en el grupo de la CARICOM, ya que, para estos países, la proporción de zeros excedía el 60% de los datos.

## Resultados

**CUADRO A.3.1 EL IMPACTO DE LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES EN LOS FLUJOS BILATERALES DE COMERCIO**

	Panel A: MCO				Panel B: PMVP			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
$ACR^B$	0,307*** [0,0248]	0,309*** [0,0247]			0,00642 [0,0484]	0,0960*** [0,0236]		
$ACR^M$		0,49 [0,402]				1,104*** [0,111]		
$ACR^X$		0,248 [0,290]				0,861** [0,385]		
$ACR\_ALC\_ALC^B$			0,332*** [0,0763]	0,333*** [0,0764]			0,518*** [0,0959]	0,494*** [0,0973]
$ACR\_ALC\_ALC^M$				0,661*** [0,144]				0,364 [0,695]
$ACR\_ALC\_ALC^X$				0,382*** [0,135]				-0,511*** [0,150]
$ACR\_ALC\_RdM^B$			-0,032 [0,0592]	-0,0374 [0,0614]			0,0834 [0,0547]	-0,0216 [0,0576]
$ACR\_ALC\_RdM^M$				0,0136 [0,137]				0,00293 [0,0520]
$ACR\_ALC\_RdM^X$				-0,0761 [0,119]				-0,250*** [0,0720]
$ACR\_RdM\_RdM^B$			0,360*** [0,0285]	0,363*** [0,0285]			-0,0146 [0,0525]	0,0536* [0,0284]
$ACR\_RdM\_RdM^M$				0,457 [0,361]				0,732*** [0,178]
$ACR\_RdM\_RdM^X$				0,277 [0,257]				0,401** [0,202]
Observaciones	516.501	516.501	516.501	516.501	693.144	693.144	693.144	693.144
R cuadrado	0,867	0,867	0,867	0,867	0,990	0,993	0,991	0,992

Notas: el cuadro contiene las estimaciones de la ecuación de gravedad, donde la variable dependiente es el logaritmo natural de las importaciones bilaterales en el período 1976-2013. Todas las regresiones incluyen efectos fijos por importador-año, exportador-año y par de países. El superíndice B indica que ambos países forman parte del ACR, M indica que solamente el país importador es signatario del ACR y X significa que solamente el país exportador es parte del ACR. El panel A se estima por MCO y el panel B se estima por PMVP. Errores estándar agrupados por pares. \*\*\* significativo a un nivel del 1%; \*\* significativo a un nivel del 5%; \* significativo a un nivel del 10%.

## Apéndice técnico 3.2

### Una visión sectorial del efecto de los ACP desde el modelo de gravedad

Sobre la base de la literatura acerca de las preferencias unilaterales de la UE y EE. UU. (por ejemplo, Cipollina (2013) y Cirera *et al.* (2016), este ejercicio extiende el modelo de gravedad estándar para identificar mejor la heterogeneidad de los efectos comerciales entre los ACP de ALC y dentro de estos, así como los canales a través de los cuales se transmiten dichos efectos. Esto se realiza utilizando flujos bilaterales sectoriales (a 4 dígitos del Sistema Armonizado) e incorporando dos términos extra en el modelo para capturar el impacto de los aranceles y de los márgenes de preferencia (MdP). Se entiende que el término de los aranceles captura el impacto directo del ACP en cuanto a una disminución de los aranceles aplicados, y el término del MdP es considerado una *proxy* de los efectos indirectos del ACP, que incluyen menor incertidumbre respecto de la política comercial, mejoras en la facilitación del comercio, eliminación de barreras no arancelarias y mayores incentivos a las inversiones extranjeras directas que estimulen el comercio. El principal supuesto es que es probable que cuanto más alto sea el MdP, mayores serán estos beneficios indirectos.

Para asegurarnos de que el ejercicio captura todos los efectos indirectos, la *dummy* del ACP general estándar se mantiene en el modelo por si dichos efectos no están todos correlacionados con el MdP. Al igual que en el primer ejercicio, presentado en el Apéndice técnico 3.1, estos efectos comerciales están desagregados en importaciones intra y extrabloque y en exportaciones extrabloque para poder tener en cuenta las cuestiones del desvío de comercio y de la promoción de las exportaciones.

### El modelo

La especificación preferida es la siguiente:

$$\begin{aligned}
 \ln(M_{ijt}^S) = & \beta \ln(1 + TF_{ijt}^S) + p \ln(1 + MdP_{ijt}^S) + \sum_k \delta_k \ln(1 + MdP_{ijt}^S) \times (P_{ki} \times P_{kj}) \cdot \\
 & + \sum_k \varphi_k \ln(1 + MdP_{ikt}^S) \times [P_{ki} - (P_{ki} \times P_{kj})] \\
 & + \sum_k \sigma_k \ln(1 + MdP_{kjt}^S) \times [P_{kj} - (P_{ki} \times P_{kj})] + \omega ACP_{ijt} \\
 & + \gamma_{ij}^s + \delta_{it}^s + \lambda_{jt}^s + \varepsilon_{ijt}^s,
 \end{aligned} \tag{A1}$$

donde,

$i$  es el país informante (importador);

$j$  es el país socio (exportador);

$t$  denota el período de la muestra;

$s$  es el código del producto a 4 dígitos del SA, y

$k$  es un ACP individual.

Los resultados expuestos se limitan a los cuatro ACP de ALC que son de interés:<sup>52</sup> Comunidad Andina (CAN), Mercado Común Centroamericano (MCCA), MERCOSUR (MSUR) y TLCAN. Para aislar los efectos sobre México, se excluye del TLCAN el comercio bilateral entre Estados Unidos y Canadá.

$M_{ijt}^s$  denota las importaciones del país  $i$  del producto desde el país socio  $j$  en el año  $t$ .

$TF_{ijt}^s$  denota el arancel aplicado que el país  $i$  impone sobre las importaciones del producto desde el país  $j$  en el año  $t$ . El arancel aplicado  $TF_{ijt}^s = TFPRF_{ijt}^s$  si hay algún ACP (o programa preferencial unilateral); de lo contrario,  $TF_{ijt}^s = TFMFN_{ijt}^s$ .

El MdP se define como  $MdP_{ijt}^s = TFMFN_{ijt}^s - TFPRF_{ijt}^s$  si hay un ACP entre el importador  $i$  y el exportador  $j$  en el año  $t$ . De lo contrario,  $MdP_{ijt}^s = 0$ .

$P_{ki}$  es una variable *dummy*, que es igual a 1 si el país  $i$  es miembro de un ACP  $k$ , y a 0 en caso contrario.

$P_{kj}$  es una variable *dummy*, que es igual a 1 si el país  $j$  es miembro de un ACP  $k$ , y a 0 en caso contrario.

$MdP_{ikt}^s$  es el MdP que el importador  $i$  les otorga a los países miembros del ACP  $k$ . Cuando  $MdP_{ijt}^s$  es diferente para los distintos países miembros  $j$ ,  $MdP_{ikt}^s$  es el promedio simple de  $MdP_{ijt}^s$  para todos los países  $j$  ( $j \neq i$ ) del ACP  $k$ .

$MdP_{kjt}^s$  es el MdP que el exportador  $j$  recibe de los miembros del ACP  $k$ . Cuando  $MdP_{ijt}^s$  es diferente para los distintos países  $i$ ,  $MdP_{kjt}^s$  es el promedio simple de  $MdP_{ijt}^s$  para todos los países  $i$  ( $i \neq j$ ) del ACP  $k$ .

$ACP_{ijt}$  es una variable *dummy* que es igual a 1 si hay un ACP entre el país  $i$  y el país  $j$  en el año  $t$ , y a 0 en caso contrario.

---

<sup>52</sup> La CARICOM no pudo incluirse en el análisis porque no hay datos sobre aranceles preferenciales para la mayoría de las observaciones.

Cuando tanto  $i$  como  $j$  son parte de un ACP  $k$ ,  $P_{ki}$  y  $P_{kj}$  son iguales a 1. Los términos cuarto y quinto de la ecuación (A1) desaparecen porque  $P_{ki} - (P_{ki} \times P_{kj}) = 0$  y  $P_{kj} - (P_{ki} \times P_{kj}) = 0$ .  $\beta$  captura el efecto de la variación arancelaria. El efecto directo del ACP  $k$  sobre el comercio entre los países miembros se puede inferir a partir de este valor. Mientras que  $\rho + \delta_k$  capta el efecto indirecto del ACP  $k$  sobre el comercio.

Cuando  $i$  es miembro del ACP  $k$  y  $j$  no lo es,  $P_{ki} = 1$  y  $P_{kj} = 0$ . Los términos tercero y quinto desaparecen porque  $P_{ki} \times P_{kj} = 0$  y  $P_{kj} - (P_{ki} \times P_{kj}) = 0$ . El coeficiente del cuarto término  $\varphi_k$  captura el efecto del ACP  $k$  sobre las importaciones que realizan los miembros desde los países no miembros.

Cuando  $j$  es miembro del ACP  $k$  e  $i$  no lo es,  $P_{ki} = 0$  y  $P_{kj} = 1$ . Los términos tercero y cuarto desaparecen porque  $P_{ki} \times P_{kj} = 0$  y  $P_{kj} - (P_{ki} \times P_{kj}) = 0$ . El coeficiente del quinto término  $\sigma_k$  captura el efecto del ACP  $k$  sobre las importaciones de los no miembros desde países miembros, es decir, las exportaciones de los países miembros hacia no miembros.

$\gamma_{ij}^s$ ,  $\delta_{it}^s$  y  $\lambda_{jt}^s$  son los efectos fijos por par-sector, importador-año-sector y exportador-año-sector, respectivamente.

$\varepsilon_{ijt}^s$  es el término del error.

Esta especificación sigue lo más de cerca posible la llamada regla de oro de las ecuaciones de gravedad (Anderson y Yotov, 2012), utilizando efectos fijos para controlar por tamaño, producto y características geográficas. La implementación completa de la regla de oro requeriría el empleo de efectos fijos a nivel de 4 dígitos para todos los sectores. Es decir, importador-año-sa4dígitos, exportador-año-sa4dígitos e importador-exportador-sa4dígitos. No obstante, como el arancel NMF es un componente del MdP y es altamente colineal con el efecto fijo por importación-año-sa4dígitos, no se pudo estimar el coeficiente del MdP.<sup>53</sup> La solución fue utilizar lo que podemos considerar la segunda especificación más exigente, reemplazando los efectos fijos por importación-año-sa4dígitos por importador-año-sa4dígitos en la regresión. También se utilizó otra especificación menos exigente, con efectos fijos por importador-año, como prueba de robustez. Las restricciones computacionales impusieron otra limitación a la estimación. El mero volumen de los datos y la alta dimensión de los efectos

<sup>53</sup> En el conjunto de datos, el arancel NMF de un importador para un producto a 6 dígitos del SA y un año específicos es igual para todos los exportadores. A nivel de 4 dígitos del SA, la única variación proviene de la composición de los rubros a 6 dígitos del SA que dos países comercian.

fijos hicieron imposible ir más allá de una estrategia de estimación por mínimos cuadrados ordinarios con efectos fijos, que, como ya sabemos, tiene problemas de heterocedasticidad y sesgos en la selección, estos últimos producidos por la gran cantidad de relaciones comerciales nulas. La estrategia por pseudo máxima verosimilitud de Poisson (PMVP) (Santos Silva y Tenreyro, 2006), muy utilizada para abordar estas cuestiones, no convergería a resultados ni siquiera con el uso de procedimientos con efectos fijos de alta dimensión, como el propuesto por Larch *et al.* (2017). Otra restricción de su procedimiento es que requiere incluir los efectos fijos más exigentes, es decir, importador-año-sa4dígitos, exportador-año-sa4dígitos e importador-exportador-sa4dígitos, que no pudieron aplicarse aquí a raíz de las limitaciones de los datos explicadas anteriormente.

## Datos

Los datos de importaciones bilaterales a nivel de 6 dígitos del SA se obtuvieron de la base COMTRADE de la ONU. La muestra cubre 157 países informantes para el período 1995–2003. Para las regresiones, los datos de importaciones están agregados a nivel de 4 dígitos del SA. Los datos sobre aranceles se obtuvieron de UNCTAD-TRAINS y fueron complementados por datos de INTrade del BID y de aranceles preferenciales de la ALADI. En caso de haber múltiples tasas arancelarias preferenciales, se aplica la menor. El arancel a 6 dígitos del SA es el promedio simple de los aranceles a nivel de la línea arancelaria. El arancel a 4 dígitos del SA es el promedio simple de los aranceles a nivel de 6 dígitos del SA. La clasificación sectorial deriva del Sistema Armonizado. Las manufacturas (Mnf) incluyen alimentos elaborados, químicos, plástico y caucho, productos de cuero, madera y papel, textiles e indumentaria, calzado, piedra y vidrio, productos metálicos, maquinaria y electrónica, y transporte. Agricultura (Agr) incluye carnes y vegetales y cereales. Minería (Min) incluye los minerales y combustibles. Estos 15 subsectores más desagregados se crearon sobre la base del SA a 2 dígitos (como muestra el cuadro A1). Los ACP incluidos son aquellos enumerados en la lista del Apéndice técnico 3.1.

## Resultados

El Cuadro A.3.3 muestra los resultados de la regresión. Los resultados de las columnas 1 y 2 abarcan toda la muestra mientras que aquellos de las columnas

3 a 8 solo reflejan los del sector correspondiente. Las columnas impares muestran los resultados con efectos fijos por importador-año, exportador-año-sa4dígitos e importador-exportador-sa4dígitos. Las columnas pares, en cambio, muestran los resultados con efectos fijos por importador-año-sa2dígitos, exportador-año-sa4dígitos e importaciones-exportaciones-sa4dígitos.

## Simulación

Los resultados de la regresión del Cuadro A.3.3 solo pueden revelar si un efecto parcial es positivo o negativo. La magnitud del efecto total del ACP no se puede interpretar directamente de los coeficientes. Por lo tanto, se realizan simulaciones contrafácticas para conocer la magnitud del efecto del ACP.

Como ya se argumentó, el modelo desagrega el efecto del ACP sobre el comercio en múltiples componentes. El efecto directo de los menores aranceles es capturado por  $\beta$ . Los efectos indirectos relacionados con el MdP son capturados por  $\rho + \delta_k$ . Los efectos residuales del ACP son capturados por  $\omega$ . El coeficiente  $\varphi_k$  captura el efecto del ACP  $k$  sobre las importaciones de los miembros desde países no miembros y  $\sigma_k$  captura el efecto del ACP  $k$  sobre las exportaciones de los miembros hacia no miembros.

Utilizando los coeficientes estimados a nivel sectorial con la especificación más exigente (importador-año-sa4dígitos, exportador-año-sa4dígitos e importador-exportador-sa4dígitos) del Cuadro A.3.3 (columnas 4, 6 y 8), el valor promedio del arancel ( $TFMFN_{ijavg}^S$  y  $TFPRE_{ijavg}^S$ ) y el MdP ( $MdP_{ijavg}^S$ ,  $MdP_{ikavg}^S$ , y  $MdP_{kjavg}^S$ ) entre 1995 y 2013, se simulan siete valores de importación. En primer lugar, las exportaciones del país  $i$  desde el país  $j$  ( $i$  y  $j$  pueden ser cualquier país de la muestra) a 4 dígitos del SA sin ningún ACP. Esto sería equivalente a lo siguiente:

$$MnoACP_{ij}^S = \exp(\beta(\ln(1 + TFMNF_{ijavg}^S)) + FE_{ijavg}^S), \quad (A2)$$

donde  $FE_{ijavg}^S$  es la estimación de los efectos fijos. Note que tres grupos de efectos fijos son estimados en cada regresión, importador-año-sa2dígitos ( $FE_{it}^{HS2}$ ), exportador-año-sa4dígitos ( $FE_{jt}^{HS4}$ ) e importador-exportador-sa4dígitos ( $FE_{ij}^{HS4}$ ). Para el producto  $s$ , los efectos fijos totales son:  $FE_{ijt}^s = FE_{it}^s + FE_{jt}^s + FE_{ij}^s$ . Como los  $FE_{it}^s$  y  $FE_{jt}^s$  varían en  $t$ ,  $FE_{ijt}^s$  también varía. Por ende, el valor promedio de  $FE_{ijt}^s$  between 1995 and 2013, i.e.  $FE_{ijavg}^S$ , es usado en la simulación.

En segundo lugar, las importaciones del país  $p$  desde el país  $q$  (tanto  $p$  como  $q$  son miembros de un ACP) a 4 dígitos del SA si el ACP solo reduce los aranceles de la tasa NMF a la tasa preferencial, es decir,

$$Mtf_{pq}^s = \exp(\beta(\ln(1 + TFPRE_{pqavg}^s)) + FE_{pqavg}^s). \quad (A3)$$

En tercer lugar, las importaciones del país  $p$  desde el país  $q$  a 4 dígitos del SA si el ACP solo introduce el MdP, es decir,

$$Mmop_{pq}^s = \exp(\beta(\ln(1 + TFNMF_{pqavg}^s)) + (\rho + \delta_k)(\ln(1 + MdP_{pqavg}^s)) + FE_{pqavg}^s). \quad (A4)$$

En cuarto lugar, las importaciones del país  $p$  desde el país  $q$  a 4 dígitos del SA si el ACP solo afecta a las importaciones a través de la variable *dummy*, es decir,

$$Mdummy_{pq}^s = \exp(\beta(\ln(1 + TFNMF_{pqavg}^s)) + \omega + FE_{pqavg}^s). \quad (A5)$$

En quinto lugar, las importaciones del país  $p$  desde el país  $q$  a 4 dígitos del SA si el efecto del ACP incluye los tres componentes, es decir,

$$Mfull_{pq}^s = \exp(\beta(\ln(1 + TFPRE_{pqavg}^s)) + (\rho + \delta_k)(\ln(1 + MdP_{pqavg}^s)) + \omega + FE_{pqavg}^s). \quad (A6)$$

En sexto lugar, las importaciones del país  $p$  desde el país no miembro  $n$  del ACP  $k$  se simulan de la siguiente forma:

$$MfNM_{pn}^s = \exp(\beta(\ln(1 + TFNMF_{pnavg}^s)) + \varphi_k \ln(1 + MdP_{pkavg}^s) + FE_{pnavg}^s). \quad (A7)$$

Por último, las exportaciones del país  $q$  hacia el país no miembro  $n$  del ACP  $k$  se simulan de la siguiente forma:

$$EtNM_{nq}^s = \exp(\beta(\ln(1 + TFNMF_{nqavg}^s)) + \sigma_k \ln(1 + MdP_{kqavg}^s) + FE_{nqavg}^s). \quad (A8)$$

Para todo país miembro  $p$  y  $q$  del ACP  $k$ , el efecto directo del ACP  $k$  sobre el comercio intrabloque se calcula del siguiente modo:

$$TFeffect_k = \frac{\sum_p \sum_q \sum_s Mtf_{pq}^s}{\sum_p \sum_q \sum_s MnoACP_{pq}^s} - 1. \quad (A9)$$

El efecto indirecto es

$$MdPeffect_k = \frac{\sum_p \sum_q \sum_s Mmop_{pq}^s}{\sum_p \sum_q \sum_s MnoACP_{pq}^s} - 1. \quad (A10)$$

El efecto *dummy* del ACP es

$$DMYeffect_k = \frac{\sum_p \sum_q \sum_s Mdummy_{pq}^s}{\sum_p \sum_q \sum_s MnoACP_{pq}^s} - 1. \quad (A11)$$

El efecto total del ACP que incluye los tres componentes al mismo tiempo es

$$Fulleffect_k = \frac{\sum_p \sum_q \sum_s Mfull_{pq}^s}{\sum_p \sum_q \sum_s MnoACP_{pq}^s} - 1. \quad (A12)$$

Como la función exponencial es no lineal, la suma de  $TFeffect_k$ ,  $MOPeffect_k$  y  $DMYeffect_k$  no es exactamente igual a  $Fulleffect_k$ . Para ser consistentes, el  $Fulleffect_k$  se distribuye entre los tres componentes de manera proporcional a su tamaño estimado, es decir, los efectos ajustados se calculan del siguiente modo:

$$TFeffect_k^{AD} = \frac{TFeffect_k}{TFeffect_k + MdPeffect_k + DMYeffect_k} Fulleffect_k. \quad (A13)$$

$$MdPeffect_k^{AD} = \frac{MdPeffect_k}{TFeffect_k + MdPeffect_k + DMYeffect_k} Fulleffect_k. \quad (A14)$$

$$DMYeffect_k^{AD} = \frac{DMYeffect_k}{TFeffect_k + MdPeffect_k + DMYeffect_k} Fulleffect_k. \quad (A15)$$

El efecto del ACP  $k$  sobre las importaciones de los miembros desde no miembros es

$$MfNMeffect_k = \frac{\sum_p \sum_n \sum_s MfNM_{pn}^s}{\sum_p \sum_n \sum_s MnoACP_{pn}^s} - 1. \quad (A16)$$

El efecto del ACP  $k$  sobre las exportaciones de los miembros hacia no miembros es

$$EtNMeffect_k = \frac{\sum_n \sum_q \sum_s EtNM_{nq}^s}{\sum_n \sum_q \sum_s MnoACP_{nq}^s} - 1. \quad (A17)$$

**CUADRO A.3.2 ESTIMACIÓN DEL MODELO DE GRAVEDAD POR SECTOR. CLASIFICACIÓN DE SA POR SUBSECTORES**

Sector	Subsector	SA
Agricultura (Agr)	Carnes	01 02 03 04 05
	Vegetales y cereales	06 07 08 09 10 11 12 13 14 15
Minería (Min)	Minerales	25 26 6801 6802 6803 6804 6805 6806
	Combustibles	27
Manufacturas (Mnf)	Alimentos elaborados	16 17 18 19 20 21 22 23 24
	Productos químicos	29 30 31 32 33 34 35 36 37 38
	Plástico y caucho	39 40
	Productos de cuero	41 42 43
	Madera y papel	44 45 46 47 48 49
	Textiles e indumentaria	50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63
	Calzado	64 65 66 67
	Piedra y vidrio	68 (excluye 6801 6802 6803 6804 6805 6806) 69 70 71
	Productos de metal	72 73 74 75 76 78 79 80 81 82 83
	Máquinas y aparatos electrónicos	84 85
	Material de transporte	86 87 88 89

**CUADRO A.3.3 ESTIMACIÓN DEL MODELO DE GRAVEDAD POR SECTOR. RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Muestra completa		Agr		Mnf		Min	
	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)
Intariff	-0,817*** (0,015)	-0,629*** (0,018)	-0,699*** (0,036)	-0,607*** (0,045)	-0,820*** (0,016)	-0,626*** (0,020)	-0,693*** (0,132)	-0,864*** (0,153)
lnMDP	0,281*** (0,023)	0,339*** (0,026)	0,127** (0,050)	0,156*** (0,057)	0,302*** (0,026)	0,393*** (0,029)	0,729*** (0,240)	0,508** (0,251)
lnMDP_CAN_intra	-0,569** (0,248)	-0,195 (0,254)	-2,876** (1,222)	-2,557** (1,256)	-0,401 (0,255)	-0,062 (0,261)	-2,826 (2,301)	-2,530 (2,252)
lnMDP_MCCA_intra	-0,279 (0,341)	-0,090 (0,361)	-1,714 (1,062)	-0,452 (1,120)	-0,136 (0,360)	-0,124 (0,381)	2,726 (2,869)	2,046 (2,953)
lnMDP_MSUR_intra	1,345*** (0,348)	1,731*** (0,350)	3,074* (1,706)	3,288** (1,676)	1,086*** (0,354)	1,321*** (0,356)	4,597 (3,529)	6,916** (3,442)
lnMDP_TLCAN_intra	0,501 (0,918)	0,285 (0,890)	-0,581 (1,593)	-0,509 (1,515)	0,836 (1,022)	0,390 (0,995)	-2,807 (17,781)	3,903 (18,360)
lnMDP_CAN_imp	-0,191*** (0,056)	0,012 (0,063)	0,038 (0,235)	-0,197 (0,249)	-0,159*** (0,058)	0,028 (0,066)	-0,185 (0,518)	0,305 (0,556)
lnMDP_MCCA_imp	-0,737*** (0,101)	-0,234** (0,110)	-0,357 (0,358)	0,019 (0,343)	-0,831*** (0,105)	-0,297** (0,117)	1,214 (0,921)	0,818 (0,947)
lnMDP_MSUR_imp	-0,106 (0,070)	0,129 (0,079)	0,107 (0,460)	0,189 (0,482)	-0,123* (0,071)	0,114 (0,080)	1,231 (0,979)	0,500 (1,081)
lnMDP_TLCAN_imp	0,028 (0,079)	0,046 (0,096)	-0,250 (0,276)	-0,130 (0,296)	0,091 (0,082)	0,020 (0,103)	0,929 (1,422)	2,438* (1,472)
lnMDP_CAN_exp	-0,608* (0,314)	-0,261 (0,315)	-3,445*** (1,265)	-3,229** (1,296)	-0,402 (0,326)	-0,061 (0,327)	-3,109 (2,835)	-3,047 (2,830)
lnMDP_MCCA_exp	10,228*** (0,623)	7,216*** (0,624)	7,890*** (1,888)	5,771*** (1,886)	10,455*** (0,663)	7,428*** (0,663)	6,649 (6,758)	4,612 (6,895)
lnMDP_MSUR_exp	-1,289*** (0,344)	-1,305*** (0,344)	-7,262*** (2,170)	-6,551*** (2,213)	-1,119*** (0,348)	-1,301*** (0,348)	-2,224 (4,074)	2,379 (4,115)
lnMDP_TLCAN_exp	0,760 (0,943)	0,501 (0,912)	-1,196 (1,582)	-1,204 (1,502)	0,960 (1,063)	0,724 (1,030)	2,451 (17,835)	9,925 (18,425)
ACP	0,026*** (0,003)	0,029*** (0,003)	-0,018 (0,011)	-0,018 (0,011)	0,029*** (0,003)	0,032*** (0,003)	0,024 (0,020)	0,030 (0,019)
Observaciones	41.415.939	41.412.904	2.938.738	2.938.218	37.383.961	37.381.652	1.093.240	1.093.023
R cuadrado	0,818	0,821	0,826	0,830	0,817	0,820	0,819	0,822
imp#exp#sa4	SÍ							
exp#año#sa4	SÍ							
imp#año	SÍ	No	SÍ	No	SÍ	No	SÍ	No
imp#año#sa2	No	SÍ	No	SÍ	No	SÍ	No	SÍ

Errores estándar agrupados por imp#exp#sa4 entre paréntesis.

\*\*\* p&lt;0,01, \*\* p&lt;0,05, \* p&lt;0,1

# 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?

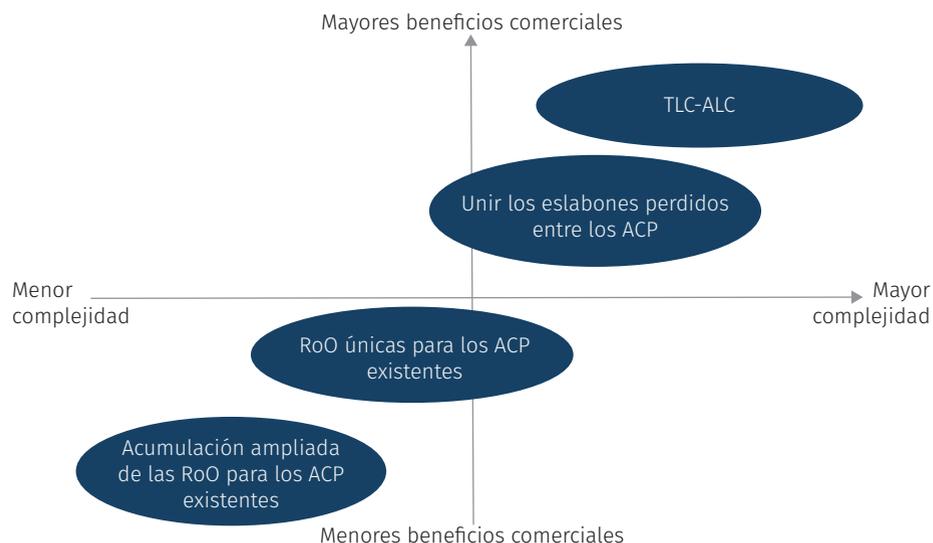
Para cualquiera que sepa algo de las tribulaciones históricas que atravesaron los ACP de ALC, esta propuesta puede parecer una de aquellas ideas extremadamente ambiciosas que enturbiaron la historia de la región. De hecho, hace no más de 10 años, la ALADI propuso algo similar, que todavía necesita progresar mucho<sup>54</sup>. ¿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

---

<sup>54</sup> 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 dos.<sup>55</sup> 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)<sup>56</sup>. 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 incluye la posibilidad de acumulación ampliada, aunque no se armonizaron las RoO ni mismo cuando se trata de un solo acuerdo. En tal caso del acuerdo de MERCOSUR con Colombia, Venezuela y Ecuador (ACE 59), cuyas RoO son definidas bilateralmente<sup>57</sup>. En ese caso, una empresa colombiana, por ejemplo, puede utilizar

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

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> 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>.

<sup>57</sup> Los otros dos ACE son con Perú (ACE 58) y Bolivia (ACE 36).

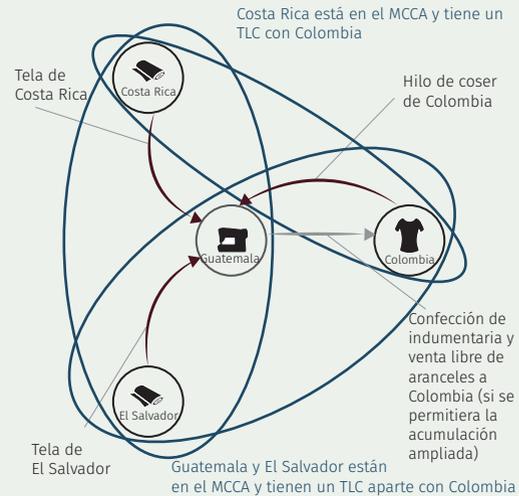
### RECUADRO 4.1 ¿PUEDE AMPLIARSE LA ACUMULACIÓN DE RoO A TERCERAS PARTES COMUNES?

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 cumplimiento.<sup>58</sup>

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

---

<sup>58</sup> 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 acumulación.<sup>59</sup> 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 ALALC 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

<sup>59</sup> Véase, por ejemplo, De Melo y Carrère (2006), para los equivalentes *ad valorem*.

bálticos) a enmendar varios ACP para adoptar un régimen común de RoO.<sup>60</sup> La unificación de las RoO no era vista como un fin, sino como un prerequisite 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 ALADI.<sup>61</sup> 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 miembros.<sup>62</sup> 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

<sup>60</sup> 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).

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> 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?<sup>63</sup> ¿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 onerosas.<sup>64</sup>

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

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

<sup>64</sup> Para mantener el orden y transparencia del proceso se deben recopilar datos sobre qué regímenes se utilizan en la práctica. Esta “preferencia revelada” pueda 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 bilaterales.<sup>65</sup>
- 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

---

<sup>65</sup> 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.

cadenas 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 región.<sup>66</sup>

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 específicos.<sup>67</sup> 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

<sup>66</sup> Datos para 2016 extraídos del Banco Mundial (PIB) e INTrade (comercio).

<sup>67</sup> Consulte los textos de los acuerdos en el siguiente enlace: [http://www.sice.oas.org/agreements\\_e.asp](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 <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/12422f1a54b5a5b0032574900075a717/515c0cbb3a1cdb7503256825006bafbb?OpenDocument>.

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 aranceles.<sup>68</sup>

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 pasado.<sup>69</sup>

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%).<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> 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>.

<sup>69</sup> 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 cuotas. Véase, por ejemplo, <http://www.livingstonintl.com/trade-agreement-for-automotive-sector-between-mercosur-and-mexico-economic-complementation-agreement-no-55/>.

<sup>70</sup> 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 histórica.<sup>71</sup>

## 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 común y corriente, 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

**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**

<sup>71</sup> 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>.

debe contar con 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 servicios.<sup>72</sup>

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

---

<sup>72</sup> 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 ALC.<sup>73</sup> 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 necesarias.<sup>74</sup>

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, o si

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

<sup>73</sup> Véase Chase *et al.* (2013).

<sup>74</sup> 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/>.

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).<sup>75</sup>

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 valor.<sup>76</sup> 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—.

---

<sup>75</sup> 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>.

<sup>76</sup> 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. 2009. *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.



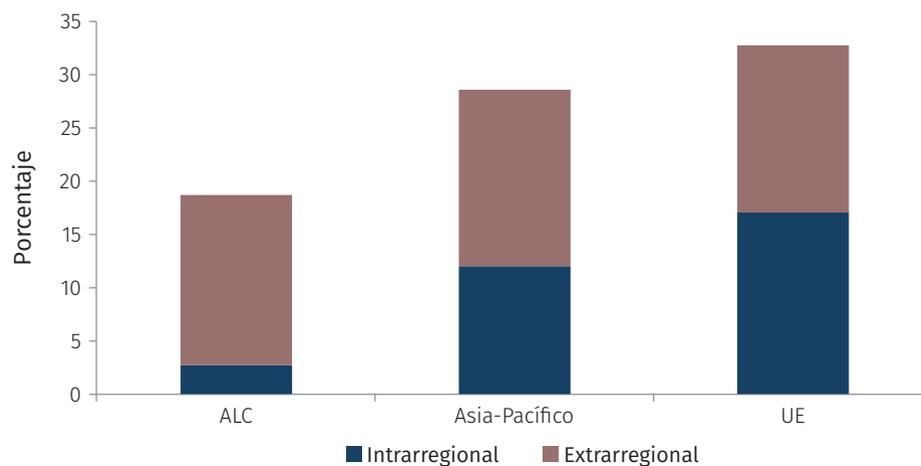
# ESTIMACIÓN DE LOS BENEFICIOS

## Sección 5

¿Cuánto puede ganar ALC si promueve la convergencia de los ACP y avanza hacia un acuerdo panregional? Al igual que en el análisis del legado de estos ACP realizado en la Sección 2, el foco aquí está puesto en los resultados comerciales y no en temas más complejos, como el bienestar y el crecimiento, los cuales, a pesar de su importancia, escapan al alcance de este estudio. Sea cual fuere el impacto sobre dichas dimensiones —que, según la teoría económica dominante, probablemente sea positivo—, el principal canal a través del cual se espera que se transmitan los efectos son los flujos comerciales. Una buena estimación del impacto comercial, por lo tanto, sería de gran ayuda para poder apreciar el panorama completo.

Con el objeto de tratar de comprender mejor qué está en juego, se utiliza una combinación de enfoques —parcial y general— para medir, respectivamente, el impacto inmediato y aquel sobre el equilibrio general (sobre toda la economía). El análisis de los beneficios potenciales va desde los «destinos» más simples hasta los más complejos discutidos en la sección anterior. Como se demostrará más adelante, estos beneficios no son ninguna panacea, pero están lejos de ser despreciables. La región no puede darse el lujo de dejarlos sobre la mesa en el contexto comercial desafiante que impera en la actualidad. Además, abordar la fragmentación actual es la mejor forma de fortalecer los fundamentos económicos de aquello que siempre se ha profesado que era un objetivo político primordial.

**GRÁFICO 5.1 VALOR AGREGADO EXTRANJERO EN LAS EXPORTACIONES BRUTAS, 2011**



Fuente: INT/BID sobre la base de datos de OCDE/OMC (TiVA).

Nota: ALC incluye a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

## Acumulación ampliada, convergencia de las reglas de origen y cadenas regionales de valor

Como ya se manifestó en otros trabajos (Blyde, 2014), ALC no ha podido capitalizar el reciente surgimiento de las cadenas globales de valor (CGV), a través de las cuales los bienes que antes se producían en un solo país ahora se dividen y se coproducen en muchas partes del mundo.<sup>77</sup> El Gráfico 5.1 muestra que la proporción de valor agregado extranjero en las exportaciones totales (una medida típica de participación en las CGV) del país promedio de ALC es significativamente inferior a las de los países de Asia y de Europa. Lo que resulta aún más sorprendente es la escasez de vínculos intrarregionales existentes en ALC (es decir, de cadenas de valor intrarregionales o CRV). Parece razonable suponer que la fragmentación actual en muchos ACP puede estar influyendo de manera significativa sobre estos resultados, junto con otros problemas estructurales,

<sup>77</sup> Cada vez hay más evidencia de que, cuando las empresas participan en cadenas internacionales de valor, pueden beneficiarse del conocimiento técnico y de gestión que fluye a través de estas redes de producción, lo cual, eventualmente, se traduce en ganancias de productividad. Véase Blyde (2014).

como el tamaño relativamente pequeño de las economías de la región, la similitud de sus ventajas comparativas y los altos costos de transporte.<sup>78</sup>

Para expresarlo en términos más simples, la coexistencia de distintos acuerdos comerciales de limitado alcance en cuanto a su membresía y que funcionan como compartimentos estancos inconexos no es muy conducente al surgimiento de cadenas de valor panregionales. En principio, este «plato de espaguetis» de acuerdos puede alentar vínculos productivos entre los miembros, pero limita el surgimiento de cadenas de valor entre los países y entre los distintos acuerdos, ya que la combinación de aranceles y reglas de origen eleva significativamente los costos de utilizar insumos extranjeros provenientes de fuera del bloque. Los ejemplos que se presentan a continuación dejarán esto más en claro.

LA FRAGMENTACIÓN DE  
LOS ACP NO FAVORECE EL  
SURGIMIENTO DE CADENAS  
REGIONALES DE VALOR

El primer caso es el de un exportador mexicano. Si bien el TLCAN puede haber creado incentivos para el desarrollo de cadenas de valor entre México y EE. UU., impuso obstáculos a los proveedores de otros países, particularmente del resto de ALC. Para arrojar algo de luz sobre esta cuestión, vale la pena repasar qué opciones tenía un exportador mexicano hasta la negociación del acuerdo actual.<sup>79</sup> Una alternativa era cumplir con las RoO del TLCAN, que le garantizaban acceso libre a los mercados de Canadá y de EE. UU. En este caso, una firma exportadora mexicana tenía que abastecerse de la mayor parte de sus insumos de los miembros del acuerdo, aunque hubiese proveedores más eficientes o menos costosos en otro lugar. La segunda alternativa era no cumplir con las RoO, comprarle al proveedor más competitivo independientemente de su origen y entonces, potencialmente, tener que hacer frente a aranceles NMF en EE. UU. y Canadá. Como era de esperar, la evidencia disponible sugiere que la opción dominante fue la primera: las importaciones mexicanas de bienes intermedios desde terceros países cayeron alrededor de un 30% después de la firma del TLCAN (Conconi *et al.*, 2018).<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Detrás de los números promedio que se muestran en el Gráfico 5.1, hay mucha heterogeneidad entre los países latinoamericanos en términos de cuánto y de qué modo participan en las CGV. Por ejemplo, México y los países de Centroamérica están más involucrados en las redes de producción, especialmente con América del Norte, y tienden a participar en las etapas finales del proceso de producción. Por su parte, los países de América del Sur típicamente ingresan a las cadenas de valor en las primeras etapas. Algunas de estas diferencias están explicadas por factores naturales. Por ejemplo, la proximidad de México a EE. UU. hace que sea un receptor ideal de actividades deslocalizadas. De igual modo, la gran abundancia de recursos naturales en América del Sur sesga la participación de estos países hacia las primeras etapas de las CRV, como proveedores de materias primas.

<sup>79</sup> La nueva administración de EE. UU., que asumió en enero de 2017, llamó a una renegociación del acuerdo, que todavía se está llevando a cabo. Véase (enlace en inglés) <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>.

<sup>80</sup> Cadestin *et al.* (2016) utilizan una metodología similar a la de Conconi *et al.* (2018) para un número de países latinoamericanos. El estudio encuentra que las RoO reducen un 23,5%, en promedio, las importaciones de bienes intermedios de fuera del bloque.

### RECUADRO 5.1 ACP CHILE-EE. UU. Y LA POSIBILIDAD DE ABASTECERSE DE TERCEROS PAÍSES

¿Hasta qué punto las RoO afectan los patrones de aprovisionamiento de los miembros de un ACP? Un ejercicio econométrico que se centra en el ACP firmado entre Chile y EE. UU. en 2004 nos ayuda a esclarecer un poco esta cuestión. El ejercicio utiliza datos aduaneros de Chile para examinar si las RoO del acuerdo indujeron a los exportadores chilenos a modificar sus patrones de aprovisionamiento. Es razonable esperar que el ACP haya inducido a las empresas chilenas a reducir sus importaciones de insumos desde otros países que no sean EE. UU. cuando tales insumos se van utilizar para producir bienes destinados al mercado estadounidense. La principal pregunta es cuál fue la magnitud de dicho impacto.

El ejercicio está basado en una estrategia simple pero robusta que implica una comparación de los cambios producidos en los patrones de aprovisionamiento a raíz de la firma del acuerdo. Compara dos grupos de exportadores chilenos: un grupo que ingresó al mercado estadounidense después del ACP y otro que no lo hizo. Más precisamente, la variable de interés mide de qué modo la participación de las importaciones de bienes intermedios desde terceros países cambió después del acuerdo, controlando por modificaciones en los patrones de aprovisionamiento que pueden haberse debido a motivos que no guardan relación con las RoO (como los cambios en las preferencias arancelarias con terceros países o las innovaciones producidas en las técnicas de producción).

En principio, este análisis podría haberse realizado para cualquier socio, pero para lograr un ejercicio más robusto, se centró en las importaciones chilenas desde el MERCOSUR.<sup>a</sup> Los datos cubren todas las importaciones y las exportaciones de los años 2002 y 2006 a nivel de transacción (dos años antes y dos años después de la entrada en vigor del ACP). Como se sugirió anteriormente, solo se toman en cuenta las importaciones de insumos intermedios que se supone que fueron utilizadas en la producción de exportaciones por parte de una empresa particular. Dichas importaciones son las que tienen un coeficiente positivo de requerimientos directos de los insumos en la matriz insumo-producto (MIP). Las MIP de Chile no están muy desagregadas, por lo tanto, se utilizó una MIP de EE. UU. bajo el supuesto de que los requerimientos técnicos de producción no varían mucho de un país a otro, un procedimiento estándar en la literatura sobre CGV.<sup>b</sup>

En general, los resultados confirman que los exportadores chilenos que ingresaron al mercado estadounidense después de la firma del ACP Chile-EE. UU. redujeron sus importaciones de bienes intermedios desde los países del MERCOSUR debido a las RoO. La participación de las importaciones de bienes intermedios desde estos países se redujo en unos 5 puntos porcentuales. Una estimación aproximada que toma en cuenta la participación promedio inicial de las importaciones de bienes intermedios desde el MERCOSUR indica que hubo una disminución promedio de las importaciones desde estos países cercana al 22%.

#### DESCRIPCIÓN TÉCNICA

Se estimó la siguiente ecuación:

$$\Delta \left( \frac{M_{ijk}}{M_{ij}} \right) = \text{Ingreso al mercado}_{ij} + D_i + D_{jk} + \varepsilon_{ijk}$$

(continúa en la página siguiente)

### RECUADRO 5.1 ACP CHILE-EE. UU. Y LA POSIBILIDAD DE ABASTECERSE DE TERCEROS PAÍSES (continuación)

CUADRO B.5.1-1

	(1)	(2)	(3)	(4)
Ingreso al mercado	-0,0338* (0,0182)	-0,0340* (0,0183)	-0,0466** (0,0198)	-0,0468** (0,0200)
Efecto fijo por firma	sí	sí	sí	sí
Efecto fijo por país de origen	no	sí	sí	no
Efecto fijo por producto	no	no	sí	no
Efecto fijo por país de origen-producto	no	no	no	sí
R <sup>2</sup>	0,153	0,154	0,177	0,211
Cantidad de observaciones	8193	8193	8172	8040

Fuente: Estimaciones del BID.

\*\*\*, \*\*, \* significativo a un nivel del 1%, 5% y 10%, respectivamente.

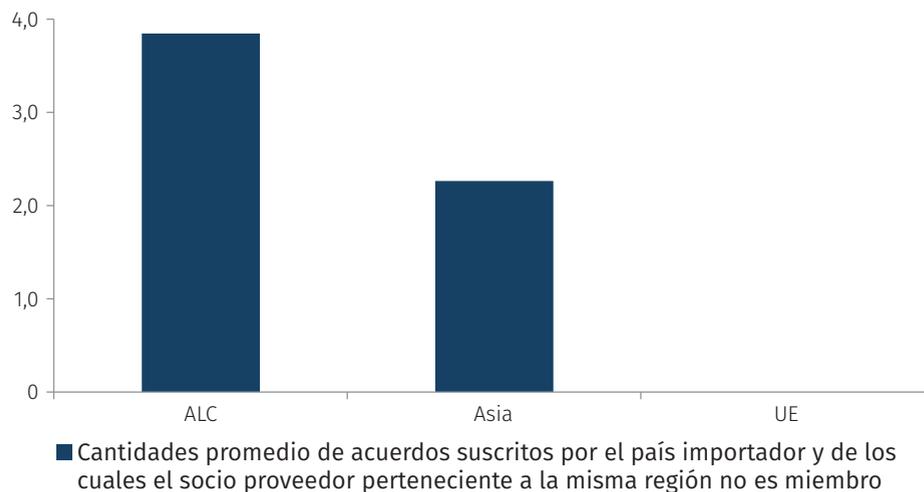
Donde  $M_{ijk}$  representa las importaciones de la empresa  $i$  del bien intermedio  $j$  desde el país  $k$  (cualquier país excepto EE. UU.);  $M_{ij}$  son las importaciones totales de la firma  $i$  del bien intermedio  $j$ .  $Entrada_{ij}$  es una variable que toma el valor 1 si, en 2002 (antes de que entrara en vigor el TLC entre Chile y EE. UU.), la firma  $i$  exportó un bien que utilizó el insumo  $j$  a cualquier país excepto EE. UU. y luego exportó el mismo bien a EE. UU. en 2006 (después de la entrada en vigor del TLC Chile-EE. UU.). En cambio,  $Ingreso\ al\ mercado_{ij}$  adopta el valor 0 si la firma  $i$  exportó un bien que utiliza el insumo  $j$  a cualquier país excepto EE. UU. tanto en 2002 como en 2006. Finalmente,  $D_i$  es una variable que controla por las diferencias entre las características de las empresas y  $D_{jk}$  es una variable que controla por las diferencias en factores relacionados con el producto-país, como las preferencias arancelarias o los costos de transporte, que pueden diferir a nivel de producto-país.

La estimación que se muestra en el Cuadro B5.1-1 indica que los resultados son robustos para distintas combinaciones de efectos fijos, incluso para la especificación más exigente que se presenta en la columna 4. El coeficiente de la variable *Ingreso al mercado* en esta columna implica que la participación de las importaciones de la firma  $i$  del bien intermedio  $j$  desde los países del MERCOSUR cayó 4,7 puntos porcentuales para aquellas empresas que ingresaron al mercado estadounidense después de que entrara en vigor el TLC entre Chile y EE. UU. Esto implica una disminución promedio del nivel de importaciones desde estos países cercana al 22%.

<sup>a</sup> La decisión de centrarse en el MERCOSUR está fundada en el hecho de que, entre 2002 y 2006 (el período analizado), entraron en vigor nuevos ACP entre Chile y otros países, como los acuerdos firmados con la UE (2003), la AELC (2004) y Corea del Sur (2004). Por consiguiente, las importaciones de las empresas chilenas desde estos países pueden haberse visto afectadas por dichos acuerdos. Si bien la variable producto-país puede controlar por esos factores, una estrategia más robusta es considerar la variación de las importaciones desde un conjunto más limitado de países cuyo estatus como socio comercial de Chile no haya cambiado durante el período analizado. Cabe mencionar que Chile y los países del MERCOSUR firmaron un acuerdo de complementación económica en 1996.

<sup>b</sup> Más precisamente, la matriz usada fue la de requerimientos directos correspondiente a 2002 proporcionada por la Oficina de Análisis Económico de los EE. UU. (BEA por sus siglas en inglés), que incluye 320 productos a nivel de 6 dígitos del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (NAICS por sus siglas en inglés). Los datos de comercio fueron convertidos del SA al NAICS utilizando las tablas de correspondencia provistas por la BEA.

**GRÁFICO 5.2 CANTIDAD PROMEDIO DE ACP FIRMADOS DE LOS QUE LOS SOCIOS REGIONALES NO SON MIEMBROS**



Fuente: Estimaciones del BID.

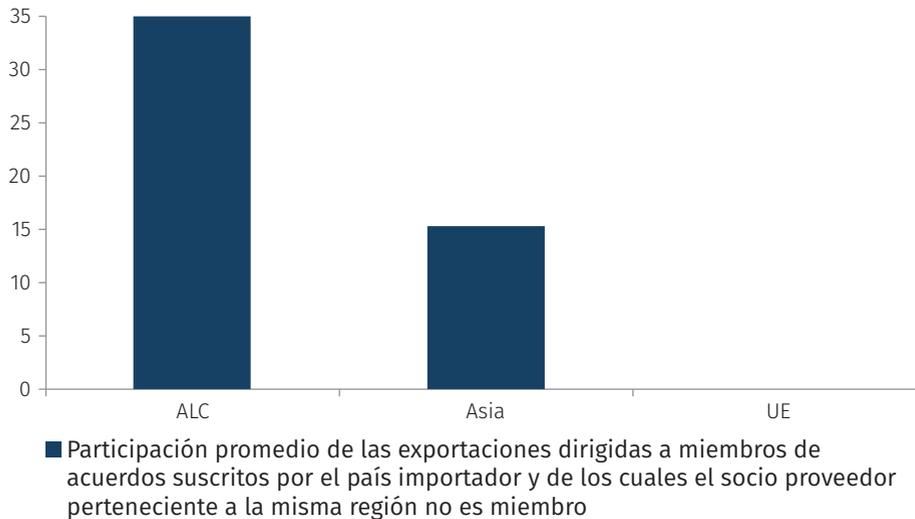
El segundo ejemplo proviene de Chile y está explicado en detalle en el Recuadro 5.1. Es un ejercicio cuantitativo que utiliza datos de las aduanas y compara las decisiones de los exportadores respecto de sus insumos cuando le venden a EE. UU. y cuando exportan a otros destinos. Los resultados muestran que, después de la entrada en vigor del ACP EE. UU.-Chile, las empresas que ingresaron al mercado estadounidense redujeron sus importaciones desde el MERCOSUR cerca de un 22% en promedio con respecto a las de sus pares que no exportaron hacia EE. UU.

Estos ejemplos de México y Chile ilustran un patrón común que se verifica en todo el mundo: los ACP sesgan los incentivos hacia los proveedores de los países miembros a expensas de los de terceros países (Blyde y Faggioni, 2017). La pregunta candente es, entonces, hasta qué punto la red de ACP del país promedio de ALC impidió el desarrollo de CRV. Los Gráficos 5.2 y 5.3 presentan dos comparaciones regionales basadas en indicadores muy sencillos que aportan una reflexión sobre este punto. Se trata de un intento por medir los desincentivos para que el país promedio de ALC se provea de insumos dentro de la región cuando el socio proveedor no está completamente integrado a la red comercial del país importador.

**¿EN QUÉ MEDIDA LA FRAGMENTADA RED DE ACP DE LA REGIÓN DIFICULTÓ EL DESARROLLO DE CRV?**

En el Gráfico 5.2, se comparó a ALC con Asia y con la UE respecto de la cantidad de acuerdos que el país promedio de cada región firmó con otros países del mundo y de los cuales un socio comercial proveniente de la misma región no es

**GRÁFICO 5.3 PARTICIPACIÓN PROMEDIO DE LAS EXPORTACIONES DIRIGIDAS A ACP DE LOS CUALES LOS SOCIOS REGIONALES NO SON MIEMBROS (%)**



Fuente: Estimaciones del BID.

miembro. El siguiente ejemplo puede ayudar a clarificar esta comparación. En este ejercicio, ALC incluye 17 países, de modo que cualquier país del grupo —por ejemplo, Argentina— tiene 16 relaciones bilaterales dentro de la región. Para cada uno de estos 16 países, el primer paso del ejercicio es computar la cantidad de ACP que Argentina firmó con el mundo y de los cuales el país en cuestión no es miembro (por ejemplo, la cantidad de ACP firmados por Argentina de los cuales no participa Colombia) y luego hacer lo mismo para cada uno de los demás países de ALC. El segundo paso es sacar el promedio de estas cantidades de ACP entre las 16 relaciones para llegar a un resultado final agregado para Argentina. Para obtener el resultado de cada región, el procedimiento antes descrito se sigue para cada país dentro de esta y luego se saca el promedio de todos los resultados agregados por país. Como muestra el gráfico, el país promedio de ALC firmó 3,9 acuerdos de los cuales un socio proveniente de la región no forma parte. En Asia, este mismo indicador tiene un valor de 2,2, mientras que en Europa es cero.<sup>81, 82</sup>

<sup>81</sup> El ejercicio se puede repetir teniendo en cuenta solamente los ACP firmados en la región a la que pertenece el país. En este caso, el país promedio de ALC firmó 2,6 acuerdos en ALC de los cuales un socio proveniente de la región no forma parte. En Asia, el valor de este mismo indicador es 1,2, mientras que en Europa es 0.

<sup>82</sup> Asia se compone de los países del Asia Oriental y de los que integran la ASEAN: Birmania, Camboya, China, Corea, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Mongolia, Singapur, Taipei, Tailandia

PARA EL PAÍS PROMEDIO DE ALC, EL 34,6% DE LAS EXPORTACIONES SE DIRIGEN A MIEMBROS DE ACUERDOS COMERCIALES DE LOS CUALES SUS PAÍSES SOCIOS LATINOAMERICANOS NO SON PARTE. ESTE PORCENTAJE ES MUCHÍSIMO MAYOR QUE LOS DE ASIA (15,2%) Y LA UE (0%)

De manera similar, el Gráfico 5.3 presenta la participación promedio de las exportaciones que se dirigen a miembros de acuerdos comerciales de los cuales cierto país socio perteneciente a la región no es miembro. Si tomamos el país promedio de ALC, el 34,6% de las exportaciones se dirigen a miembros de acuerdos comerciales de los cuales sus países socios latinoamericanos no son parte. Este porcentaje es muchísimo mayor que los que registran Asia (15,2%) y la UE (0%).<sup>83</sup> Es decir, a la hora de abastecerse de insumos desde la propia región, un país europeo o uno asiático verán menos limitada su cadena valor que un país latinoamericano, porque venden una mayor proporción de sus exportaciones a países que son signatarios de acuerdos comerciales de los cuales un potencial socio proveedor perteneciente a la misma región también es parte.

Estos guarismos indican que las medidas analizadas anteriormente —que van desde establecer la acumulación ampliada entre los acuerdos existentes y unir los eslabones sueltos en las relaciones hasta negociar un TLC panregional— tienen potencial para lograr un impacto positivo y significativo sobre las CRV de ALC. ¿Pero es posible precisar la magnitud de estos beneficios comerciales y en qué dirección irán? El Sistema Paneuropeo de Acumulación de Origen, presentado en la Sección 4, puede servir para mapear la dirección de estos efectos. Se estima que la acumulación ampliada dentro de un régimen común de RoO ha incrementado la probabilidad de que los países radiales (es decir, los países que no pertenecen al núcleo o centro de la UE) exporten bienes intermedios hacia otros países radiales y hacia la UE, al mismo tiempo que disminuye la probabilidad de que la UE exporte insumos intermedios a los países radiales (Bombarda y Gamberoni, 2013). Para expresarlo en términos más simples, es probable que una convergencia en el sentido descrito anteriormente cree oportunidades para la formación de cadenas de valor más allá de la relación que se tenga con los países grandes de la región, lo cual abriría la puerta a redes más densas y menos concentradas geográficamente.

Si bien la experiencia europea es muy ilustrativa de la dirección del impacto, no es de mucha ayuda para determinar su magnitud. ALC y la UE muestran diferencias muy marcadas en cuanto al tamaño de sus países, los niveles de ingreso,

---

y Vietnam. Los países de la UE son los siguientes: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia. ALC está compuesta por los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>83</sup> Si solo se tienen en cuenta los ACP firmados por cada país en su propia región, las cifras correspondientes son 20,9% para ALC, 13,4% para Asia y 0% para Europa.

las dotaciones de recursos y factores geográficos. Afortunadamente, ALC tiene sus propias experiencias de convergencia de este tipo locales, que pueden no ser de la misma escala que las europeas, pero son lo suficientemente relevantes para aportar información muy útil.

Un ejemplo es el sistema de acumulación vigente entre Centroamérica y México. Entre 1995 y 2001, México firmó acuerdos por separado con Costa Rica (1995), con Nicaragua (1998) y con el «Triángulo Norte», compuesto por El Salvador, Guatemala y Honduras (2001). Estos acuerdos no preveían la acumulación entre los seis países, de modo que, en cierto sentido, se parecían a la antigua arquitectura radial europea, con centro en México y tres radios separados (cada ACP). Por ejemplo, el chocolate costarricense no tenía que pagar aranceles en México si era enteramente producido en Costa Rica, pero esto no era así en caso de que una cantidad significativa de los insumos, como la masa de cacao, proviniera de Honduras. Sin embargo, en 2011, estos seis países firmaron un nuevo acuerdo que permite la acumulación completa entre ellos conforme a un conjunto unificado de RoO, lo cual les da a las empresas mucha más flexibilidad respecto de los orígenes desde los que proveerse de insumos y los destinos a los cuales vender sus productos finales.

La evidencia preliminar que surge de los datos de Costa Rica indica que esta mayor flexibilidad a la hora de abastecerse de insumos puede haber dado lugar a una producción más participativa entre los países centroamericanos. Por ejemplo, una comparación simple de los datos de comercio a nivel de transacción muestra que la cantidad de empresas costarricenses que exportaban a México y que utilizaban insumos importados de otros países centroamericanos aumentó un 20% entre 2010 y 2013, mientras que la cantidad de las demás empresas exportadoras se mantuvo invariable. Estos hallazgos fueron confirmados por un ejercicio más robusto —que se explica en detalle en el Recuadro 5.2—, en el cual se estudiaron los cambios en los patrones de aprovisionamiento de los exportadores costarricenses que apuntaban al mercado mexicano, comparando la situación imperante antes del acuerdo con la posterior. Los resultados indican que el acuerdo prácticamente duplicó el porcentaje de insumos adquiridos por estos exportadores de proveedores de Guatemala, Honduras, Nicaragua o El Salvador.

Si bien la información relativa a los beneficios producidos por una acumulación de este tipo es útil, no es lo suficientemente general para utilizarla como variable aproximada (o *proxy*) de lo que ocurriría si el sistema de acumulación se estableciera para toda la región. Para ello sería necesario un ejercicio más general basado

UNA COMPARACIÓN SIMPLE DE LOS DATOS DE COMERCIO A NIVEL DE TRANSACCIÓN MUESTRA QUE LA CANTIDAD DE EMPRESAS COSTARRICENSES QUE EXPORTABAN A MÉXICO Y QUE UTILIZABAN INSUMOS IMPORTADOS DE PAÍSES CENTROAMERICANOS AUMENTÓ UN 20% ENTRE 2010 Y 2013

## RECUADRO 5.2 ACUMULACIÓN DE RoO ENTRE MÉXICO Y CENTROAMÉRICA

En 2011, México firmó un nuevo ACP con Centroamérica que reemplazó los tres acuerdos bilaterales que había suscrito con Costa Rica, Nicaragua y el llamado «Triángulo Norte» (El Salvador, Guatemala y Honduras). El nuevo acuerdo unificó las reglas de origen y, a diferencia de sus predecesores, permitió la acumulación completa de insumos entre los países miembros. Hasta entonces, por ejemplo, Costa Rica no podía utilizar insumos de El Salvador en sus exportaciones a México sin perder sus preferencias para ingresar a dicho mercado. ¿Cuál fue el verdadero impacto de este ACP en las cadenas de valor?

Una primera respuesta a esta pregunta puede hallarse en un ejercicio econométrico que analiza las empresas costarricenses y compara sus patrones de aprovisionamiento cuando exportan a México (el tratamiento) y a otros países (el control), comparando los resultados obtenidos antes y después del nuevo acuerdo. Se trata de un análisis de diferencias en diferencias.

Los resultados indican que los insumos importados desde El Salvador, Guatemala, Honduras o Nicaragua y que pueden ser utilizados en la producción de bienes que se exportan a México aumentaron cerca de 3 puntos porcentuales. Dado que solo el 3% de los insumos que pueden utilizarse en las exportaciones hacia México se importan originalmente de El Salvador, Guatemala, Honduras o Nicaragua,<sup>a</sup> el efecto implica una duplicación del porcentaje de insumos comprados a cualquiera de estos países.

### DESCRIPCIÓN TÉCNICA

En primer lugar, el ejercicio identifica a todas las empresas costarricenses  $i$  que exportaron productos  $k$  a México tanto en 2010 (antes del acuerdo) como en 2013 (después del acuerdo). Este es el grupo de tratamiento. En segundo lugar, identifica a todas las empresas  $i$  que exportaron productos  $k$  solamente a otros países, no a México, en 2010 y 2013. Este es el grupo de control. Esto constituye la base de la variable de tratamiento,  $Tratamiento_{ik}$ , cuyo valor es 1 si la firma  $i$  exportó el bien  $k$  a México en ambos años. Por otra parte,  $Tratamiento_{ik}$  toma el valor 0 si la firma  $i$  exportó el bien  $k$  únicamente a países distintos de México en ambos años.

La variable dependiente describe la fuente de los insumos que podrían utilizarse en las exportaciones del bien  $k$ . Por lo tanto, con la ayuda de una matriz insumo-producto, se identificaron, tanto en el grupo de tratamiento como en el de control, todos los bienes  $j$  que podrían utilizarse como insumo para cada bien de exportación  $k$  (es decir, todos los que exhiben un coeficiente técnico directo mayor que cero). Esta información se utilizó para crear una variable ficticia o *dummy*,  $D_{ijkmt}$  que es igual a 1 si la firma  $i$  importa un insumo  $j$  del país  $m$  (El Salvador, Guatemala, Honduras o Nicaragua) que puede utilizarse para producir exportaciones de  $k$  en el año  $t$  (2010 o 2013).

Para eliminar la dimensión temporal, se tomó en cuenta la variación en  $D_{ijkmt}$  entre 2013 y 2010. En consecuencia,  $\Delta D_{ijkmt}$  es igual a 1 si  $D_{ijkmt}$  es igual a 1 en 2013 y a 0 en 2010. Inversamente,  $\Delta D_{ijkmt}$  es igual a -1 si  $D_{ijkmt}$  es igual a 0 en 2013 y a 1 en 2010. Por último,  $\Delta D_{ijkmt}$  es igual a 0 si  $D_{ijkmt}$  es igual a 0 o a 1 en ambos años. La regresión a estimar tiene la siguiente forma:

(continúa en la página siguiente)

**RECUADRO 5.2 ACUMULACIÓN DE RoO ENTRE MÉXICO Y CENTROAMÉRICA** (continuación)**CUADRO B.5.2-1**

	(1)	(2)	(3)
Tratamiento	0,0467*** (0,0173)	0,0361** (0,0173)	0,0318* (0,0171)
Efecto fijo por país de origen-insumo	sí	sí	sí
Efecto fijo por firma	no	sí	sí
Efecto fijo por insumo-producto	no	no	sí
R <sup>2</sup>	0,146	0,177	0,206
Cantidad de observaciones	575.754	575.754	575.657

Fuente: Estimaciones del BID.

\*\*\*; \*\*; \* significativo a un nivel del 1%, 5% y 10%, respectivamente.

$$\Delta D_{ijkm} = \beta \cdot \text{Tratamiento}_{ik} + D_i + D_{jm} + D_{jk} + \varepsilon_{ijkmt}$$

donde  $D_i$  es una variable que controla por las diferencias entre las características de las empresas;  $D_{jm}$  es una variable que controla por diferencias en factores del país importador, como las preferencias arancelarias o los costos de transporte, que pueden diferir a nivel de producto-país, y  $D_{jk}$  es una variable que controla por diferencias en las características de la producción, como la proporción del insumo  $j$  utilizado en la producción del bien  $k$ . Finalmente,  $\varepsilon_{ijkmt}$  es el término de error que está agrupado a nivel de variación de la variable de tratamiento.

El ejercicio utiliza datos de exportaciones e importaciones de Costa Rica a nivel de transacción en 2010 y 2013. Para cada registro, hay información del valor de las exportaciones (importaciones), del tipo de producto a 10 dígitos del Sistema Armonizado, del país de destino (origen) y del número de identificación del exportador (importador). Los datos de comercio fueron convertidos del SA al NAICS utilizando las tablas de correspondencia provistas por la Oficina de Análisis Económico de los EE. UU. (BEA). Los insumos se identifican utilizando la matriz insumo-producto de requerimientos directos del año 2002 proporcionada por la BEA.

El Cuadro B5.2-1 muestra los resultados con la inclusión gradual de efectos fijos. La columna 1 muestra los resultados con el efecto fijo del insumo y el país de origen. Es especialmente importante controlar por estos factores porque los incentivos a proveerse de determinado bien desde un país en particular pueden depender no solo de las RoO acordadas, sino también de las preferencias arancelarias que Costa Rica les otorga a los países centroamericanos. El coeficiente de la variable *tratamiento* de esta columna implica que el acuerdo indujo un incremento de 4,7 puntos porcentuales del aprovisionamiento de insumos desde El Salvador, Guatemala, Honduras o Nicaragua. La columna 2 muestra los resultados cuando se controla por las diferencias en las características de las empresas: el coeficiente disminuye (en valor absoluto) pero sigue siendo estadísticamente significativo. En la columna 3, hay controles para las diferencias en las características de producción,

(continúa en la página siguiente)

**RECUADRO 5.2 ACUMULACIÓN DE ROO ENTRE MÉXICO Y CENTROAMÉRICA** (continuación)

como las proporciones de insumos y productos. El coeficiente estimado es ligeramente inferior al de la columna 2, pero sigue siendo significativo a un nivel del 10%. Según este resultado, el acuerdo indujo un incremento de 3,2 puntos porcentuales del aprovisionamiento de insumos desde los países con acumulación completa. Nótese que, en un principio, apenas el 3,8% de los insumos que potencialmente podían utilizarse en las exportaciones hacia México se importaban desde El Salvador, Guatemala, Honduras o Nicaragua. Por lo tanto, como el acuerdo llevó este porcentaje a un 7%, significa que lo incrementó un 184%.

<sup>a</sup> El resto de los insumos proviene de otros países y de la propia Costa Rica.

en un modelo de gravedad igual al que se utilizó en la Sección 3, pero con datos de flujos bilaterales del valor agregado —en vez del valor total— de los bienes comerciados. Más precisamente, la variable de interés del modelo —que se explica en detalle en el Recuadro 5.3— es, por ejemplo, el valor agregado de Colombia que está incorporado en las exportaciones de Chile. Hay dos razones por las cuales esta variable es particularmente útil para analizar los efectos de los acuerdos comerciales en la formación de cadenas de valor. En primer lugar, capta los flujos de valor agregado de un país que se utilizan en la producción de bienes en otro. Por lo tanto, constituye una medida realista de las cadenas de valor entre ambos países. En segundo lugar, el insumo importado es subsiguientemente utilizado en la producción de un bien que luego será exportado. Por consiguiente, es probable que esta variable se vea influenciada por cualquier ACP que el país importador pueda tener con el socio del cual se provee (un efecto que surge del lado de las importaciones). También puede verse afectada por los ACP que el país importador tenga con aquellos países a los que exportará este bien que tiene incorporados insumos extranjeros (un efecto que surge del lado de las exportaciones).

**PARA DESARROLLAR CADENAS REGIONALES DE VALOR, LOS PAÍSES NO SOLO NECESITAN ACCESO MUTUO A SUS MERCADOS, SINO TAMBIÉN ACCESO COMPARTIDO A TERCEROS MERCADOS**

En efecto, esto pone de relieve la esencia de la estimación: es probable que el desarrollo de cadenas de valor entre dos países esté influenciado no solo por su grado de integración sino también por el grado de integración preferencial del país que utiliza los insumos del socio con terceros mercados.

Para ilustrar mejor esta idea, considérese el siguiente ejemplo: Costa Rica y Perú tienen un ACP en común desde 2013. Esto implica que, si todo lo demás permanece constante, cuando Costa Rica importa insumos para utilizarlos en bienes

### RECUADRO 5.3 MODELO DE GRAVEDAD CON COMERCIO EN VALOR AGREGADO

Se puede ilustrar el impacto de los ACP y del mecanismo de acumulación ampliada sobre las cadenas de valor por medio de un ejercicio econométrico que contempla no solo los beneficios de compartir un acuerdo, sino también los de tener una red similar de acuerdos con respecto a los de los demás países signatarios. Para explicarlo de manera más sencilla, se considera el impacto no solamente de, por ejemplo, el MERCOSUR sobre la producción compartida entre Brasil y Argentina, sino también los beneficios que obtendrían Brasil y Argentina si compartieran una red similar de ACP con el resto del mundo. Dichas redes pueden abrir la puerta a la acumulación de insumos desde terceros países, sin que los miembros tengan que renunciar a las preferencias que otorga el MERCOSUR para sus intercambios bilaterales.

El ejercicio utiliza la siguiente ecuación de gravedad:

$$VAE_{ijst} = \beta_1 ACP_{ijt} + \beta_2 S_{ijst} + D_{ij} + D_{it} + D_{jt} + D_s + \varepsilon_{ijst} \quad (1)$$

donde  $VAE_{ijst}$  es el (logaritmo del) valor agregado extranjero del país  $j$  incorporado en las exportaciones del país  $i$  en el sector  $s$  en el momento  $t$  (que consiste en tres años, 2001, 2004 y 2007);  $ACP_{ijt}$  es la variable ficticia o *dummy* que toma el valor 1 si los países  $i$  y  $j$  comparten un acuerdo comercial en el momento  $t$  y 0 en caso contrario;  $S_{ijst}$  es la cantidad de acuerdos que el país  $i$  firmó en el momento  $t$  con terceros países pero de los cuales el país  $j$  no es parte;  $D_{ij}$  es una variable *dummy* que capta todas las variables que no cambian con el tiempo y que normalmente están incluidas en las ecuaciones de gravedad, como la distancia entre los países, el hecho de que compartan una frontera común, hablen el mismo idioma, hayan tenido el mismo colonizador o tengan una moneda en común, entre otras. Las variables  $D_{it}$  y  $D_{jt}$ , respectivamente, captan las características de los países  $i$  y  $j$  que varían con el tiempo, como el tamaño de sus economías o de su población;  $D_s$  es un efecto fijo por sector que capta las características del sector; y  $\varepsilon_{ijst}$  es el término de error. Los errores estándar de las regresiones están agrupados al nivel de  $ijt$ .

$VAE_{ijst}$  están construidas con información de las versiones 6, 7 y 8 de las bases de datos del proyecto GTAP, que corresponden a los años 2001, 2004 y 2007, respectivamente. Los cálculos siguen estrictamente la metodología presentada en Koopman *et al.* (2014). Los datos de  $S_{ijst}$  fueron extraídos de la base de datos Comtrade de la ONU, y la información sobre los ACP fue tomada de INTrade del BID.

Nótese que el uso de la cantidad de acuerdos de los cuales el país  $j$  no es parte puede no captar completamente los desincentivos que enfrenta el país  $i$  para abastecerse de insumos de  $j$  porque, aunque quizás dichos acuerdos sean pocos, puede ser que el país  $i$  igual venda una gran proporción de sus exportaciones a aquellos destinos con los que los suscribió. Podría haberse utilizado la proporción de las exportaciones del país  $i$  en el sector  $s$  que se dirigen a miembros de acuerdos comerciales de los cuales el país  $i$  es parte pero el país  $j$  no lo es, pero esta variable está altamente correlacionada con  $ACP_{ijt}$ , lo cual crearía un problema de multicolinealidad. Una alternativa a  $S_{ijst}$  es el potencial total de mercado al que accede el país  $i$  a través de los acuerdos que ha firmado con terceros países y de los cuales no participa el país  $j$ . En este sentido, la variable *proxy* procura

**RECUADRO 5.3 MODELO DE GRAVEDAD CON COMERCIO EN VALOR AGREGADO** (continuación)**CUADRO B.5.3-1**

	(1)	(2)
Acuerdo comercial entre el país <i>i</i> y el país <i>j</i>	0,0708*** (0,0153)	0,0506*** (0,0172)
Cantidad de acuerdos comerciales suscritos por el país <i>i</i> de los cuales el país <i>j</i> no es parte	-0,0164*** (0,0012)	
Potencial de mercado asociado con los acuerdos comerciales firmados por el país <i>i</i> de los cuales el país <i>j</i> no es parte		-0,0116*** (0,0013)
Cantidad de observaciones	1.071.588	1.071.588
R <sup>2</sup>	0,752	0,752

Fuente: Estimaciones del BID.

\*\*\*, \*\*, \* significativo a un nivel del 1%, 5% y 10%, respectivamente. Todos los errores estándar están agrupados a nivel de *ij,t*.

incorporar más información acerca de la importancia de los acuerdos que firmó el país *i*. El potencial total de mercado se calcula como

$$PM_{ijt} = \sum_k \frac{PIB_{kt}}{D_{ik}}$$

donde  $PM_{ijt}$  es el potencial total de mercado que obtiene el país *i* a partir de todos los acuerdos que firmó y de los cuales el país *j* no es parte;  $PIB_{kt}$  es el PIB del país *k*, que pertenece a cualquiera de esos acuerdos, y  $D_{ik}$  es la distancia entre el país *i* y el país *k*.

El Cuadro B5.3-1 muestra los resultados de las estimaciones. La primera columna incluye la variable *dummy* para los acuerdos comerciales, la cantidad de acuerdos firmados por el país *i* de los cuales el país *j* no es parte y todos los efectos fijos de la ecuación (1). Los resultados refuerzan la idea de que el flujo de bienes intermedios entre los dos países está relacionado positivamente con la existencia de acuerdos comerciales entre ellos y negativamente con la cantidad de acuerdos comerciales firmados por el país importador y de los cuales el país proveedor no es signatario. El primer coeficiente de la columna (1) implica que el valor agregado por el país *j* incorporado en las exportaciones del país *i* aumentaría un 7,3% ( $e^{(0,0708)}-1$ ) si los países *i* y *j* compartieran un acuerdo comercial. El segundo coeficiente implica que el valor agregado por el país *j* incorporado en las exportaciones del país *i* caería un 1,6% por cualquier acuerdo comercial adicional firmado por el país *i* y del cual el país *j* no sea parte. La columna (2) muestra los resultados obtenidos cuando se utiliza el potencial de mercado en lugar del número de acuerdos. Los resultados, una vez más, demuestran que el comercio en valor agregado entre los países *i* y *j* se ve impulsado si los países comparten un acuerdo comercial y se ve negativamente afectado por el potencial de mercado asociado con los acuerdos comerciales firmados por el país *i* y de los cuales el país *j* no es parte. Las columnas 1 y 2 repiten el ejercicio, pero con valores rezagados para las covariables a fin de atender al problema potencial de que se dé una causalidad inversa. Los resultados (que no se muestran) indican que las estimaciones puntuales caen ligeramente, pero los coeficientes siguen siendo significativos a los niveles convencionales.

destinados al consumo final interno, tiene más incentivos a importarlos desde Perú que desde, por ejemplo, Argentina, un país con el que no tiene ningún acuerdo comercial. Este es el típico efecto ACP que se analiza en la literatura empírica sobre los acuerdos comerciales.

Ahora bien, cuando se trata de importar bienes que subsiguientemente se utilizarán como insumos para producir las exportaciones costarricenses a México (con el cual tiene un ACP), el uso de muchos insumos provenientes de Perú (que no es parte de este ACP) estará restringido por las RoO del acuerdo. En consecuencia, Costa Rica no tiene más incentivos a importar esos insumos desde Perú que desde Argentina, aunque tenga un acuerdo con Perú.<sup>84</sup> Esto se debe a que el acuerdo con México no permite la acumulación desde Perú (ni tampoco, para el caso, desde Argentina). En términos más generales, las exportaciones costarricenses hacia otros miembros de su red de ACP tendrán que pagar aranceles NMF toda vez que utilice insumos provenientes de países que no tienen un acuerdo con el socio importador de dichas exportaciones (los llamados insumos no originarios), incluso si Costa Rica tiene un ACP con el país al cual le está comprando esos insumos.

No obstante, para comprender cabalmente esta cuestión, es necesario introducir otro país, por ejemplo, Nicaragua. Como se mencionó anteriormente, Nicaragua tiene un acuerdo con Costa Rica que permite la acumulación ampliada con México. Esto implica lo siguiente: si todo lo demás permanece constante, cuando Costa Rica importa insumos para utilizarlos en bienes destinados al consumo final interno, tiene más incentivos a comerciar con Nicaragua que con Argentina, porque tiene un acuerdo comercial con el primero, pero no con el segundo. Esta situación es similar a la que se describió anteriormente para Perú y Argentina. Una vez más, este es el impacto comercial bilateral que típicamente analiza la literatura. Pero ahora, el segundo efecto implica que, cuando se trata de importar insumos que serán subsiguientemente utilizados para producir exportaciones destinadas a un país como México, Costa Rica tiene un incentivo adicional a importarlos desde Nicaragua, a expensas de Perú (o de Argentina), porque puede acumular materiales nicaragüenses en sus exportaciones a México sin perder sus preferencias en el mercado mexicano. La acumulación ampliada con México implica un incentivo adicional a importar insumos desde Nicaragua y generar así cadenas de valor.

---

<sup>84</sup> En sentido estricto, no todos los insumos peruanos están restringidos por las RoO del ACP entre Costa Rica y México. Asimismo, algunos insumos que están restringidos podrían utilizarse siempre y cuando sufran la transformación necesaria. La idea general es que la mayor parte de los insumos peruanos están sujetos a las RoO del acuerdo; por lo tanto, no pueden ser utilizados libremente a menos que se cumplan ciertas condiciones.

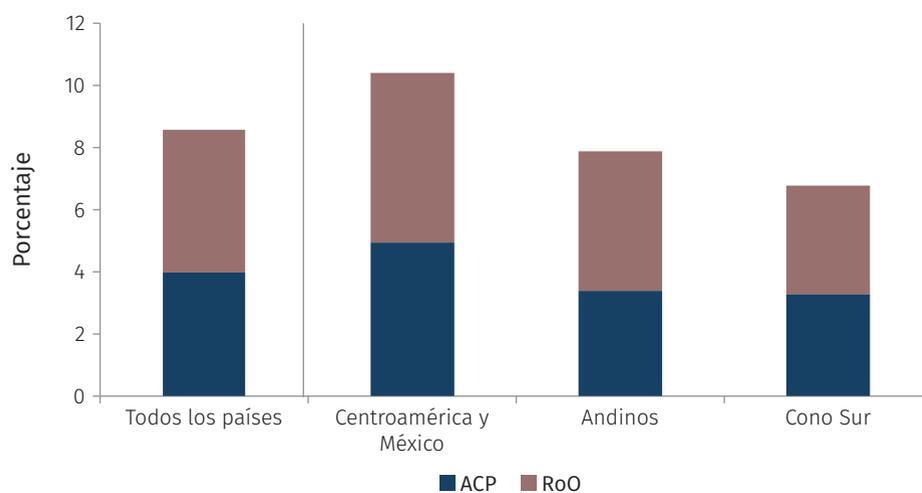
El modelo de gravedad se utiliza para estimar estos dos efectos que surgen de (a) un acuerdo comercial y (b) RoO que permiten la acumulación ampliada. En el contexto de la hoja de ruta discutido anteriormente, esto puede verse como una aproximación inicial de equilibrio parcial a los beneficios que se producirían en las CRV gracias al proceso tendiente a lograr el objetivo más ambicioso, que es el de conformar un TLC panregional. Más precisamente, el impacto estimado del modelo de gravedad será la suma de dos impactos. En primer lugar, un incremento del valor agregado del país  $j$  al  $i$  que se produce si firman un acuerdo comercial. En segundo lugar, un incremento del valor agregado del país  $j$  al  $i$  que surge si a  $i$  se le permite la acumulación de origen desde  $j$  porque ahora es parte de su red comercial y, por lo tanto, todos comparten el mismo conjunto de reglas de origen, lo cual posibilita la acumulación entre todos ellos.

Antes de presentar los resultados, es importante recalcar que, en la ecuación de gravedad, las reglas de origen se modelaron sobre la base de un supuesto muy simplificado, que se explica a continuación. Esto obedece a, por lo menos, dos razones. La primera es que el conjunto de datos de valor agregado está disponible a un nivel de agregación muy alto, lo cual dificulta lograr una correspondencia con los datos de las reglas de origen, que generalmente están formuladas a nivel de producto con un alto nivel de desagregación. La segunda razón es que, para obtener estimaciones robustas, el modelo se aplicó utilizando datos no solamente para ALC, sino para todo el mundo, en tres períodos de tiempo diferentes (véase el Recuadro 5.3). Obtener datos detallados de las RoO para todos los ACP del mundo en distintos períodos hubiese sido una tarea descomunal, que escapa al alcance de este estudio. Por lo tanto, se utilizó una variable *proxy* muy sencilla para capturar los desincentivos potenciales para que el país  $i$  importe desde  $j$  debido a que las reglas de origen de los ACP con terceros socios impiden que  $i$  lo haga: la cantidad de acuerdos que  $i$  firmó con terceros países y de los cuales  $j$  no es parte.<sup>85</sup> Esta simplificación entraña un costo. Dado que esta es una variable *proxy* cruda del grado y del nivel de restricción de las RoO, los resultados de la estimación deben tomarse con cierta cautela. Hay que centrar la atención más en la dirección de los efectos y en las magnitudes relativas que en el valor absoluto de los impactos.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> También se utilizó una *proxy* alternativa: el potencial total de mercado al que accede el país  $i$  a través de los acuerdos que ha firmado con terceros países y de los cuales no participa el país  $j$ . Véase el Recuadro 5.3.

<sup>86</sup> En los análisis de este tipo, siempre hay dos desafíos econométricos: 1) que la variable explicativa no esté captando los efectos de otros factores o políticas (por ejemplo, las zonas francas industriales) y 2) que la relación de causalidad sea de la variable explicativa a la variable dependiente y no al revés. La estimación presentada en el Recuadro 5.3 aborda el primer desafío al incluir un conjunto completo de efectos fijos que controlan, entre otras cosas, por factores del importador y del exportador que varían con el tiempo. La estimación del modelo utilizando valores rezagados para la variable explicativa trata de hacer frente al segundo desafío.

**GRÁFICO 5.4 VARIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE VALOR AGREGADO DE LOS PAÍSES DE ALC QUE SUBSIGUIENTEMENTE SON UTILIZADAS COMO INSUMOS EN LAS EXPORTACIONES DE OTROS PAÍSES DE ALC**

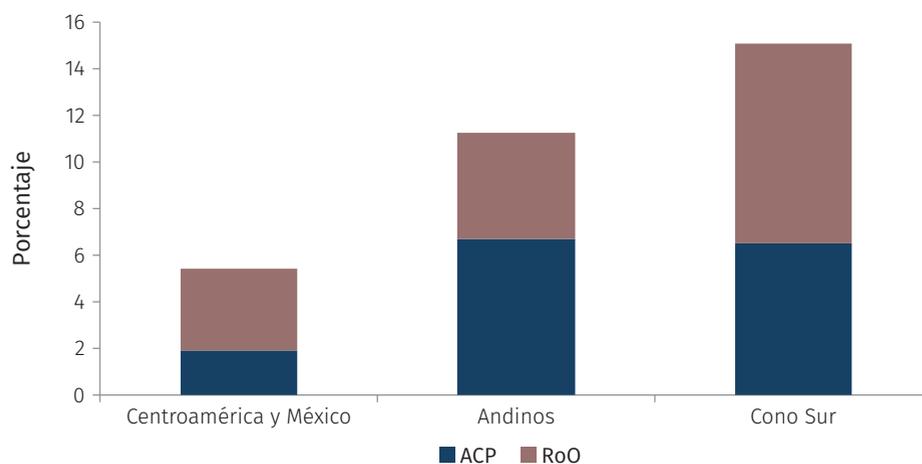


Fuente: Estimaciones del BID.

El Gráfico 5.4 muestra los resultados de este ejercicio. En todos los casos, la variable de interés es el cambio en el valor agregado del país  $j$  (el país exportador) que subsiguientemente es utilizado por el país  $i$  (el país importador) para producir sus propias exportaciones. La primera columna muestra el promedio entre todos los países que son fuentes de insumos y todos los destinos de ALC. *ACP* mide el incremento en el valor agregado que surge de compartir un acuerdo comercial, mientras que *RoO* mide el incremento en el valor agregado que surge de compartir el mismo conjunto de RoO. Los resultados, que se muestran en la primera columna, señalan un incremento promedio del valor agregado cercano al 9%. Es decir que, para el país promedio de ALC, las exportaciones de bienes intermedios que subsiguientemente son utilizados como insumos en otros países de ALC para la producción de exportaciones muestran un incremento del 9%, al que los efectos del ACP y de las RoO contribuyen de manera similar.

El resto de las columnas muestran los resultados cuando se agrupan las fuentes de valor agregado (es decir, los países exportadores) por subregión. La segunda columna presenta el promedio para Centroamérica y México cuando exportan

**GRÁFICO 5.5 VARIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE VALOR AGREGADO DE CENTROAMÉRICA Y MÉXICO QUE SUBSIGUIENTEMENTE SON UTILIZADAS COMO INSUMOS EN LAS EXPORTACIONES DE REGIONES SELECCIONADAS**



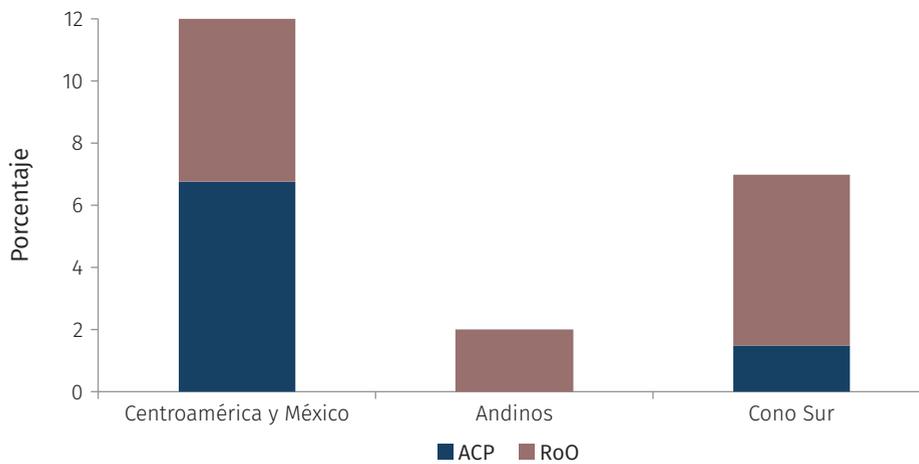
Fuente: Estimaciones del BID.

bienes intermedios que son utilizados como insumos para producir exportaciones en otros países de ALC. Las columnas tercera y cuarta muestran lo mismo para los países andinos y para los del Cono Sur, respectivamente.<sup>87</sup> Los resultados indican la existencia de cierta heterogeneidad entre las subregiones, donde los países de la región de Centroamérica/México exhiben efectos promedio ligeramente superiores.

Los Gráficos 5.5 a 5.7 presentan resultados más desagregados por región importadora y exportadora y, por lo tanto, ofrecen una visión más clara de lo que está sucediendo detrás de los promedios. Por ejemplo, el Gráfico 5.5 muestra los resultados que se observan cuando los países de Centroamérica y México exportan bienes intermedios que son utilizados como insumos en las exportaciones de cada una de las demás subregiones. Nótese, por ejemplo, que el incremento potencial de las exportaciones de valor agregado a los países de la misma región es muy modesto. Esto se debe a que la mayoría de estos países ya cuentan con acuerdos comerciales y reglas de origen que les permiten la acumulación entre

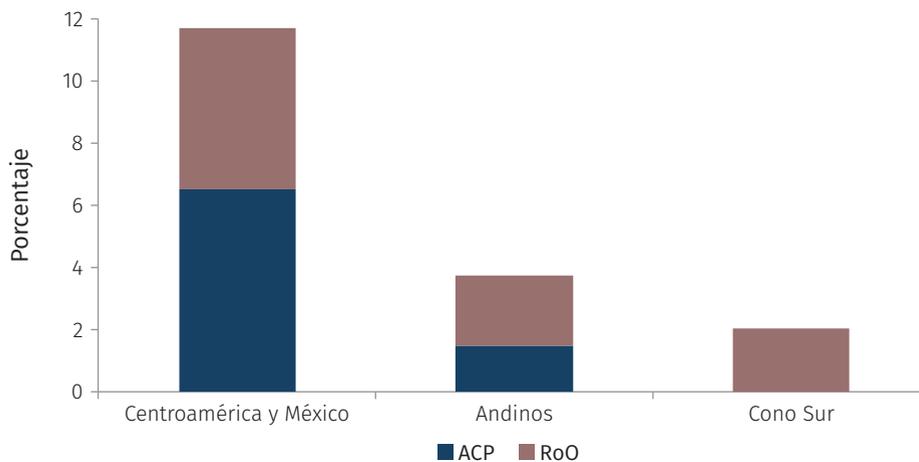
<sup>87</sup> *Centroamérica/México* incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Los *países andinos* incluyen a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. El *Cono Sur* incluye a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

**GRÁFICO 5.6 VARIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE VALOR AGREGADO DE LOS PAÍSES ANDINOS QUE SUBSIGUIENTEMENTE SON UTILIZADAS COMO INSUMOS EN LAS EXPORTACIONES DE REGIONES SELECCIONADAS**



Fuente: Estimaciones del BID.

**GRÁFICO 5.7 VARIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE VALOR AGREGADO DE LOS PAÍSES DEL CONO SUR QUE SUBSIGUIENTEMENTE SON UTILIZADAS COMO INSUMOS EN LAS EXPORTACIONES DE REGIONES SELECCIONADAS**



Fuente: Estimaciones del BID.

**UN TLC-ALC PUEDE TENER EFECTOS POSITIVOS Y SIGNIFICATIVOS SOBRE LA FORMACIÓN DE CADENAS REGIONALES DE VALOR**

ellos; por lo tanto, un TLC-ALC no agrega demasiado a lo que ya tienen. No obstante, nótese también que no ocurre lo mismo con las exportaciones de valor agregado hacia los países andinos o hacia los del Cono Sur. Dado que, en la actualidad, hay relativamente menos acuerdos comerciales entre Centroamérica/México y los países de estos otros grupos, el TLC panregional que se propone tendría un impacto mucho mayor en la potencial formación de cadenas de valor entre estas regiones. Los Gráficos 5.6 y 5.7 muestran una situación similar para el caso de los países andinos y del Cono Sur.

En términos generales, los resultados sugieren que un avance hacia la convergencia y, eventualmente, un TLC panregional podría tener efectos positivos y significativos en la formación de cadenas regionales de valor. Los impactos más pronunciados parecen producirse en la formación de cadenas de valor entre las subregiones; este resultado surge del hecho de que hay más margen para incrementar la integración entre las subregiones que dentro de estas.

## El cuadro de situación general: los efectos comerciales de un TLC-ALC en el equilibrio parcial y general

Los resultados que se presentaron hasta aquí revelan los beneficios inmediatos de equilibrio parcial de un tipo particular de comercio: el comercio de bienes intermedios, que es crucial para el desarrollo de cadenas de valor. No obstante, no esclarecen en absoluto cuál sería el impacto de un TLC de toda ALC en el comercio global, incluida la parte que surgiría de los efectos de equilibrio general sobre toda la economía.

Para solucionar esto, se utilizaron dos estrategias metodológicas diferentes, cada una de las cuales conlleva ventajas y desventajas. La primera —una versión modificada del modelo de gravedad sectorial utilizado en la Sección 3— se sigue enfocando en los beneficios inmediatos de equilibrio parcial, pero considera tanto el comercio de bienes intermedios como el de bienes finales. Sigue faltando una visión global más amplia, de equilibrio general, pero esta es una alternativa metodológica menos intensiva en datos (y que, por lo tanto, requiere menos imputaciones y supuestos heroicos) y es muy transparente con respecto a la fuente de los beneficios. La segunda estrategia recurre a un modelo más estructural —un modelo de equilibrio general computable (EGC)—, que es una

herramienta estándar para tratar de captar los beneficios de equilibrio general para toda la economía. Tiene ventajas cuando se pretende analizar el cuadro de situación general, pero esto se logra a expensas de la robustez de los supuestos y de los datos utilizados, así como de la claridad respecto de la fuente de la cual derivan los beneficios. Ninguno de estos enfoques tiene en cuenta los servicios ni los efectos dinámicos del TLC, es decir, los beneficios que derivan de mayores niveles de inversión y productividad; tampoco captan adecuadamente los beneficios que surgirían de la eliminación de BNA. Al mismo tiempo, en conjunto, ofrecen una primera aproximación útil para entender qué está en juego en una agenda regional más ambiciosa.

**Los beneficios de la gravedad.** Como se discutió en la Sección 3 y en el Apéndice técnico 3.2, un rasgo de la gravedad sectorial que resulta conveniente es que va más allá de la variable *dummy* estándar para captar el impacto de los ACP. Incluye información sobre los aranceles aplicados y los márgenes de preferencias (MdP) de los ACP a un nivel sectorial bastante desagregado (4 dígitos del Sistema Armonizado), que proporciona una buena plataforma para simular los efectos comerciales de un TLC panregional en los distintos sectores y subregiones. Debido a que este estudio está centrado en un TLC de toda ALC, el modelo se aplicó de modo de estimar cuáles han sido los efectos promedio de los ACP intrarregionales en ALC —en vez de estimar el efecto de cada ACP individual— y los resultados se utilizaron para simular un escenario en el cual se eliminan todos los aranceles intrarregionales. Los detalles técnicos se encuentran en el Apéndice técnico 5.1.

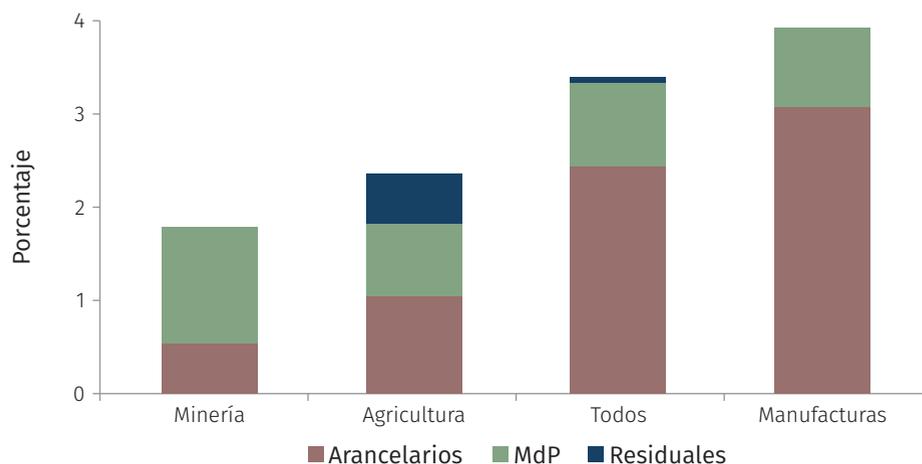
El Gráfico 5.8 presenta los resultados para la región en su conjunto. Avanzar hacia un TLC-ALC incrementaría el comercio intrarregional global un 3,5%, principalmente gracias a la eliminación de los aranceles. Un tercio de estos beneficios se debe a los llamados efectos indirectos que captan los MdP y la *dummy* del ACP general (como la disminución de la incertidumbre política, las mejoras en la facilitación del comercio, la eliminación de BNA y el aumento de los incentivos para la IED que induzca comercio). El mayor beneficiado sería el comercio de manufacturas (4%), seguido, como era de esperar, por la agricultura (el sector donde son más relevantes los beneficios indirectos, dada la prevalencia de BNA), y por la minería.

El Gráfico 5.9 desagrega los incrementos de las exportaciones por subregión, y el Gráfico 5.10 los desagrega por subregión y sector. Como puede apreciarse, Centroamérica aumentaría sus exportaciones más que las restantes subregiones (12%), impulsadas por incrementos en el sector agrícola, con un 35% de estos

AVANZAR HACIA UN  
TLC-ALC INCREMENTARÍA EL  
COMERCIO INTRARREGIONAL  
GLOBAL UN 3,5%

EL MAYOR BENEFICIADO  
SERÍA EL COMERCIO DE  
MANUFACTURAS, CON UNA  
EXPANSIÓN DEL 4%

**GRÁFICO 5.8 BENEFICIOS DE UN TLC-ALC PARA EL COMERCIO INTRARREGIONAL, POR SECTOR: UN MODELO DE GRAVEDAD SECTORIAL**



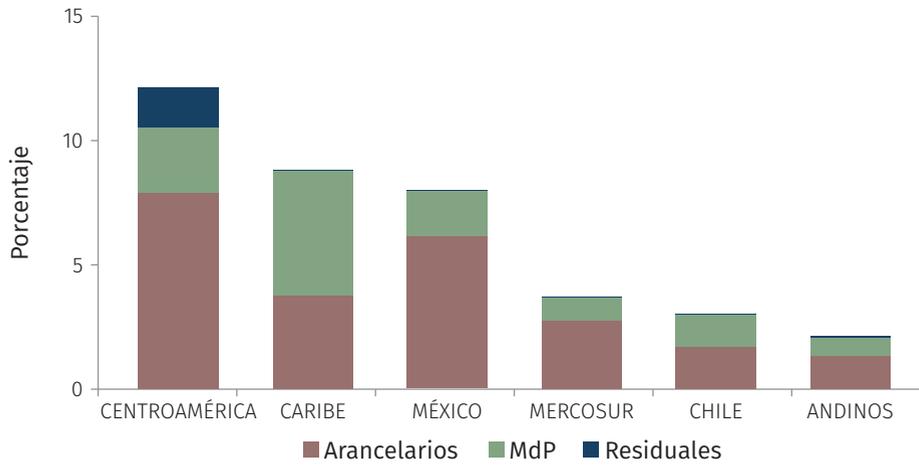
Fuente: Especialistas del BID.

Nota: Simulación de un escenario de aranceles nulos basado en los coeficientes estimados que se presentan en el Cuadro A.5.1, columnas 2, 4, 6 y 8 del Apéndice técnico 5.1. Los efectos arancelarios, indirectos y residuales derivan de las reducciones arancelarias, de los MdP y de un residuo del ACP que capta todo lo demás, respectivamente.

explicados por otros factores distintos de la eliminación de aranceles. Estos beneficios derivan de un mejor acceso al MERCOSUR, a algunos de los países andinos y a los del Caribe (véase el Cuadro 2.2, Sección 2). El Caribe aparece en segundo lugar, con beneficios estimados en un 8,8%, impulsados por la agricultura y por un mejor acceso a la mayor parte de la región, especialmente al MERCOSUR y a México.<sup>88</sup> Los beneficios de México aparecen inmediatamente a continuación, con ganancias del 8%, impulsadas por las manufacturas, y donde la eliminación de aranceles da cuenta de la mayor parte de los resultados. El MERCOSUR aparece en el medio del pelotón, con beneficios del 4%, derivados de la eliminación de aranceles a los bienes manufacturados y agrícolas, especialmente en México y Centroamérica. Los países andinos y Chile aparecen en último lugar y con beneficios similares; este resultado se condice con el hecho de que tengan redes más amplias de acuerdos intrarregionales. Sin embargo, sus beneficios se desagregan de un modo diferente. Mientras que el principal factor explicativo en los países andinos son las manufacturas, en el caso de Chile, es la agricultura. Los beneficios que

<sup>88</sup> Debido a limitaciones de los datos, el grupo del Caribe está restringido a los siguientes países: Belice, Bahamas, Barbados, Guyana, Haití, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago.

**GRÁFICO 5.9 AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES COMO CONSECUENCIA DE UN TLC-ALC, POR SUBREGIÓN: UN MODELO DE GRAVEDAD SECTORIAL**



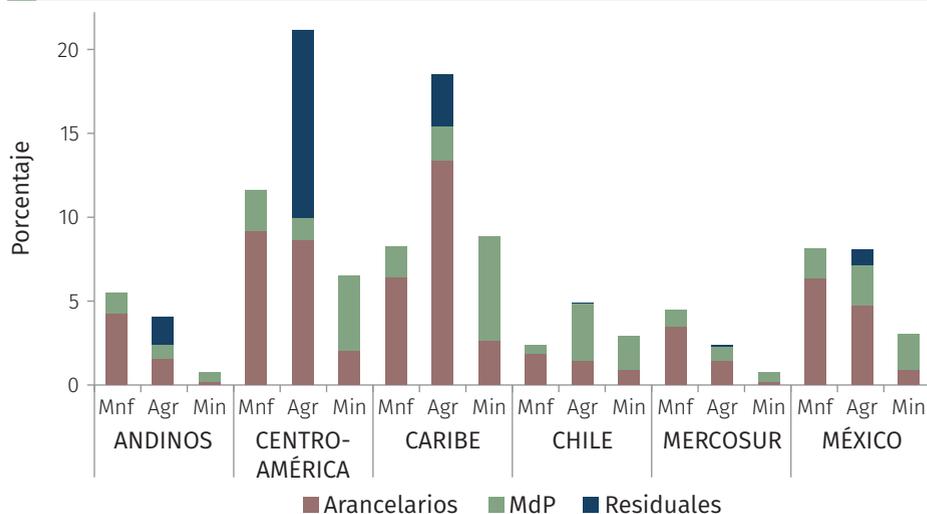
Fuente: Estimaciones del BID.

Nota: Estos son los incrementos de las exportaciones a otras subregiones que surgen de la simulación de un escenario de aranceles nulos basado en los coeficientes estimados que se presentan en el Cuadro A.5.1, columnas 2, 4, 6 y 8 del Apéndice técnico 5.1. Los efectos arancelarios, indirectos y residuales derivan de las reducciones arancelarias, de los MdP y de un residuo del ACP que capta todo lo demás, respectivamente.

obtienen los países andinos están mayormente concentrados en Centroamérica y el Caribe, mientras que los de Chile lo están principalmente en el Caribe.

¿Qué puede decirse de estos beneficios? Ciertamente, dan lugar a la interpretación del vaso medio lleno y el vaso medio vacío. Parecen escasos si se los compara con los resultados obtenidos por acuerdos subregionales en el pasado, que oscilaron entre un 8% y un 41% (véase la Sección 3 para más información). ¿Pero significa esto que los gobiernos no deberían invertir capital político para hacer frente al problema de la fragmentación? No necesariamente. Como ya se sugirió anteriormente, es muy probable que este tipo de ejercicio determine los límites inferiores de los beneficios potenciales, porque se centra solamente en los efectos directos inmediatos. Además, no resulta sorprendente que estos beneficios tiendan a ser menores que los que trajeron aparejados los primeros ACP, que se pusieron en marcha en un contexto de niveles de protección mucho más elevados. No obstante, incluso si se toma a rajatabla el beneficio promedio del 3,5% (equivalente a US\$ 11.300 millones en 2017) —el cual, como ya se señaló, esconde variaciones significativas entre las subregiones y los sectores— esto no

**GRÁFICO 5.10 AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES COMO CONSECUENCIA DE UN TLC-ALC, POR SECTOR Y SUBREGIÓN: UN MODELO DE GRAVEDAD SECTORIAL**



Fuente: Estimados del BID.

Nota: Estos son los aumentos de las exportaciones a otras subregiones que surgen de la simulación de un escenario de aranceles nulos basado en los coeficientes estimados que se presentan en el Cuadro A.5.1, columnas 2, 4, 6 y 8 del Apéndice técnico 5.1. Los efectos arancelarios, indirectos y residuales derivan de las reducciones arancelarias, de los MdP y de un residuo del ACP que capta todo lo demás, respectivamente.

es algo que se pueda pasar por alto. Por ejemplo, el comercio intrarregional de ALC cayó un 26% entre 2012 y 2017.<sup>89</sup> En este escenario, hasta un incremento del 3,5% de los flujos comerciales por única vez constituye una ganancia que la región no puede darse el lujo de ignorar.

**Una mirada breve a los efectos sobre toda la economía.** El enfoque de equilibrio general contribuye al análisis al proporcionar una visión más acabada del impacto de los ACP de ALC en toda la economía. Como se mencionó anteriormente, el panorama sigue estando lejos de ser perfecto, porque en el modelo persisten limitaciones muy importantes para capturar todas las fuentes de las que derivan los beneficios comerciales, particularmente aquellas que surgen del comercio de servicios, de la intensificación de la competencia, de la difusión del conocimiento y de la innovación.<sup>90</sup> Ninguno de estos beneficios es captado

<sup>89</sup> Estimado de BID con base en INTrade.

<sup>90</sup> Para más detalles, véase el Apéndice técnico 5.2.

por las simulaciones, que reflejan, principalmente, los cambios en los precios relativos y las mejoras en la asignación de recursos. Por lo tanto, estos resultados también deberían ser considerados como límites inferiores de los incrementos potenciales y son más ilustrativos de las variaciones de los beneficios entre los distintos escenarios que de sus valores absolutos.

Las simulaciones muestran en detalle cómo variarían las exportaciones de bienes con la implementación plena de un TLC-ALC (que incluya la acumulación de RoO) en los tres escenarios estilizados. El primer escenario —el *statu quo*— supone que el mundo va a retomar su camino hacia los megaacuerdos a través de la implementación plena del TPP y TTIP. El segundo supone que China concluirá un ACP con socios de la región del Pacífico —la Asociación Económica Integral Regional (RCEP)—<sup>91</sup>. El tercer y último escenario, llamado «fricciones del comercio mundial», replica un contexto plagado por más barreras comerciales y simula el impacto de un incremento de 20 puntos porcentuales de los aranceles bilaterales globales.

Los resultados de la variación de las exportaciones totales (intra y extrarregionales) se muestran en el Cuadro 5.1; se excluye al Caribe debido a limitaciones de los datos. Lo que resulta evidente a primera vista es que la «estrategia» del TLC-ALC es dominante en los tres escenarios, pero su impacto es particularmente relevante en un entorno de fricciones comerciales aumentadas. Un TLC-ALC no evitaría que caigan las exportaciones de la región en caso de un conflicto comercial, pero morigeraría dicha caída en aproximadamente un 40%. Este efecto «amortiguador» tiene el mismo orden de magnitud para todos los países y subregiones, excepto México, debido a que su dependencia del mercado estadounidense es mucho mayor. En el caso de los dos escenarios de mega-ACP, un TLC-ALC también es, inequívocamente, la mejor opción. Sin embargo, los beneficios absolutos son moderados, sobre todo porque ninguno de los dos escenarios parece significativo para la región, ya sea porque los países involucrados ya tienen ACP bilaterales o porque los mercados y las preferencias en cuestión no son particularmente relevantes para ALC.<sup>92</sup>

En términos generales, como en el ejercicio de equilibrio parcial, no se trata aquí de beneficios sin precedentes, lo cual incluso permite pensar que hay un sesgo de subestimación en la metodología. Pero, una vez más, lo que se procura

<sup>91</sup> De las negociaciones de la RCEP están participando los 10 países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), además de Australia, China, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda.

<sup>92</sup> Otros ejercicios de equilibrio general computable realizados para la TPP, como el Capítulo 4 de Banco Mundial (2016), también indican que el impacto sobre las exportaciones de ALC sería muy reducido.

**CUADRO 5.1 ANÁLISIS DE EQUILIBRIO GENERAL DEL IMPACTO DE UN TLC-ALC\* SOBRE LAS EXPORTACIONES REGIONALES EN DISTINTOS ESCENARIOS COMERCIALES (%)**

País/ Subregión	Escenario comercial			Respuesta de ALC		
País	<i>Statu quo</i>	Liderado por China	Fricciones comerciales	<i>Statu quo</i> +TLC-ALC	Liderado por China +TLC-ALC	Fricciones comerciales +TLC-ALC
América Latina	0,00	-0,03	-13,37	0,65	0,62	-8,12
México	0,16	0,05	-15,25	0,25	0,15	-14,05
Centroamérica y RD	-0,36	0,03	-13,65	1,60	1,96	-4,91
Andinos	0,00	-0,05	-10,98	1,70	1,67	-2,86
Chile	0,04	0,04	-6,69	0,23	0,22	-2,80
MERCOSUR	-0,07	-0,13	-14,53	0,32	0,25	-7,67

Fuente: Estimaciones del BID

\* El Caribe no está incluido. Para más detalles, véase el Apéndice técnico 5.2.

es lograr una base económica más fuerte para más de medio siglo de aspiraciones de integración regional, durante los cuales muchas veces la política le ganó la pulseada la economía. Las estimaciones indican que una inyección de racionalidad económica sería muy oportuna en este momento, cuando la región enfrenta una fuerte oleada proteccionista en la economía mundial.

## Referencias

- Banco Mundial (2016) *Global Economic Prospects*. January 2016. Washington, DC: Banco Mundial.
- Blyde, J. S., editor. 2014. *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*. Cham, Suiza y Washington, DC, EE. UU.: Springer y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blyde, J. y V., Faggioni. 2017. «International Supply Chains and Trade Agreements». *Applied Economics Letters*, DOI: 10.1080/13504851.2017.1409414.
- Bombarda, P. y E. Gamberoni. 2013. «Firm Heterogeneity, Rules of Origin and Rules of Cumulation». *International Economic Review* 54 (1): 307–328.
- Conconi, P., M., García Santana, L., Puccio y R., Venturini. 2018. «From Final Goods to Inputs: The Protectionist Effect of Preferential Rules of Origin», *American Economic Review* (de próxima publicación).
- Giordano, P., M. Watanuki y O. Gavagnin. 2013. «Modelo de equilibrio general computable BID-INT - Marco Teórico y Aplicaciones». Nota Técnica IDB-TN-505. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Koopman, R., Wang, Z., & Wei, S.-J. (2014). “Tracing Value-Added and Double Counting in Gross Exports.” *American Economic Review*, 104(2), 459–494. doi:10.1257/aer.104.2.459

## Apéndice técnico 5.1

Los resultados presentados en los Gráficos 5.8 a 5.10 están basados en un ejercicio que utiliza el mismo modelo de gravedad sectorial descrito en el Apéndice técnico 3.2. El objetivo es estimar cuál es el impacto sobre los flujos comerciales de un escenario en el cual se implementa un TLC-ALC completo, lo cual significa que todos los aranceles intrarregionales caen a un valor de cero.

El primer paso ajusta el modelo gravedad para estimar el impacto promedio de los ACP intrarregionales de ALC. Está basado en las siguientes especificaciones:

$$\begin{aligned} \ln(M_{ijt}^s) = & \beta_{intraALC} \ln(1 + TF_{ijt}^s) * (D_i * D_j) + \beta_{Otro} \ln(1 + TF_{ijt}^s) * (1 - D_i * D_j) \\ & + \rho_{intraALC} \ln(1 + MOP_{ijt}^s) * (D_i * D_j) + \rho_{Otro} \ln(1 + MOP_{ijt}^s) * (1 - D_i * D_j) \\ & + \omega_{intraALC} PTA_{ijt} * (D_i * D_j) + \omega_{Otro} PTA_{ijt} * (1 - D_i * D_j) \\ & + \gamma_{ij}^s + \delta_{it}^s + \lambda_{jt}^s + \epsilon_{ijt}^s \end{aligned}$$

donde,  $D_i$  y  $D_j$  son variables *dummy* que toman el valor 1 si el país importador  $i$  o el país exportador  $j$  pertenecen a ALC.

El modelo se estimó por separado para cuatro sectores: carnes, vegetales y cereales, manufacturas, y minerales. Las columnas 1, 3, 5 y 7 del Cuadro A.5.1 presentan los resultados de la regresión. El modelo se reestimó para cada sector a fin de incluir solamente las variables que tienen coeficientes significativos. Los resultados se muestran en las columnas 2, 4, 6 y 8.

El segundo paso simula el efecto comercial de un TLC-ALC (aranceles nulos entre los países de ALC), utilizando los coeficientes de las columnas 2, 4, 6 y 8 y la ecuación A.5.1 para predecir el comercio bilateral cuando los aranceles se llevan a cero. El año base utilizado fue 2013, excepto para Chile, cuyos datos de preferencias para ese año no estaban disponibles y fueron reemplazados por los de 2015. Como se explicó en el Apéndice técnico 3.2, el efecto total se descompuso en el efecto directo (aranceles), el efecto indirecto (MdP) y el efecto *dummy* residual del ACP.

En este ejercicio, ALC está compuesta por 26 países: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Estos países están agrupados en cinco subregiones o países de acuerdo con su participación en ACPs y la disponibilidad de

datos: MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay); Centroamérica (Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá); países andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela); Chile; y México.

Los ACP incluidos son los mismos que fueron utilizados en el Apéndice técnico 3.2. Los ACP intra ALC son los siguientes: Comunidad Andina (CA); AC-MERCOSUR; MCCA; MCCA-México; CAFTA-RD; CARICOM; CARICOM-Colombia; CARICOM-Costa Rica; CARICOM-Cuba; CARICOM-República Dominicana; CARICOM-Venezuela; MERCOSUR; MERCOSUR-Bolivia; MERCOSUR-Chile y los ACE de la ALADI.

**CUADRO A.5.1 ESTIMACIÓN DEL MODELO DE GRAVEDAD POR SECTOR. RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Carnes	Carnes	Vegetales y cereales	Vegetales y cereales	Manufac-turas	Manufac-turas	Minería	Minería
	(S2)							
ln_arancel_ par intra-ALC	-0,823 (0,652)		-1,220** (0,491)	-1,189 (0,383)	-2,137*** (0,113)	-2,143*** (0,113)	-1,860* (0,969)	-1,792* (0,965)
ln_arancel_ otros pares	-0,692*** (0,072)	-0,745*** (0,061)	-0,545*** (0,057)	-0,545*** (0,057)	-0,601*** (0,020)	-0,601*** (0,020)	-0,786*** (0,152)	-0,831*** (0,142)
ln_MdP_ par intra-ALC	1,751*** (0,494)	2,120*** (0,457)	0,138 (0,487)		0,654*** (0,118)	0,659*** (0,118)	3,902*** (1,114)	3,886*** (1,110)
ln_MdP_ otros pares	0,128 (0,092)		0,152** (0,073)	0,149** (0,073)	0,298*** (0,029)	0,298*** (0,029)	0,128 (0,253)	
ACP intra_ALC	0,421** (0,174)	0,457*** (0,174)	-0,138 (0,096)		0,010 (0,018)		-0,048 (0,163)	
Otros ACP	-0,034 (0,023)		-0,014 (0,013)		0,032*** (0,003)	0,032*** (0,003)	0,031 (0,020)	
Observaciones	805.214	805.214	2.124.774	2.124.774	37.281.238	37.281.238	1.089.801	1.089.801
R cuadrado	0,831	0,831	0,826	0,826	0,820	0,820	0,822	0,822
imp#exp#sa4	SÍ							
exp#sa4#año	SÍ							
imp#año	No							
imp#sa2#año	SÍ							

Los errores estándar están agrupados en clústeres por imp#exp#sa4 entre paréntesis.

\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

## Apéndice técnico 5.2

Los resultados de equilibrio general que se presentan en el Cuadro 5.1 están basados en el modelo de equilibrio general computable (EGC) desarrollado por Giordano, Watanuki y Gavagnin (2013). Esta versión del modelo ha sido específicamente desarrollada para evaluar los beneficios de una respuesta política que le permitiría a la región ampliar y profundizar su integración regional para contrarrestar el impacto negativo de un contexto externo que se vuelve progresivamente cada vez más proteccionista.

El modelo pertenece a la clase de modelos de EGC globales (multipaís y multi-sectoriales), que tienen las siguientes características: estático, con rendimientos constantes a escala y competencia perfecta, niveles de empleo fijos y sin vínculos entre el comercio y la productividad total de los factores. Para esta aplicación en particular, se introdujeron las siguientes extensiones del modelo: 1) la separación de los insumos domésticos y las importaciones (es decir, los supuestos de Armington) en la función de producción de cada demandante; 2) el modelado explícito de las RoO, y 3) la inclusión de los costos del comercio.

El modelo se calibró utilizando la base de datos GTAP 9a. Específicamente, identifica veintinueve países, once sectores, dos categorías de trabajo, un *stock* de capital físico y los recursos naturales (es decir, la tierra) utilizados en la agricultura y en la minería. El modelo supone movilidad perfecta entre los sectores, tanto para las categorías del trabajo como para el capital físico, y especificidad del sector para los recursos naturales utilizados en agricultura y en la minería. A nivel macro, se aplicaron las siguientes reglas de cierre macroeconómico: (a) balanza de pagos: para asegurar que las simulaciones son neutras en términos de cambios en los activos extranjeros netos de los países, las variaciones de los tipos de cambio reales mantienen una balanza de cuenta corriente que está fija en moneda extranjera; (b) consumo del gobierno: para asegurar que las simulaciones son neutras en términos de presupuesto, las variaciones en la alícuota del impuesto a las ganancias sobre los hogares se neutralizan en el presupuesto gubernamental (es decir, no hay financiamiento doméstico ni extranjero adicional sobre los valores de la línea de base); y (c) inversión intertemporal: para asegurar la neutralidad entre las simulaciones en términos de la inversión en actividades futuras, la inversión real es fija. A raíz de las dos últimas reglas de cierre, las variaciones del consumo privado real pueden considerarse equivalentes a cambios del bienestar agregado.

Las simulaciones parten de una línea de base que replica a la economía mundial en el año base, sobre la cual se construyeron los siguientes grupos de escenarios:

1. **Statu quo:** Este conjunto de escenarios supone que el contexto comercial mundial sigue el curso establecido en la última década. Estados Unidos está en el centro de las iniciativas negociadoras (EE. UU.-mundo), y los megaacuerdos regionales —que fueron modelados como una eliminación gradual completa de los aranceles residuales entre los miembros de la TPP y de la TTIP— son los principales impulsores de la liberalización comercial.
2. **Liderado por China:** Un escenario alternativo supone que China asume el liderazgo al concluir un tratado de libre comercio con socios de la región del Pacífico, el cual fue modelado como una liberalización comercial completa entre los miembros de la iniciativa RCEP.
3. **Fricciones en el comercio mundial:** Este conjunto de escenarios supone que las fricciones existentes en el comercio mundial se incrementan. Se modeló como la imposición de un arancel hipotético 20 puntos porcentuales por encima de los aranceles actualmente aplicados a todos los flujos de comercio bilateral.
4. **Respuesta de América Latina y el Caribe (con integración):** El último conjunto de escenarios se diseñó como una variante de las discutidas anteriormente. Compara la alternativa de tratar de establecer un área de libre comercio profunda, por la cual no solo se eliminan los aranceles residuales entre todas las economías de la región, sino que también se armonizan las RoO en un único conjunto de disposiciones (TLC-ALC). Técnicamente, este escenario elimina el subsidio implícito otorgado a los bienes intermedios dentro de los TLC y el impuesto implícito sobre los bienes intermedios que no pertenecen al TLC, originados en países de la región y vigentes antes de que se produzca esta integración más profunda.

Dada la especificación del modelo y los supuestos subyacentes, los resultados no deberían interpretarse como una predicción de la magnitud de los efectos de los experimentos de reforma política que de otro modo serían hipotéticos sobre toda la economía, sino que deberían ser vistos como indicativos de su orden de relevancia en un *ranking* que sirva para fijar prioridades para las políticas. El Cuadro A.5.2 detalla el impacto de los escenarios seleccionados sobre las exportaciones y las importaciones por subregión.

**CUADRO A.5.2 IMPACTO COMERCIAL DE LOS ESCENARIOS DE SIMULACIÓN SELECCIONADOS**  
(US\$ y cambio porcentual respecto de la línea de base)

	País	Base (*)	Contexto externo			Respuesta de América Latina		
			EE. UU.- mundo	China- mundo	Aranc20- mundo	EE. UU.- mundo +TLC-ALC	China- mundo +TLC-ALC	Aranc20- mundo +TLC-ALC
<b>Exportaciones</b>	México	352.233	0,157	0,049	-15,245	0,246	0,154	-14,051
	Centroamérica y RD	87.968	-0,360	0,033	-13,654	1,596	1,963	-4,907
	Andinos	213.466	-0,003	-0,045	-10,981	1,701	1,669	-2,857
	Chile	94.021	0,044	0,039	-6,691	0,230	0,224	-2,799
	MERCOSUR	390.387	-0,065	-0,132	-14,529	0,320	0,251	-7,665
	América Latina	1.138.075	0,001	-0,033	-13,370	0,647	0,617	-8,124
<b>Importaciones</b>	México	322.089	-0,149	0,025	-17,936	0,669	0,860	-14,482
	Centroamérica y RD	117.052	-0,387	-0,128	-10,443	1,367	1,609	-3,276
	Andinos	180.673	-0,149	-0,142	-14,406	1,582	1,608	-4,840
	Chile	80.891	0,106	-0,241	-12,817	0,548	0,219	-6,763
	MERCOSUR	373.076	-0,194	-0,372	-17,074	0,312	0,128	-8,404
	América Latina	1.073.782	-0,171	-0,178	-15,840	0,765	0,765	-8,945

Fuente: Estimaciones del BID

Nota: (\*) en millones de US\$.



# CONCLUSIONES

Este informe se propuso responder algunas preguntas clave acerca de los resultados del experimento de ALC con el «nuevo regionalismo», que ya lleva más de un cuarto de siglo, y sus implicancias para la agenda de política comercial de la región. Cinco secciones de análisis después, ¿cuáles han sido los principales hallazgos? La imagen que vemos en el espejo retrovisor está llena de matices. El regionalismo abierto de principios de la década de 1990 claramente sirvió para superar la parálisis de la posguerra, enraizada en el conflicto entre el proteccionismo de los países de ALC y sus aspiraciones de integración. Este regionalismo fue floreciendo a medida que las estrategias de desarrollo de estos países fueron virando hacia políticas comerciales promercado y procomercio, que no solo facilitaron la liberalización comercial intrarregional, sino que también minimizaron los costos del desvío de comercio implícitos en las liberalizaciones preferenciales.

El nuevo regionalismo estuvo asimismo marcado por un viraje de objetivos pan-regionales ambiciosos a nuevas configuraciones subregionales más pragmáticas. No obstante, este enfoque tuvo sus pros y sus contras. Por un lado, simplificó y aceleró las negociaciones, y abrió al mismo tiempo la puerta a acuerdos más profundos, al estilo europeo. Sin embargo, por otro lado, impuso límites estrictos a los beneficios de los ACP regionales al promover la fragmentación. Los ejercicios cuantitativos realizados en este estudio muestran de manera inequívoca que los ACP subregionales fueron herramientas poderosas para promover la integración regional: impulsaron el comercio intrarregional un 64%, en promedio, a pesar de los problemas casi generalizados de implementación. De todos modos, los resultados también reflejan que los ACP fueron muy inefectivos para materializar su principal motivación económica: impulsar la competitividad en el exterior. Este resultado negativo puede atribuirse, en gran medida, a

la fragmentación. Los ACP subregionales de ALC, de poca envergadura y cuyos miembros tienen ventajas comparativas similares, no tenían las condiciones necesarias para generar ganancias de escala y especialización lo suficientemente grandes como para mover la aguja de la competitividad en el mercado global. Esta limitación se hizo aún más intensa en un contexto en que el surgimiento de las megaeconomías y los megaacuerdos estaban transformando la economía mundial.

Cuando el foco del informe se traslada hacia la agenda de políticas futura, las recomendaciones pueden sonar desconcertantes, ya que sugieren una solución que ya se intentó y no pudo concretarse: la convergencia hacia un TLC panregional. ¿Por qué creer que será distinto esta vez? Estas recomendaciones, discutidas en la Sección 4, están basadas en las enseñanzas, así como en los desafíos y oportunidades presentados por los nuevos contextos políticos regionales y globales.

En una economía mundial cada vez más dominada por megaeconomías y megaacuerdos, pero que también enfrenta el desafío de una reacción proteccionista, el mosaico de pequeños ACP intrarregionales de ALC le deja pocas alternativas a la región: o bien estos ACP adquieren una masa crítica económica o enfrentarán una muerte lenta o, lo que es peor, se tornaron irrelevantes. Si los gobiernos de ALC quieren aferrarse a sus objetivos de integración regional, la respuesta es la convergencia. A diferencia de lo que ocurrió con las iniciativas anteriores, la región ahora tiene un contexto político favorable y un punto de partida ventajoso: casi el 90% del comercio intrarregional ya se encuentra libre de aranceles. La pregunta candente es, no obstante, cuál será la mejor manera de crear un TLC panregional. Aquí es donde más entra en juego la capacidad de aprender de los errores del pasado.

Este informe no subestima las restricciones políticas del presente desafío. Analiza distintas rutas alternativas hacia la convergencia, dándoles a los gobiernos la posibilidad de elegir el itinerario más apropiado para sus circunstancias particulares. Pueden asumir un enfoque más cauteloso, paso a paso, empezando por ampliar la acumulación de RoO entre los acuerdos existentes, para luego unir los eslabones sueltos en estas relaciones. Alternativamente, pueden elegir una vía sin escalas hacia un TLC-ALC. Dadas las experiencias que ha tenido la región con las uniones aduaneras, las instituciones supranacionales y disciplinas muy complejas, las recomendaciones apuntan a una zona de libre comercio estándar, basada en una arquitectura intergubernamental y centrada en los bienes y servicios como un primer paso. En el espíritu de un «acuerdo vivo»,

otros temas, como la propiedad intelectual, disciplinas laborales o el medio ambiente, también se pueden considerar, una vez que ya estén sentados los pilares para establecer de manera sólida un área de libre comercio de bienes y servicios regional.

Dicho acuerdo también tiene que incluir un capítulo amplio sobre facilitación del comercio, que no solo comprenda aquellas medidas relacionadas con las aduanas, sino también mecanismos que sean capaces de minimizar los costos de transporte y de transacción, como las normas técnicas, las medidas fitosanitarias y la logística. Si bien los esfuerzos para racionalizar estas medidas y promover su armonización no necesariamente dependen de un acuerdo comercial formal, esta plataforma representa una oportunidad inigualable para facilitar la coordinación y hacer cumplir los compromisos que ya están incluidos en una serie de iniciativas subregionales relacionadas con infraestructura y facilitación comercial.

Otra recomendación crucial es lograr que las negociaciones se inicien tan pronto como una masa crítica de países con la suficiente fuerza gravitatoria indiquen su compromiso de alcanzar el establecimiento de un TLC-ALC —no es necesario que todos los gobiernos de la región participen en las primeras etapas—. Si nos remitimos al manual por el que se guio la Alianza del Pacífico, hay que exigir que todos los que aspiran a convertirse en miembros sean ya parte de ACP bilaterales o subregionales, de modo de facilitar las negociaciones y enviar una señal de fuerte compromiso con estas —algo que se torna imprescindible para la credibilidad de la región—. En este proceso, Argentina, Brasil y México están en una posición inigualable para jugar un rol fundamental y, eventualmente, unir a los bloques subregionales más importantes de la región —la Alianza del Pacífico (AP) y el MERCOSUR—, cuyos mercados sumados totalizan US\$ 4,3 billones, que equivalen al 81% del PIB de ALC.

El informe concluye con algunas estimaciones de los potenciales beneficios comerciales que la convergencia podría generar. El mensaje es claro: probablemente los beneficios de la convergencia no serán una panacea, ni siquiera un fuerte impulso al comercio de ALC, pero son frutos maduros, al alcance la mano, que la región no puede darse el lujo de ignorar. Hay una oportunidad muy clara para que ALC refuerce los fundamentos económicos de un compromiso que sobrevivió las idas y venidas de la política durante, por lo menos, medio siglo. A lo largo de este proceso, la región puede obtener ganancias que están lejos de ser despreciables, lo cual es una rareza en el contexto actual del comercio mundial.

Las estimaciones del impacto inmediato y localizado de un TLC-ALC sugieren que los beneficios alcanzarían el 9% en el comercio intrarregional de bienes intermedios utilizados en las exportaciones de ALC, lo cual les daría un impulso muy importante a las cadenas regionales de valor poco desarrolladas de la región. Asimismo, se espera que el comercio intrarregional en conjunto aumente un 3,5% promedio (unos US\$ 11,300 millones adicionales, sobre la base de los flujos de 2017), con una varianza significativa entre las subregiones y los sectores (que va desde el 1% en el caso de la minería de los países andinos hasta un 8% en las manufacturas mexicanas y un 21% en la agricultura de Centroamérica). Incluso si estas ganancias se tomaran a rajatabla —cuando en realidad no hay dudas de que son estimaciones parciales de un límite inferior—, no pueden desestimarse como si fueran irrelevantes, especialmente en este contexto en el que el comercio intrarregional cayó un 26% entre 2012 y 2017. Las estimaciones que tratan de capturar los efectos sobre toda la economía plantean un panorama similar de beneficios modestos pero tangibles, que son particularmente útiles para ilustrar de qué manera la potencial convergencia puede actuar como una póliza de seguro. Si se incrementan las fricciones en el comercio mundial, un TLC panregional mitigaría los efectos negativos sobre las exportaciones de ALC en hasta un 40%.

Estas estimaciones también entrañan un mensaje importante en términos de las ventajas de encarar la convergencia con un enfoque agresivo, en lugar de optar por un abordaje más cauteloso. Si los beneficios de recorrer el largo camino hacia un TLC panregional son tangibles pero limitados, transitarlo lentamente y paso a paso puede tornarlos irrelevantes, a pesar de las eventuales ventajas políticas de dicha estrategia, especialmente en vistas del ritmo arrollador al que se están produciendo las transformaciones de la economía mundial. Si los gobiernos de la región están realmente comprometidos a fortalecer los fundamentos políticos y económicos en favor de la integración, el tiempo, lamentablemente, no está de su lado.

¿Qué puede decirse del experimento de América Latina y el Caribe con la integración regional? ¿Satisfizo las expectativas? ¿Qué sugiere este experimento para la agenda de integración regional hacia el futuro? Los cambios tectónicos ocurridos en la economía mundial durante el último cuarto de siglo, ¿son importantes para el diseño de políticas? Este informe ofrece respuestas a estas preguntas acuciantes. Sostiene que, si bien el «nuevo regionalismo» resultó, en términos generales, efectivo para promover el comercio intrarregional, no logró impulsar la competitividad de la región en el exterior. La fragmentación es vista como el pecado original, y su redención a través de la convergencia, como el camino seguir. Las recomendaciones de política ofrecen distintas vías alternativas hacia la convergencia —desde un enfoque cauteloso de acumulación de reglas de origen hasta una carrera sin escalas hacia un TLC-ALC—, pero incluyen también una advertencia: en el desafiante entorno comercial de la actualidad, los beneficios de avanzar con cautela pueden ser demasiado exiguos o llegar demasiado tarde.