

Antoni Estevadeordal*

EL NUEVO MAPA DE ACUERDOS COMERCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA INSERCIÓN DE EUROPA

El lento crecimiento económico, tanto a nivel internacional y regional, en los últimos cinco a diez años ha significado que América Latina y el Caribe deben encontrar nuevas formas de estimular el crecimiento. De hecho América Latina y el Caribe (ALC) están trabajando en la profundización y ampliación de la integración a través de las redes comerciales existentes; en particular las que existen entre ALC y la Unión Europea (UE). Ambas regiones pueden beneficiarse ampliamente de una cooperación más estrecha, especialmente teniendo en cuenta la nueva arquitectura del comercio internacional emergente. Este artículo analiza las formas en que las dos regiones pueden trabajar juntas.

Palabras clave: integración, regionalismo, comercio, infraestructura.

Clasificación JEL: F02, F13, F15.

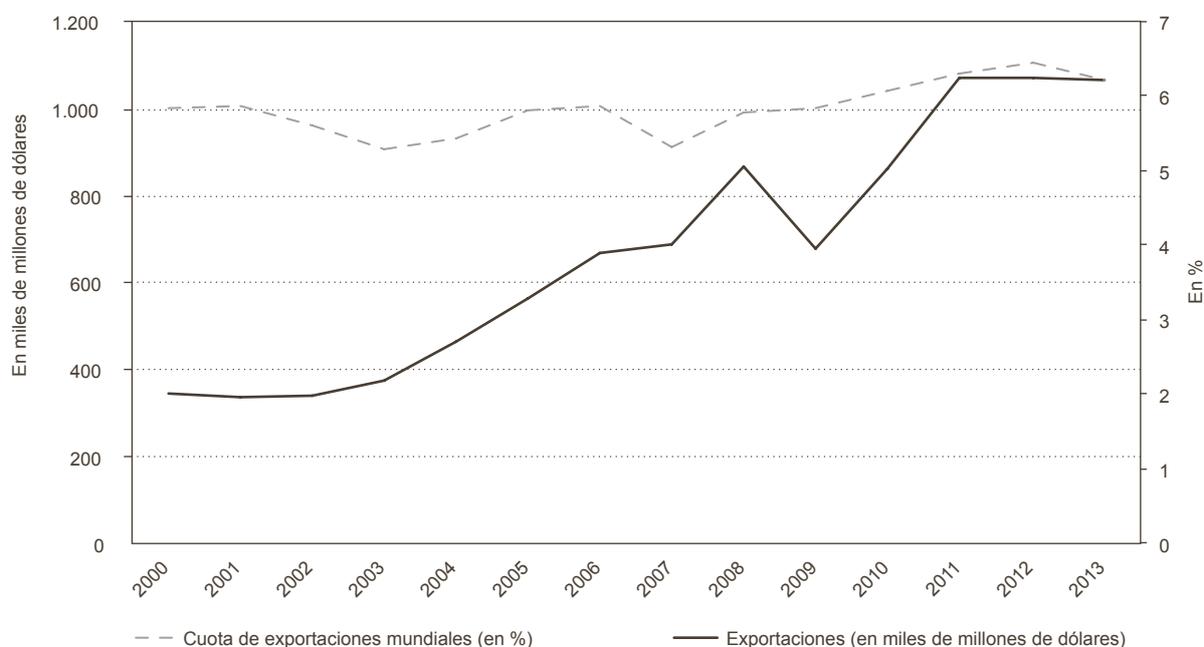
1. Introducción

La idea de alcanzar una mayor integración en la región de América Latina y el Caribe (ALC) ha existido durante décadas y se ha centrado en cómo aprovechar las similitudes y las ventajas comparativas de los países de ALC para que la región goce de un entorno económico más estable. Las ideas sobre cómo lograr esta agenda de integración han evolucionado con el tiempo y han sido el foco de discusión de muchos debates. A medida que avanza el ritmo de desarrollo a nivel regional y global, la región de ALC debe

tener en cuenta cómo avanzar y mantener en marcha la agenda de la liberalización del comercio. A nivel regional, ALC se benefició en la última década de los fuertes precios de las materias primas, lo que permitió a los países de la región pagar deudas, acumular reservas e invertir más que en décadas anteriores. Sin embargo, ese *boom* llegó a su fin y la región ahora atraviesa un período de crecimiento lento y de inestabilidad económica. Y es que, aunque de 2000 a 2013, las exportaciones de ALC crecieron en promedio un 10 por 100 al año, la región no ha sido capaz de aumentar su cuota de mercado en el extranjero. Durante el mismo período, las exportaciones de la región como porcentaje de las exportaciones mundiales se han mantenido casi constantes, en alrededor del 6 por 100 (Gráfico 1). A nivel multilateral, las negociaciones en

* Gerente del Sector de Integración y Comercio, Banco Interamericano de Desarrollo.

GRÁFICO 1
EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE AL MUNDO



FUENTE: WITS, Banco Mundial, 2015, <https://wits.worldbank.org/WITS/WITS/Restricted/Login.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

la Organización Mundial del Comercio (OMC) se han estancado, lo que manifiesta que las reglas que actualmente rigen el comercio internacional no parecen haberse actualizado durante décadas y, por ende, no cumplen las necesidades que precisamente tienen hoy día las empresas y las economías.

Por consiguiente, los países de ALC deben encontrar nuevas formas de estimular el crecimiento. Una manera de hacer esto es construir sobre el trabajo ya realizado en ejes como la liberalización del comercio, la inversión en la región y consolidar la integración. Otra alternativa es que ALC aumente su interacción con socios comerciales internacionales, en particular con los europeos: el foco central de este artículo. Y es que ALC y Europa han tenido históricamente una relación fuerte, y existe una amplia red de acuerdos

bilaterales entre los dos continentes. Sin embargo, recientemente las relaciones económicas entre los dos se han estancado. Es indispensable que ambos bloques logren generar una cooperación más estrecha que sea de beneficio mutuo, porque de la misma manera que algunos países de ALC están luchando por encontrar nuevas formas de impulsar su crecimiento económico, a la vez muchos países europeos aún están lidiando con las consecuencias de la crisis financiera mundial y tienen la necesidad de encontrar nuevos canales que les permitan estimular su crecimiento económico.

Este artículo analizará precisamente cómo la red de acuerdos existentes entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea podría tener un mayor impacto en la arquitectura del comercio de ALC, y cómo esta

relación dinámica puede fortalecerse. Para ello, se revisarán los esfuerzos de integración del pasado, analizando lo que se hizo durante las tres oleadas de regionalismo, cuáles son las lecciones aprendidas y cómo pueden ser aplicadas a los actuales esfuerzos en curso en la región.

2. La historia de integración en la región

Esfuerzos fundadores: el viejo regionalismo

La primera ola de regionalismo ocurrió en la década de 1960, caracterizada por un periodo de protección durante el cual muchos países de ALC —y de otras partes del mundo— sufrieron políticas proteccionistas internas. A medida que se adoptaban medidas proteccionistas, los países de ALC se fueron industrializando y creciendo rápidamente. Una gran parte de la industrialización era estatal y la imposición de medidas para proteger las industrias nacionales de la competencia en el extranjero iba de la mano con el desarrollo de esas economías. Una política que se aplicó en toda la región fue la sustitución de importaciones: política que sustituye los productos importados con la producción nacional para reducir la dependencia de productos extranjeros. Por lo tanto, la integración regional se veía como una manera de ampliar el tamaño del mercado, aumentar y diversificar la producción nacional y aumentar las exportaciones (Estevadeordal, Giordano y Ramos, 2015).

Esta primera ola de regionalismo produjo a la vez algunas de las primeras iniciativas de integración en la región. Por ejemplo, en 1960 se fundaron la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). En 1969 se estableció el Acuerdo de Libre Comercio de América Latina (ahora conocido como ALADI), y en 1973 se estableció la Asociación Caribeña de Libre Comercio, que más tarde se convirtió en la Comunidad del Caribe (Caricom). Estos acuerdos estaban destinados a facilitar la cooperación entre los países, atraer capital

y ampliar el comercio en la región a través de varias políticas, entre ellas: la creación de un mercado común, la eliminación de aranceles y otras políticas económicas coordinadas para compartir los beneficios. Sin embargo, como la crisis de la deuda se afianzó a partir de la década de 1970, las políticas de sustitución de importaciones se hicieron insostenibles y tanto las organizaciones de integración como el apoyo para el regionalismo fracasaron.

El nuevo regionalismo

La segunda —o nueva— ola de regionalismo ocurrió hacia finales de la década de 1980 y a principios de la década de 1990, y se centró en promover la apertura de los países y hacerlos competitivos a nivel internacional. El nuevo regionalismo fue impulsado por fuerzas internas y externas. Internamente, muchos países de la región evolucionaron hacia sistemas democráticos al tiempo que lidiaban con la grave crisis de la deuda que estaba barriendo la región. La acumulación de la deuda externa y el deterioro del tipo de cambio con el dólar estadounidense —entre otras cuestiones— produjeron un estancamiento del crecimiento y una elevación en la inflación y las tasas de desempleo. Como resultado, los países abandonaron las políticas de sustitución de importaciones que se habían vuelto insostenibles, y comenzaron a poner en práctica las reformas de mercado orientadas a la exportación, que por consiguiente alentaron el crecimiento.

Una serie de factores externos jugaron un papel clave en la segunda ola de regionalismo, como lo fue el fin de la Guerra Fría —lo que provocó un gran cambio en el sistema internacional— así como la conclusión de la Ronda de Uruguay y la creación de la Organización Mundial del Comercio. Los esfuerzos de liberalización del comercio proliferaron en todo el mundo. Por ejemplo, Estados Unidos cambió su estrategia de compromiso, basada en un inicio en el multilateralismo y el bilateralismo, hacia una estrategia de regionalismo (Hosono y Nishijima, 2003). Esto se manifiesta en la

creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (o NAFTA por sus siglas en inglés) y del Área de Libre Comercio de las Américas (o FTAA por sus siglas en inglés). ALC fue testigo de una proliferación similar en la creación de acuerdos y organizaciones para promover el comercio intrarregional y el crecimiento orientado a la exportación. Por ejemplo, el Mercado Común del Sur (Mercosur) fue creado y NAFTA fue firmado. Además, las iniciativas CAN y MCCA se relanzaron. Esto produjo cinco bloques subregionales principales: las uniones aduaneras de CAN, MCCA, Caricom, Mercosur y el TLC NAFTA¹.

A diferencia de la primera ola de regionalismo que fue dirigida a la ampliación de los mercados protegidos dentro de la región, la segunda ola estaba destinada a apoyar una estrategia más orientada hacia el exterior y a la exportación, que apoyaba la liberalización. Estos mecanismos de regionalización provocaron un debate en torno a la forma de conciliar puntos de vista divergentes sobre las modalidades de integración, por ejemplo: unión aduanera *versus*. Tratados de libre comercio (TLC), y la factibilidad de puentes, *bridging*, existentes y los acuerdos que se superponen. Aunque hubo cierto nivel de entendimiento sobre los beneficios económicos de estos acuerdos y los efectos de la apertura y la profundización de la integración, persiste cierto escepticismo sobre la rentabilidad de las reformas de mercado y sobre la dirección que la integración debería de tomar.

Una tercera ola: divergentes estrategias comerciales

Durante la década de 2000, había una fragmentación de estrategias comerciales a través de ALC. A diferencia de las anteriores olas de regionalismo en donde los países compartían visiones similares, en la

década de 2000 los países de ALC comenzaron a perseguir diferentes estrategias en reacción a diferentes eventos domésticos e internacionales. A nivel multilateral, la Ronda de negociaciones de Doha se acercaba a su fin tras la reunión de Cancún en 2003, cuando las conversaciones fracasaron y los miembros de la OMC no lograron ponerse de acuerdo sobre el camino a seguir. Regionalmente, las negociaciones del FTAA llegaron a su fin y la idea de un acuerdo hemisférico fue abandonado. Como resultado hubo mucha menos confianza en el sistema multilateral de crear nuevas normas comerciales y de promover la liberalización. Asimismo, algunos cambios en los bloques regionales crearon diferentes puntos de vista sobre los beneficios de la integración de ALC y cómo la región debe avanzar.

Por ende, varios países comenzaron a buscar acuerdos bilaterales con socios comerciales en el extranjero. Dos acuerdos importantes que surgieron fueron el caso de NAFTA—negociado entre México, Estados Unidos y Canadá— y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA por sus siglas en inglés). Además, algunos países miraron más allá del hemisferio y negociaron con socios estratégicos en el extranjero. Tal fue el caso de Chile, México y después Perú y Colombia, quienes negociaron con Europa para establecer las normas que les darían acceso preferencial a los mercados importantes de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). Asimismo, Chile, México, Perú y algunos países centroamericanos aprovecharon el rápido crecimiento de los mercados asiáticos y negociaron acuerdos comerciales.

3. La arquitectura del comercio actual en América Latina y las relaciones ALC-UE

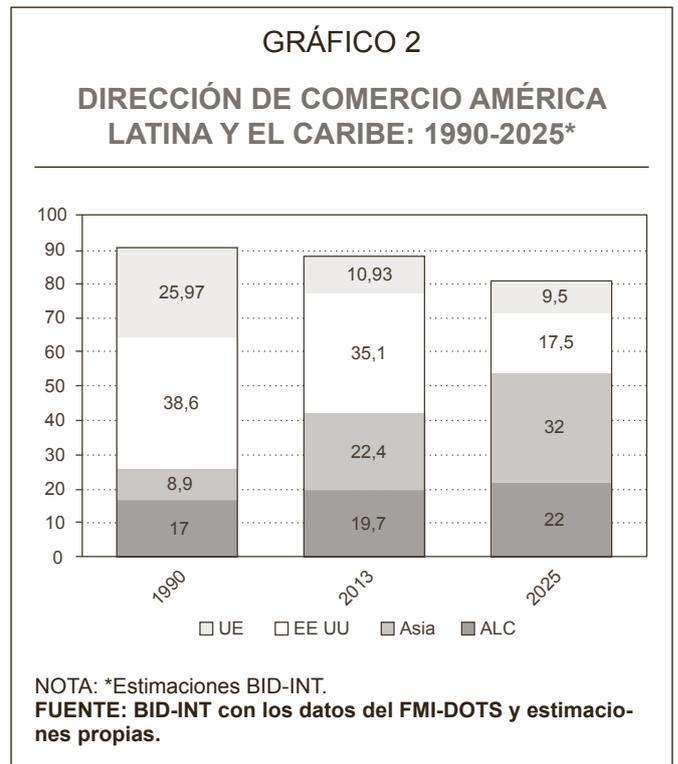
La evolución del regionalismo a lo largo de los años experimentó una proliferación de acuerdos en lugar de una convergencia. Esta expansión desarticulada de los acuerdos comerciales ha producido una

¹ Para una comparación gráfica ver la Red de acuerdos comerciales de América Latina y el Caribe en 1995 y 2014, en el apartado del sector de integración del Banco Interamericano de Desarrollo. Nota del editor.

red superpuesta de los acuerdos: el famoso *spaghetti bowl*. Y es que actualmente existen: 1) las uniones aduaneras de ALC; 2) los acuerdos bilaterales de ALC-ALC; 3) los acuerdos bilaterales de ALC-extranjero y 4) los acuerdos megarregionales.

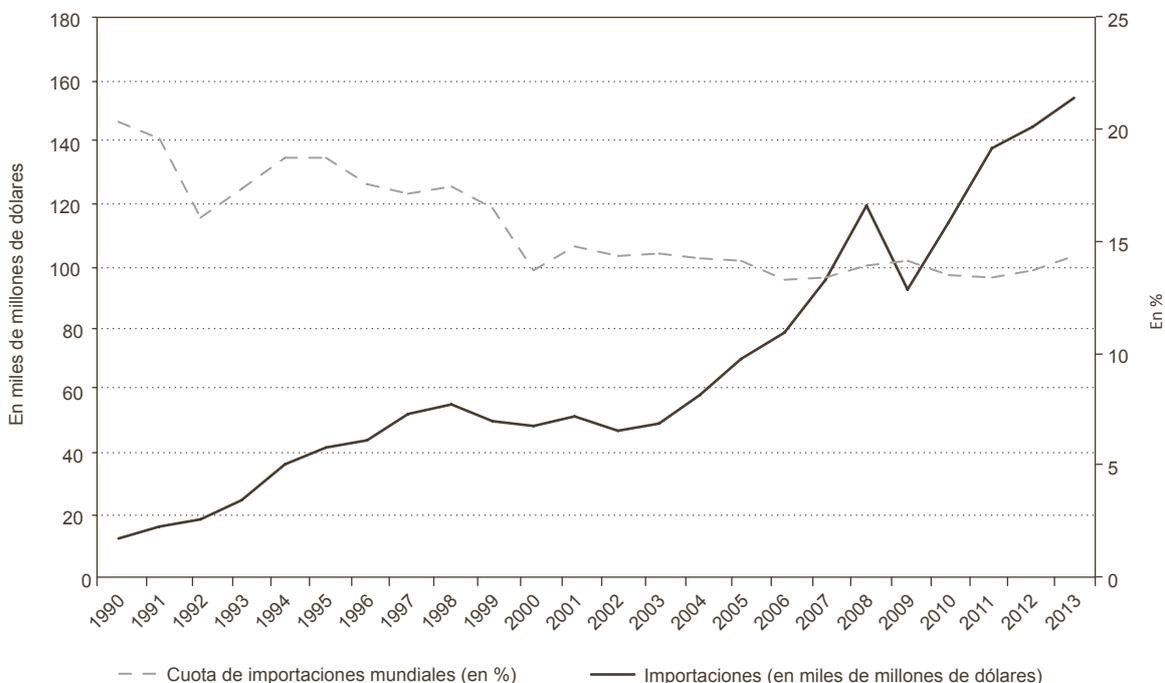
Aunque es difícil evaluar esta compleja red de acuerdos superpuestos, se pueden señalar algunas observaciones generales. A raíz de esa nueva ola de regionalismo de la década de 2000, los aranceles se han reducido, la importancia del comercio en el crecimiento económico ha aumentado y la composición de los socios comerciales ha cambiado. Desde la década de 1980, los niveles arancelarios medios han caído de alrededor del 40 por 100 a aproximadamente 4 por 100 (Estevadeordal *et al.*, 2015, 254). En cuanto a la importancia del comercio para las economías de ALC, la relación de comercio a PIB de ALC pasó del 14 por 100 en 1980 al 25 por 100 en 2011; un marcado contraste con las décadas de 1950 y 1960 cuando se mantuvo constante en un 8-9 por 100 (BID-INT con datos de las tablas World Penn). Finalmente, la composición de los socios comerciales de ALC se ha ampliado, ya que la red de acuerdos se está afianzando. En 1990, casi el 40 por 100 de las exportaciones de ALC tenía como destino Estados Unidos, mientras que casi un tercio fue a la UE y un poco menos del 20 por 100 fue a otros países de ALC. En 2013, esa composición ha cambiado significativamente: el 35 por 100 de las exportaciones fue a Estados Unidos, solamente el 11 por 100 tuvo como destino la UE, alrededor del 20 por 100 a otros países de ALC, y un 22 por 100 fue a Asia (Gráfico 2).

A pesar de esta evolución positiva, hay una serie de deficiencias en la arquitectura actual del comercio que han afectado al desempeño comercial de la región. En primer lugar, el *spaghetti bowl* de acuerdos comerciales ha producido una red de superposición de normas de origen. La existencia de múltiples y superpuestas reglas de origen impide el desarrollo de cadenas de suministros robustas. Por ejemplo, en el hemisferio occidental, la red de acuerdos de libre comercio entre



América del Norte y ALC ha fragmentado las cadenas de suministros y ha limitado los beneficios de los horarios de desgravación en los acuerdos existentes. Otra deficiencia o eslabón perdido en la agenda de integración es la existencia de costos no tradicionales de comercio. Y es que mientras que las iniciativas comerciales lograron fomentar la disminución o el desmantelamiento de barreras comerciales tradicionales como los aranceles, existen algunos costes no tradicionales comerciales asociados a la conectividad física —el llamado *hardware*— y a la facilitación del comercio y a los servicios de logística —el llamado *software*—. Las trabas comerciales relacionadas al *hardware* y al *software* figuran entre los principales obstáculos que enfrentan los países latinoamericanos en materia de competitividad comercial en la economía global. Por último, una limitación adicional de la red de integración actual es el eslabón perdido entre los países del Cono Sur con el resto de la región y el resto del mundo. El bloque solamente tiene acuerdos con un pequeño

GRÁFICO 3a
IMPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DESDE LA UE, 1990-2013



FUENTE: WITS.

grupo de países y con solo tres países extrarregionales. Mercosur se encuentra en medio de una negociación con la UE, sin embargo las conversaciones han sido tensas y solo fueron relanzadas en 2010. Todos estos elementos mencionados tendrán sin duda un impacto significativo en la arquitectura del comercio.

¿Qué oportunidades ofrece Europa?

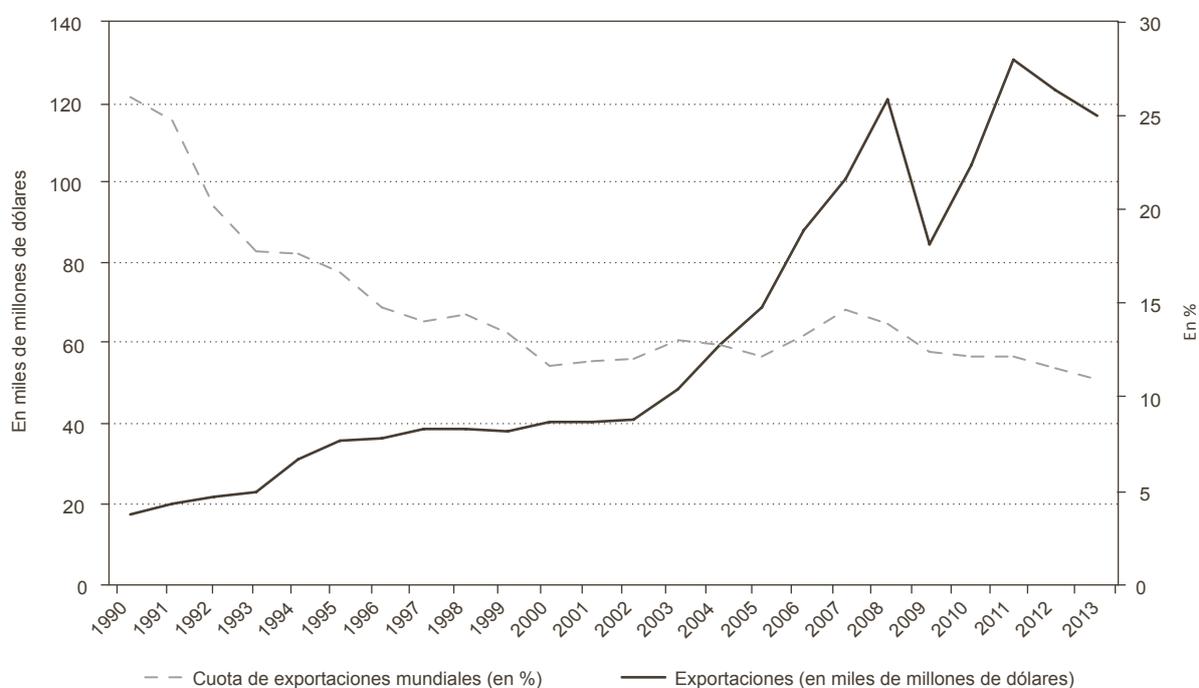
Históricamente América Latina y el Caribe y la Unión Europea han disfrutado de relaciones económicas sólidas. Entre 1990 y 2013 las exportaciones de ALC a la UE aumentaron de 18.000 millones de dólares a 116.000 millones, creciendo en promedio un 10 por 100 al año. Del mismo modo las importaciones de ALC de la UE crecieron de 12.000

millones de dólares en 1990 a 150.000 millones en 2013, aproximadamente un 13 por 100 al año (WITS, 2015). Sin embargo, durante los mismos años la UE se convirtió en un destino menos importante para las exportaciones de ALC; en 1990 las exportaciones a la UE abarcaban el 26 por 100 de las exportaciones totales de ALC y en 2013 esa proporción se redujo a un 11 por 100. Las importaciones de la UE, sin embargo, han mantenido una posición de mercado más fuerte. Y es que el 20 por 100 de las importaciones de ALC vino de la UE y, en 2013, el 14 por 100 de las importaciones aún provenían de ese mercado (Gráfico 3).

Asimismo, durante ese tiempo las dos regiones profundizaron su relación económica a través de canales bilaterales y regionales.

GRÁFICO 3b

EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A LA UE, 1990-2013



FUENTE: WITS.

Al final de la década de 1990 y a principios de 2000, ALC y los países europeos comenzaron a negociar acuerdos de comercio que produjeron una amplia red de TLC —ahora en vigor o en proceso de negociación— como fue el caso de: Chile, Colombia, México y Perú. Asimismo, los países centroamericanos tienen TLC en vigor, se estableció el Cariforum, Ecuador ha llegado a negociaciones con la UE, y Mercosur está en el medio de la negociación de un acuerdo (Cuadro 1).

Al convertirse estos países en importantes socios comerciales, la elaboración de normas para garantizar el acceso preferencial es importante para estimular aún más el crecimiento económico entre ellos. Por ejemplo, en 1999 la UE y ALC celebraron la primera Cumbre Birregional en Río de Janeiro, Brasil, donde

establecieron una asociación estratégica centrada en trabajar juntos en temas contemporáneos como la inversión, la innovación y el desarrollo.

Otro esfuerzo a nivel regional es la asociación entre la Alianza del Pacífico (AP) y algunos países europeos. La Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración regional creada el 28 de abril de 2011 por Chile, Colombia, México y Perú, con el fin de mejorar el acceso a los mercados de los cuatro miembros, desarrollar las cadenas regionales de valor y fomentar un comercio más dinámico. Entre sus objetivos también figura el de crear una plataforma de integración para acceder a nuevos mercados y competir mejor como bloque frente a las economías más grandes. La Alianza del Pacífico es un socio importante para la región y será un importante socio para Europa.

CUADRO 1
ACUERDOS COMERCIALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON EUROPA

País o bloque	Acuerdo	Socio	Estatus	Año
México	Acuerdo de asociación económica	UE	En vigor	2001
México	México-AELC TLC	AELC ¹	En vigor	2001
Chile	Chile-UE acuerdo de asociación	UE	En vigor	2003
Chile	Chile-AELC TLC	AELC	En vigor	2004
Cariforum ²	Cariforum-UE acuerdo de asociación económica	UE	Negociaciones concluidas	2008
Mercosur ³	Mercosur-UE TLC	UE	Objeto de negociación	2010 ⁴
Colombia	Colombia-AELC TLC	AELC	En vigor	Liechtenstein y Suiza 2011; Noruega e Islandia 2014
Perú	Perú-AELC TLC	AELC	En vigor	Liechtenstein y Suiza 2011; Noruega e Islandia 2012
Colombia	Colombia-Perú-UE TLC	UE	En vigor	2013
Perú	Perú-Colombia-UE TLC	UE	En vigor	2013
Centroamérica ⁵	Centroamérica-UE acuerdo de asociación	UE	En vigor	2013
Ecuador	Ecuador-UE TLC	UE	Negociaciones concluidas	2014

NOTAS: ¹ AELC es la Asociación Europea de Libre Comercio. Los países miembros son Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

² Cariforum incluye: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Surinam, Santa Lucía, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago. ³ Mercosur incluye: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay. ⁴ Las negociaciones se relanzaron oficialmente en mayo de 2010. Los dos bloques comenzaron primero negociaciones en 2000. ⁵ Centroamérica incluye: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Nicaragua.

FUENTE: INTrade BID, 2015, <http://www10.iadb.org/int/intradebid/?lang=esp>

El bloque representa 554.000.000 de dólares en exportaciones —aproximadamente el 50 por 100 de las exportaciones totales de la región— y recibe 71.000 millones de inversión extranjera directa, o 40 por 100 de la inversión extranjera directa recibida por la región. Además, los países miembros han superado a otras economías —así lo revelan sus cifras— pues al bloque se le atribuye el 4,6 por 100 del crecimiento medio anual del PIB de la última década (2003-2012) —ligeramente por debajo de los tigres asiáticos que crecieron un promedio de 4,8 por 100 al año— pero muy por encima del resto de ALC que creció al 3,5 por 100 al año. Además, los países de la AP cuentan

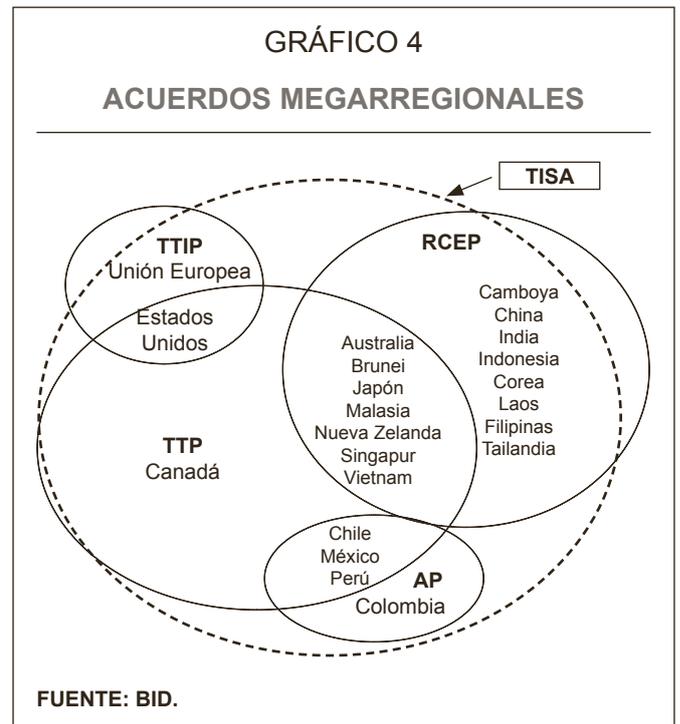
con entornos empresariales que operan favorablemente. En el 2015, el informe del *Doing Business* del Banco Mundial —que evalúa a los países en la facilidad que ofrecen para hacer negocios— destacó que Perú, México y Colombia figuraban como los tres principales países de la región para hacer negocios, y en el *ranking* general estaban en el *Top 40* del mundo. Chile, clasificado como un país de altos ingresos por la OCDE, salió clasificado en el nivel 25 del grupo y el 41 en todo el mundo².

² Banco Mundial (2015). *Facilidad de hacer negocios*. <http://www.doingbusiness.org/rankings>.

Cabe destacar que una serie de países europeos ya han estado participando en la iniciativa como países observadores. Poco después de que se creara el acuerdo, la AP abrió sus puertas a miembros adicionales —como es el caso de Costa Rica y Panamá— que han sido invitados por el bloque y son candidatos a convertirse en futuros miembros. En junio de 2013, Francia y España —los primeros países de la UE— recibieron el estatus de «observadores» del acuerdo. Desde entonces, otros países europeos se han unido como observadores: Reino Unido, Bélgica, Portugal, Italia, Suiza, Alemania, Países Bajos y Finlandia.

Sin embargo, en el ámbito multilateral, existen pocos compromisos concretos entre las dos regiones. El gran movimiento multilateral es la negociación de los acuerdos comerciales megarregionales, entre ellos: el Acuerdo Estratégico TransPacífico de asociación económica (TPP, por sus siglas en inglés), la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés), y el Acuerdo de asociación económica integral regional (RCEP, por sus siglas en inglés). Asimismo, 23 países están negociando el Acuerdo sobre el comercio internacional de servicios (TISA, por sus siglas en inglés), una iniciativa de comercio sectorial que se centró exclusivamente en los servicios. Tanto la UE como siete países de ALC (Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay y Perú) son parte del TISA. Asimismo, la UE y solamente algunos países de ALC están participando en sus respectivas iniciativas megarregionales: la UE en el acuerdo de TTIP, y Chile, México y Perú en el TPP (Gráfico 4).

De manera que, aunque por el momento estos acuerdos megarregionales han venido desarrollándose por vías separadas, gracias a la red de superposición de acuerdos entre los respectivos miembros, será posible rastrear oportunidades a futuro que conduzcan a oportunidades concretas de integración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea.



4. Avanzando: la inserción de Europa en la arquitectura de América Latina y el Caribe

La arquitectura del comercio y la integración actual en ALC han producido resultados significativos en términos de la eliminación de las barreras al comercio, y la ampliación y las ganancias de la integración y del comercio. Sin embargo, las tendencias en la mayor parte de la región muestran un escaso avance: la participación en las exportaciones mundiales se mantiene estática y los niveles de comercio intrarregional no han cambiado, factores que han creado una brecha en la región. Y es que por un lado, para algunos países la liberalización del comercio se ha ejecutado mal y ha causado algunos de los problemas que se han discutido en este análisis. Y, por otro lado, para otros países la agenda era demasiado estrecha (Estevadeordal *et al.*, 2015). Por consiguiente, se han formado dos posiciones sobre cómo avanzar: una centrada en la profundización de la arquitectura de integración existente

y otra enfocada a ampliar la integración centrándose en la cooperación funcional. Este artículo sugiere que la región debe avanzar por dos caminos paralelos.

Uno de esos caminos consiste en que los países trabajen en la profundización y la ampliación de la integración mediante la inversión en infraestructura y la implementación de medidas de facilitación del comercio. La idea aquí es que la base para la integración regional ya se ha establecido y ahora los países tienen que construir hacia adelante. El segundo camino consiste en que los demás países se comprometan más con sus socios comerciales internacionales —en este caso particular, con la UE— para consolidar así las relaciones mediante la construcción de nuevos puentes que permitan llenar los eslabones perdidos.

La expansión y profundización regional de la integración

Ampliar y profundizar la integración se refiere en su mayor parte a reducir los costes no tradicionales del comercio y facilitar los trámites del comercio, a fin de facilitar el flujo de bienes y servicios en toda la región y en el extranjero, de manera que los países puedan aprovechar el acceso preferencial que estaba asegurado a través de la red de acuerdos comerciales.

Profundizando el «software» de la integración

Para profundizar la integración entre la red existente de acuerdos, los países deben centrarse en abordar el *software* de la integración, es decir, las reformas de las políticas, la mejora institucional y las mejoras regulatorias. Asimismo, lograr que los acuerdos existentes funcionen mejor es esencial. Sin embargo, hay una serie de obstáculos logísticos y reglamentarios, que crean costes no tradicionales del comercio, que impiden el flujo de bienes y servicios y que afectan la capacidad de los países para aprovechar todas las ventajas de los acuerdos vigentes;

tal es el caso de los procedimientos aduaneros engorrosos y los cuellos de botella en el cruce de fronteras, que crean barreras más altas al comercio que los aranceles.

Con el fin de dismantelar estos costes no tradicionales del comercio y mejorar el *software* de integración, ALC debe trabajar en mejorar la logística y la implementación de medidas de facilitación del comercio. Esto es especialmente importante para ALC —que es una región relativamente abierta en términos de proporcionar acceso a los mercados para los productos extranjeros— pero que tiene una mala logística para el tránsito de mercancías. Por ejemplo, Chile, Costa Rica y Perú han aplicado aranceles de menos del 4 por 100, y en países centroamericanos como Nicaragua y Guatemala, más del 80 por 100 de las mercancías importadas entran en el régimen de franquicias. Sin embargo, los países de ALC imponen algunos de los más altos costes no tradicionales del comercio cuando se trata de administración de fronteras, servicios de transporte y comunicación, y de seguridad física, todo lo cual dificulta la capacidad y la eficiencia de las empresas para mover sus mercancías en la región (Hanouz, Estevadeordal y Giordano, 2014).

ALC puede reducir estos costes y mejorar su rendimiento mediante la implementación de medidas de facilitación del comercio y el desarrollo de la logística. Por ejemplo, los programas de ventanilla única del comercio exterior (VUCE) simplifican los procedimientos aduaneros al permitir a las partes involucradas en el comercio presentar electrónicamente la información estandarizada a través de un único punto de entrada. Esto permite a las partes cumplir todos los requisitos reglamentarios y administrativos por parte de todos los organismos gubernamentales pertinentes a través de un solo mecanismo. La VUCE puede además compartir la información con terceras partes involucradas, tales como las agencias de inmigración o compañías de seguros. Esto elimina la necesidad de entregar físicamente los documentos a las múltiples oficinas gubernamentales involucradas en el trámite,

y estandariza los procedimientos para aumentar la eficiencia de mercancías a través de las fronteras. Asimismo, entre otras medidas de facilitación del comercio, la Organización Mundial de Aduanas creó el programa del operador económico autorizado (OEA), el cual promueve alianzas entre las aduanas y el sector privado para asegurar y facilitar la cadena de suministros, compuesta por productores, transportistas, importadores, exportadores, agentes de aduana y puertos, entre otros. Esta alianza brinda un tratamiento prioritario a las mercancías de empresas con un sólido historial de cumplimiento aduanero y tributario, y que además cumplen con requisitos de seguridad específicos a su sector de actividad. Entre estos requisitos figura la seguridad física de acceso y de las áreas de trabajo, de los sistemas informáticos, de los procesos de transporte y almacenaje de la carga, de los empleados y las empresas asociadas de negocio, entre otros.

Iniciativas como éstas ya han comenzado a dar frutos en la región. La AP incluye un capítulo sobre la facilitación del comercio, que reconoce los programas nacionales del OEA y aborda la implementación de la interoperabilidad de los VUCE. Y es que el programa VUCE ya ha contribuido de manera significativa en la reducción de costes y tiempos de tránsito. Por ejemplo, solo en Perú, el programa VUCE ha facilitado reducir el tiempo de transporte de mercancías a la aduana en un 15 por 100 en comparación con 2012, y, en 2013 el programa VUCE ahorró aproximadamente 9.000.000 de dólares en los costes asociados a los costes de transporte, el papeleo y la vigilancia requerida para movilizar mercancías.

Diversos trabajos empíricos han demostrado que esa racionalización de los procedimientos del comercio tiene el potencial de reducir los costes no tradicionales del comercio en un 5,4 por 100, y que, en promedio, pueden producir una mejora del 1 por 100 en los procedimientos del comercio de un país, llegando a impulsar el comercio bilateral hasta en un 4 por 100 (Moisés, Orliac y Minor, 2011).

Ampliando la integración a través del «hardware»

El concepto de ampliar la integración a través del *hardware* implica el mejoramiento de la infraestructura física en toda la región. Esto incluye la infraestructura de transporte (carreteras, puertos, ferrocarriles), así como la infraestructura de energía y telecomunicaciones. Esto requiere una cooperación funcional y una manera más pragmática de mejorar la integración. De hecho, este aspecto es muy importante ya que la región cuenta con un importante déficit de infraestructuras. La investigación ha demostrado que ALC necesitaría invertir un 5,2 por 100 del PIB regional para poder llegar a satisfacer la demanda actual de los comerciantes y de los consumidores en 2020. En este momento ALC solo invierte el 2 por 100 del PIB, revelando una gran brecha que necesita ser llenada (Perrotti y Sánchez, 2011). Asimismo, se ha demostrado que los costes de transporte en ALC son más altos que los aranceles, en comparación con otras regiones en desarrollo (Estevadeordal *et al.*, 2015). Por ejemplo, un estudio realizado en Honduras y Nicaragua encontró que los costes de transporte a nivel nacional tienen el mayor efecto en los costes logísticos totales, que van desde un 40 hasta un 45 por 100 de los precios finales de los granos en Honduras, y entre un 35 a casi un 50 por 100 de los precios finales de los granos en Nicaragua (Fernández, Gómez, de Souza y Vega, 2010).

Afortunadamente ya existen dos iniciativas que están siendo impulsadas: el Proyecto de la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Corredor Pacífico Mesoamericano. La iniciativa IIRSA está trabajando en la integración de la región a través del transporte, la energía y la infraestructura de comunicaciones. Involucra algunos componentes esenciales, como: la conexión de las redes eléctricas nacionales, la mejora y la ampliación de las rutas de transporte nacionales, y la tarea de conectarlas a los principales centros comerciales. Este trabajo es fundamental en un área que se enfrenta a

altos costes del transporte y de la energía, que afectan a los negocios de un país y su competitividad en el extranjero. El Corredor Pacífico Mesoamericano es otra iniciativa regional importante, que implica la creación de un corredor logístico que une a los países de Centroamérica, desde México hasta Panamá. Esto incluye la renovación de la red de carreteras, mejoras en el cruce de fronteras y la mejora de los procedimientos aduaneros. Estas iniciativas tienen implicaciones importantes para la región, y permitirán que ALC llegue a mejorar su competitividad en el exterior y a aumentar su participación en el comercio mundial.

5. Un mayor compromiso con la Unión Europea

El segundo camino paralelo que ALC debe tomar para avanzar en sus esfuerzos de integración, es a través de un mayor compromiso con sus socios internacionales, en particular con la Unión Europea. Aunque la cuota de mercado de la UE ha disminuido con el tiempo, las dos regiones siguen siendo importantes socios comerciales entre sí. Es más, ambas regiones pueden beneficiarse del fortalecimiento de su asociación y mediante la creación de nuevos canales de cooperación. Las dos regiones deben interactuar en tres niveles: bilateral, regional y multilateral.

Compromiso bilateral

Como se señaló anteriormente, ALC y la UE ya tienen una red bastante robusta de acuerdos comerciales vigentes, o por adoptarse. Sin embargo, la principal pieza que falta del rompecabezas es un acuerdo con los países del Cono Sur. Y es que, aunque las negociaciones bilaterales se iniciaron a principios de 1999, los dos bloques no han logrado ponerse de acuerdo sobre los términos finales del acuerdo. Algunos de los principales puntos de fricción tienen que ver con disposiciones de acceso al mercado para los mercados agrícolas de la UE y la protección de

los derechos de propiedad intelectual para los indicadores geográficos europeos, así como la falta de voluntad de Brasil para abrir su sector de telecomunicaciones. Las conversaciones se suspendieron en 2004, pero se relanzaron en mayo de 2010.

Concluir con éxito un acuerdo entre los dos bloques sería un logro significativo. Y es que, en términos comerciales, la UE es el mayor socio comercial de Mercosur, pues representa casi el 20 por 100 de sus exportaciones. Por otro lado, las exportaciones de la UE a Mercosur se han triplicado en la última década, pasando de 50.000 millones de dólares en 2000, a poco más de 150.000 millones en 2013, lo que hace de Mercosur el sexto mayor mercado de exportación de la UE (WITS, 2015). La elaboración de normas que proporcionen un acceso preferencial a estos mercados sería de gran ayuda para el comercio interregional. Más importante aún, el establecimiento de un acuerdo con Mercosur demostraría que los países del Cono Sur —que han permanecido en gran medida «mirando hacia adentro»— demuestran la seriedad y el compromiso necesarios para ampliar lazos comerciales extrarregionales y funcionar como un bloque de negociación a través de su unión aduanera.

Compromiso regional

A nivel regional, la UE y ALC ya están interactuando a través de la participación de Europa en la Alianza del Pacífico, una importante iniciativa. Además del poder económico del grupo —como se señaló anteriormente— los países miembros están trabajando de una manera muy pragmática para eliminar los obstáculos al comercio, y ya han logrado avances sustanciales en un período relativamente corto de tiempo: la eliminación de los aranceles sobre el 92 por 100 del comercio intra-AP, la eliminación de los requisitos de visado para los ciudadanos de la AP, la armonización de las reglas de origen de los acuerdos comerciales, la creación de misiones

comerciales conjuntas en el extranjero (en Argelia, Azerbaiyán, Ghana, Marruecos, Vietnam, y próximamente la misión diplomática a la OCDE y a Singapur) y la creación de un fondo de cooperación para proporcionar financiamiento a los proyectos actuales y futuros de la AP. Asimismo, el grupo ha realizado un trabajo importante en el tratamiento de las barreras no arancelarias al comercio, centrándose en los procedimientos fronterizos y aduaneros, la infraestructura, y los reglamentos en conflicto entre los países. Algunos ejemplos incluyen: la interoperabilidad de las VUCE, la implementación de los programas del OEA, la integración de las bolsas de valores de los países miembros, y la creación del Fondo de Cooperación de la AP —creado en 2013— para proveer fondos para los proyectos actuales y futuros relacionados con la infraestructura, la tecnología, las pequeñas y medianas empresas, entre otros. Todos estos son ejemplos claros de esfuerzos innovadores e importantes, que además presentan oportunidades de crear sinergias entre los países de ALC y la UE.

Como países observadores, los países de la UE pueden participar en algunas actividades de la AP, como la coherencia normativa y la cooperación en los requisitos de viaje (Villarreal, 2014). Sin embargo, otros países, como el Reino Unido, están involucrados en temas de comercio vinculados a la OMC, como la competitividad, la salud, la educación, la investigación y la innovación. Por ejemplo, el Gobierno del Reino Unido incluso ha creado becas de estudios para los países de la AP en temáticas relacionadas con la Alianza (*Financial Times*, 2013). Asimismo, los países observadores de la UE pueden llegar a beneficiarse de las relaciones comerciales de la AP con la región de Asia-Pacífico y mejorar de esta forma su acceso a esos mercados.

Otros países de la UE deberían considerar convertirse en países observadores. Aunque cualquier país puede solicitarlo, las reglas estipulan que debe tener TLC con al menos la mitad de los países miembros de la AP. Dado que la UE tiene acuerdos en vigor con

México, Chile, Colombia y Perú, todos los miembros de la UE cumplen ya este requisito, así como los países de la AELC.

Compromiso multilateral

Por el momento, las dos regiones no están interactuando de manera multilateral, a excepción del acuerdo TISA que se mencionó anteriormente. Sin embargo, en el futuro, es factible que se produzcan sinergias a través de la red existente de acuerdos y de canales alternativos (fuera de los megaregionales). Los TPP y TTIP podrían tener importantes implicaciones económicas para ALC y afectarán la integración, ya que solo tres países de la región —Chile, México y Perú— forman parte del TPP. Para los países que no participan, el TPP podría proporcionar un incentivo para mejorar de manera unilateral las normas del comercio y la inversión.

Sin embargo, las dos regiones también podrían interactuar a través de otro canal: la convergencia de las normas de origen que se superponen. Los efectos de las normas de origen que se superponen son bien conocidos y pueden impedir el desarrollo de cadenas de suministros robustas. En una situación ideal, el mosaico de normas de origen sería eliminado, lo que permitiría a los comerciantes aprovechar las zonas de libre comercio, que a su vez fomentarían una mayor integración productiva en la región. La UE y ALC podrían considerar una iniciativa de conectividad comercial de armonizar las normas de origen entre los países con TLC existentes. Los cuatro países de la Alianza del Pacífico tienen acuerdos vigentes con la UE y con Estados Unidos, y tienen programas de eliminación arancelaria en curso.

Este escenario, por supuesto, puede parecer muy lejano y es, por ahora, solo teórico. Otro escenario en el futuro puede ser si el TTIP o TPP contienen una cláusula de adhesión. Esto podría proporcionar un incentivo para que los países que no

participan mejoren de manera unilateral las normas del comercio y la inversión, con el fin de integrarse en las iniciativas megaregionales.

6. Conclusión

Como se ha evidenciado en este análisis, la trayectoria comercial que une a los países de América Latina y el Caribe con la Unión Europea es clara, y aún queda mucho potencial por abarcar en esta dinámica e histórica relación. El ideal es que tanto los países de ALC como de la UE tomen el impulso necesario para continuar ampliando y profundizando la integración, con el fin de que aprovechen las nuevas corrientes de comercio e inversión.

Referencias bibliográficas

[1] DRZENIEK HANOUIZ, M.; ESTEVADEORDAL, A.; GIORDANO, P. y MESQUITA MOREIRA, M. (2014). «Latin America and the Caribbean in South-South Trade: Trade Performance and Main Obstacles to Developing Trade». *The Global Enabling Trade Report 2014*. DRZENIEK

HANOUIZ, M.; GEIGER, T. y DOHERTY, S. (Eds.). Geneva: The World Economic Forum.

[2] ESTEVADEORDAL, A.; GIORDANO, P. y RAMOS, B. (2015). «Trade and Economic Integration». *Routledge Handbook of Latin America in the World*. DOMINGUEZ, J. I. y COVARRUBIAS, A. (Ed.). New York: Routledge, pp. 249-264.

[3] FERNÁNDEZ, R.; GÓMEZ, S. F.; SOUZA, F. E. y VEGA, H. (2011). *Supply Chain Analyses of Exports and Imports of Agricultural Products: Case Studies of Costa Rica, Honduras, and Nicaragua*. Washington: The World Bank.

[4] HOSONO, A. y NISHIJIMA, S. (2003). «Prospects for Closer Relations between Latin America and Asia». *RIEB Discussion Paper Series*, nº 121, Manila.

[5] MOÏSÉ, E.; ORLIAC, T. y MINOR, P. (2011). «Trade Facilitation Indicators: The Impact on Trade Costs». *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) Trade Policy Working Papers*, nº 118. Paris.

[6] PERROTTI, D. y SÁNCHEZ, R. (2011). «La Brecha de Infraestructura en Latinoamérica y el Caribe». *CEPAL Serie Recurso Naturales e Infraestructura*, nº 153, Chile.

[7] WORLD BANK (2015). «Trade Data (UN Comtrade)». *World Integrated Trade Solution*. Recuperado de: <http://wits.worldbank.org/WITS/WITS/AdvanceQuery/RawTradeData/QueryDefinition.aspx?Page=RawTradeData>

[8] WORLD BANK (2015). «Economy Rankings». *Doing Business*. The World Bank Group. Recuperado de: <http://www.doingbusiness.org/rankings>