

**EL IMPACTO DE LOS ACUERDOS COMERCIALES PREFERENCIALES  
SOBRE EL COMERCIO DE BIENES**

**Presentación de Antoni Estevadeordal  
División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos  
Departamento de Integración y Programas Regionales**

**REUNIÓN DE LA RED DE COMERCIO E INTEGRACIÓN  
Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.  
29-30 de mayo de 2003**

*Este documento está basado en el Capítulo 3 del Informe del BID Progreso Económico y Social en América Latina. Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina*

*(IPES-2003)*

## LA COMPLEJA TRAMA DE LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO

Entre mediados y fines de los años ochenta, la mayoría de los países en desarrollo comenzaron a adoptar profundas reformas de economía de mercado que incluían, casi sin excepción, políticas unilaterales de liberalización del comercio exterior (BID, 1996). Esto ocurría en el contexto de los esfuerzos multilaterales realizados en Ginebra para liberalizar el comercio de bienes y servicios en todo el mundo, que culminaron en los Acuerdos de la Ronda Uruguay de 1994 y en la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. Además, en todo el mundo, y especialmente en América Latina, iba cobrando interés creciente el regionalismo que se iba creando por medio de iniciativas regionales tradicionales o acuerdos preferenciales de comercio de reciente creación.

La profundidad de las reformas comerciales unilaterales adoptadas por la mayoría de los países de la región se hace evidente cuando se analiza la evolución de la política arancelaria en la región: el arancel promedio pasó del 40% a mediados de los ochenta al 10% en 2000. Los aranceles máximos de la región cayeron en promedio de más de 80% a 40% y solo muy pocos países aplican actualmente aranceles máximos de más de 100% en un número reducido de productos. La dispersión arancelaria, en promedio, descendió de 30% a mediados de los ochenta a un promedio de 9% en la actualidad. El arancel promedio más alto y la dispersión arancelaria más elevada, medidos por la desviación estándar, se encuentran actualmente por debajo de 18% y 25%, respectivamente. Siguen existiendo, sin embargo, algunos picos arancelarios importantes y aproximadamente el 20% de las líneas arancelarias están sujetas a tasas superiores al 20%. En el gráfico 1 se muestran los aranceles promedio que se aplican en cada país de la región.

Este proceso de apertura unilateral fue acompañado por esfuerzos de liberalización en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay. El acuerdo, que entró en vigencia en enero de 1995, tras casi un decenio de negociaciones, incluía el establecimiento de la OMC, responsable de administrar el acuerdo comercial mundial más sofisticado y amplio de la historia. En noviembre de 2001 se lanzó una nueva ronda de negociaciones en Doha (Qatar), con nuevos compromisos para liberalizar el comercio mundial, sobre todo en lo que respecta a esferas de importancia para los países en desarrollo.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994) se centraron principalmente en dos cuestiones básicas con respecto a la liberalización del comercio exterior: primero, asegurar un mayor acceso a los mercados reduciendo o eliminando obstáculos al comercio de bienes y servicios, y segundo, darles un carácter jurídicamente más vinculante a los niveles de acceso a los mercados bajo normas y procedimientos más estrictos de la OMC. En lo que se refiere a la liberalización arancelaria, la última ronda de negociaciones del GATT logró una reducción arancelaria media de 38% en los países industrializados y, desde el punto de vista de los países de América Latina y el Caribe, implicó fuertes compromisos para dismantelar los obstáculos a las importaciones. La obligación central con respecto a los aranceles exige a los países que limiten sus niveles a un máximo especificado o lo que se denomina “consolidación” arancelaria en el marco del GATT. La última ronda dio como resultado un incremento significativo en el número de líneas arancelarias consolidadas. En el caso de los países desarrollados, el incremento pasó de 22% a 72% y para los países en transición, de 78% a 98%. América Latina en su conjunto acordó consolidar prácticamente todas las líneas arancelarias. Esto cobra especial significación cuando se compara con los niveles existentes de consolidaciones arancelarias antes de que se iniciara la Ronda Uruguay. En América Latina, sólo estaba consolidado el 38% de las líneas arancelarias para los productos industriales, lo que equivale al 57% de las importaciones. En el caso de los productos agrícolas, los porcentajes eran de 36% y 74% respectivamente. En la actualidad el arancel consolidado para los países de América Latina se ubica en promedio en torno al 35%.

Estos esfuerzos unilaterales y multilaterales tenían lugar en una época en que se estaba firmando un gran número de acuerdos de libre comercio en el continente americano. Los acuerdos de libre comercio tienen una larga historia en la región, pero la década de los noventa fue testigo de un resurgimiento de iniciativas de integración comercial bajo el enfoque del nuevo regionalismo. Hacia la época en que se firmó el Acta Final de la Ronda Uruguay, se pusieron en práctica varios acuerdos subregionales, entre los que cabe citar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Además, se efectuaron importantes reformas institucionales y de política en los acuerdos existentes, tales como el Pacto Andino (que pasó a llamarse Comunidad Andina, CA, en 1997), la Comunidad del Caribe (Caricom) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). En diciembre de 1994 tuvo lugar la Cumbre de Miami, donde se lanzó el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la ambiciosa iniciativa para la integración económica del hemisferio.

Desde mediados de los noventa, dos países de la región, México y Chile, han estado en proceso de consolidar sus posiciones como centros de comercio estratégicos de la región para un tiempo por venir. En 1994 México logró tres acuerdos importantes basados en el modelo del TLCAN: con Costa Rica, con Colombia y Venezuela (conocido como el Acuerdo del Grupo de los Tres o G-3) y con Bolivia. Los tres acuerdos fueron implementados a comienzos de 1995. Seguidamente, México aprovechó la tendencia y concluyó acuerdos con Nicaragua en 1997 y con el Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) en 2000. Además, en 1998 México amplió y profundizó su acuerdo con Chile.

Chile, por su parte, se fue estableciendo como centro de comercio de manera gradual y uniforme. Firmó sus primeros y más básicos acuerdos en cuanto al alcance y a la índole de la cobertura con México en 1991, Venezuela en 1992, Colombia en 1993 y Ecuador en 1994. El nivel de sofisticación se amplió un poco más en los acuerdos de Chile con el Mercosur en 1996 y con Perú en 1998. El impulso más fuerte tuvo lugar en 1996 con la celebración de un acuerdo de libre comercio con Canadá, que era prácticamente una réplica del TLCAN. El acuerdo actualizado entre Chile y México en 1998 también se basaba en el modelo del TLCAN, como los acuerdos de 1999 con los países del MCCA. Más recientemente, Chile ha estado negociando un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos con base en el modelo del TLCAN. Cuando se concrete, se añadirá a la siempre creciente lista de acuerdos norte-sur del hemisferio.

Este dinamismo también ha estado presente a nivel extrarregional, sobre todo en el contexto de la iniciativa del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). México ingresó al APEC como miembro de pleno derecho en noviembre de 1993, Chile ingresó un año después y Perú en 1998. Durante la Segunda Reunión Presidencial del APEC de noviembre de 1994, celebrada en Indonesia (el mismo año del lanzamiento del ALCA), los dirigentes acordaron establecer la libertad de comercio y de inversión en la región a más tardar en 2010 para las economías industrializadas y en 2020 para los países en desarrollo.

Este breve repaso de los esfuerzos de integración de los noventa sería incompleto si no se hace referencia a la participación de la Unión Europea (UE) en América Latina. La UE firmó un acuerdo de cooperación comercial y económica con el Mercosur en 1995, seguido de un acuerdo marco de cooperación con Chile en junio de 1996. No obstante, el proceso de mayor alcance hasta ahora ha sido el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la UE. Este amplio acuerdo marco se celebró en 1997 y dio lugar a la firma de un acuerdo integral de libre comercio entre las dos partes en 1999. El lanzamiento formal de las negociaciones para los acuerdos de asociación entre la UE y el Mercosur y Chile fue convenido en 2000, y Chile firmó el acuerdo en mayo de 2002.

Si bien todos los 30 acuerdos recíprocos más algunos acuerdos parciales están vinculados a los objetivos del enfoque del nuevo regionalismo, cada país ha perseguido sus propios objetivos

de comercio estratégico con sus mecanismos preferidos de reducción arancelaria, reglas de origen, normas técnicas y otros aspectos administrativos. Esto ha dado lugar a lo que algunos observadores han denominado el efecto “*spaghetti bowl*” de los acuerdos comerciales (cuadro 1 y gráfico 2).

Pese al efecto del *spaghetti bowl*, esta revisión histórica permite analizar de alguna manera cómo ha interactuado (e interactuará en el futuro) el nuevo regionalismo de América Latina con otros enfoques para la liberalización del comercio exterior. Algunos de los compromisos asumidos por los países de la región en el marco de negociaciones multilaterales pueden explicarse por las exitosas reformas unilaterales de liberalización del comercio que tuvieron lugar a nivel nacional. A su vez, esos mismos compromisos a nivel multilateral actuaron como mecanismos para anclar las reformas internas. De la misma manera, los acuerdos de la Ronda Uruguay sentaron las bases para procurar acuerdos regionales dentro de un marco común de normas de comercio mundial y un conjunto más claro de disciplinas bajo las cuales pueden negociarse acuerdos preferenciales. Estas normas mundiales pueden fortalecerse aún más en la nueva ronda de negociaciones de Doha. Es más, si bien la reciprocidad implícita en una ronda multilateral genera un respaldo político nacional para continuar la liberalización, y teniendo presentes las ventajas económicas de la liberalización multilateral del comercio, a veces es difícil evaluar las ventajas netas en un foro de negociación en el que participan más de 100 países con intereses estratégicos muy diferentes que actúan como limitaciones para alcanzar nuevos compromisos. Los acuerdos regionales y bilaterales ofrecen ciertas ventajas en este respecto. Estos acuerdos se basan en principios de reciprocidad que afectan a un grupo más pequeño de países. Esto puede generar un mejor ambiente para lograr consenso en torno de la compleja gama de temas incluidos en la agenda de negociaciones actuales, evaluar mejor las ventajas potenciales de la negociación y lograr que el sector privado comprenda y apoye el proceso de liberalización. Asimismo, Ethier (1998) ha señalado que la integración regional puede estimular la liberalización multilateral al facilitar la coordinación. En síntesis, la ola del nuevo regionalismo que invade al continente americano –incluidas la profundización de los acuerdos existentes y las negociaciones en torno del ALCA– deben entenderse como complemento de las reformas unilaterales y de los esfuerzos multilaterales<sup>1</sup>.

### ***Liberalización arancelaria preferencial***

Las negociaciones de acceso a los mercados bajo el “viejo” regionalismo solían realizarse por medio de un arancel preferencial fijo por debajo del arancel de nación más favorecida (NMF) y, en muchos casos, solo para un grupo selecto de productos o sectores. Las reducciones arancelarias unilaterales y multilaterales erosionaban progresivamente los márgenes de preferencia acordados inicialmente. Para poder mantener esos márgenes constantes en el tiempo, los países tenían que renegociar los acuerdos continuamente. Alternativamente, algunos acuerdos se negociaban por medio de reducciones arancelarias preferenciales como porcentaje de los aranceles de NMF aplicados en cada momento, manteniéndose constantes de esa forma los márgenes de preferencia con el correr del tiempo. En la actualidad, la mayoría de los acuerdos de libre comercio del nuevo regionalismo han seguido el modelo del TLCAN<sup>2</sup>, basado en un programa de desgravación arancelaria relativamente rápido, automático y casi universal. El mecanismo de eliminación arancelaria sigue cronogramas especificados previamente que van desde la eliminación inmediata hasta una eliminación gradual en diez años, con períodos de transición más prolongados para aquellos productos considerados “sensibles”. Las negociaciones comienzan generalmente con un acuerdo sobre un arancel base a partir del cual se aplican

<sup>1</sup> Véanse Devlin y Ffrench-Davis (1999) y Devlin y Estevadeordal (2001).

<sup>2</sup> El mecanismo interno de eliminación arancelaria en el MERCOSUR también siguió un programa lineal automático.

calendarios de eliminación gradual. El arancel base puede ser también objeto de negociaciones con el objetivo de comenzar los calendarios de eliminación gradual a partir de niveles más bajos.

El gráfico 3 muestra la evolución de los aranceles de NMF con respecto a los aranceles preferenciales de 1985 a 1997. En el gráfico se compara el promedio arancelario de NMF aplicado por 11 países de América Latina con la tasa preferencial promedio aplicada por cada país a todos sus socios comerciales con los cuales existen acuerdos comerciales bilaterales o regionales. Se muestra de manera contundente la reducción simultánea de barreras externas e internas como una de las características clave del nuevo regionalismo minimizando la posibilidad de desviación del comercio. Si bien los aranceles se eliminarán casi en su totalidad de acuerdo con los calendarios de la mayoría de los acuerdos comerciales en vigencia (el porcentaje promedio de excepciones gira en torno del 5%, lo que contrasta favorablemente con la mayoría de los acuerdos tradicionales), la dinámica interna de los programas de eliminación gradual de aranceles varía considerablemente de un acuerdo a otro. En algunos casos, más del 50% de los productos quedaron exentos de aranceles durante el primer año de ejecución del acuerdo; en otros, esos porcentajes no se alcanzarán sino hasta el quinto año o mucho después. Por ejemplo, en el caso del TLCAN, la mayor parte de la liberalización del comercio entre Estados Unidos y Canadá con respecto a México tuvo lugar durante el primer año del acuerdo, en tanto que el grueso de la liberalización de México con respecto a sus socios del TLCAN se concretó cinco años después de iniciado el acuerdo. En el gráfico 4 se muestran los márgenes de preferencia promedio de algunos países de la región. En el gráfico se compara el arancel promedio de NMF con el arancel preferencial promedio que aplica cada país a sus socios comerciales de la región con los cuales ha firmado un acuerdo comercial. En el gráfico 5a se calcula el porcentaje de líneas arancelarias que quedarán liberalizadas en su totalidad para 2005 como resultado de la ejecución de los programas existentes de liberalización arancelaria, mientras que los gráficos 5b y 5c presentan estimaciones en términos del monto de comercio intrarregional que abarcan esos acuerdos y el porcentaje que quedaría plenamente liberalizado para 2005 suponiendo que se mantiene estable la estructura del comercio exterior. Con base en la estimación de que alrededor del 80% del comercio total intrahemisférico quedará liberalizado para 2005, año en que se prevé la entrada en vigencia del ALCA, y el hecho de que el cumplimiento con las normas multilaterales exige que la liberalización cubra “lo esencial de los intercambios comerciales”<sup>3</sup>, puede llegarse a la conclusión de que la mayoría de las dificultades para negociar la liberalización del comercio en el ALCA afectará a aproximadamente el 10% de los flujos actuales de los intercambios intrarregionales.

---

<sup>3</sup> El artículo XXIV (8) del GATT establece que para que las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio se consideren como tales bajo las normas de comercio multilateral, deberán prever la eliminación de derechos y otras medidas restrictivas con respecto a “lo esencial de los intercambios comerciales”. Han surgido controversias en las partes en cuanto a si los criterios deberían ser el número de líneas arancelarias liberalizadas, el valor del comercio liberalizado, una combinación de ambos, o si deberían incluir o no todas las categorías principales de productos (por ejemplo, agricultura). En este cálculo estamos usando el 90% del comercio como nivel de corte para la definición de “lo esencial de los intercambios comerciales”.

## *¿Inciden los acuerdos de comercio preferencial en el comercio?*

En el último decenio, gran parte de la literatura especializada ha tratado de evaluar los efectos de los acuerdos de comercio preferencial sobre los flujos de comercio, el bienestar mundial y las repercusiones para el sistema de comercio multilateral<sup>4</sup>. En general, esta literatura se ha centrado en determinar si esos acuerdos son buenos o malos para el bienestar mundial desde una perspectiva teórica. No obstante, la evidencia empírica sigue siendo relativamente limitada y sabemos aún muy poco sobre la magnitud y la significación de la eliminación de obstáculos al comercio de forma preferencial sobre los volúmenes de comercio bilateral. En casi toda la literatura reciente se han analizado los efectos de los acuerdos de comercio preferencial sobre el comercio utilizando un modelo gravitacional que incluye variables ficticias para acuerdos comerciales (véase el recuadro 1). En general, son muy pronunciados los efectos de un acuerdo de libre comercio en los intercambios que tienen lugar entre los miembros del acuerdo. Frankel (1997) determinó que la formación de la Comunidad Europea incrementó el comercio entre los países europeos en aproximadamente 65%, y que el Mercosur y el Pacto Andino estimularon el comercio en un factor de aproximadamente dos y medio entre sus integrantes. Estevadeordal y Robertson (2002) han examinado los efectos de los acuerdos preferenciales en el volumen del comercio bilateral empleando una ecuación gravitacional que incluye una medida precisa de los aranceles preferenciales<sup>5</sup>. En este estudio se analiza el efecto de los aranceles preferenciales y de los aranceles de NMF sobre el volumen del comercio, con base en una especificación que propugnaron Anderson y van Wincoop (2000) con datos de varios países de América Latina y sus principales socios comerciales industrializados: Estados Unidos, Canadá, Europa y Japón.

### **Recuadro 1 Introducción al modelo gravitacional**

El modelo gravitacional constituye un marco útil para evaluar el impacto de las variables de política en el comportamiento de los flujos bilaterales entre los países, como el comercio, la inversión extranjera directa (IED) o las corrientes migratorias. El modelo gravitacional fue aplicado por primera vez al análisis de los flujos de comercio internacional por Tinbergen (1962), Poyhonen (1963) y Linnemann (1966). Su nombre deriva de su similitud con la física newtoniana, porque establece que las grandes entidades económicas, como los países o las ciudades, ejercen un poder de atracción sobre las personas (modelos migratorios), sus bienes (modelos de comercio) o el capital (modelos de IED). La forma más simple del modelo gravitacional para el comercio internacional supone que el volumen de comercio entre dos socios comerciales cualesquiera es una función creciente de sus ingresos y poblaciones y una función decreciente de la distancia entre ellos. También es común utilizar las llamadas variables ficticias para captar efectos geográficos (como la referencia a una frontera común entre ambos países, o el acceso al mar de uno de ellos), similitudes culturales e históricas (por ejemplo, si dos países hablan el mismo idioma o estaban unidos por vínculos coloniales en el pasado), integración regional (por ejemplo, si son miembros de un acuerdo de libre comercio o emplean una moneda común), así como otras variables de política macroeconómica (como la volatilidad del tipo de cambio bilateral). Pese a que se ha generalizado su uso debido a su éxito empírico, al modelo gravitacional siempre le ha faltado un sustento teórico riguroso, y desde hace mucho tiempo se lo critica por ser un modelo ad hoc. Pese a ello, Anderson (1979), Bergstrand (1985), y Helpman y Krugman (1985) derivaron ecuaciones gravitacionales de los modelos de comercio exterior basados en la diferenciación de los productos y en rendimientos a escala creciente. Evenett y Keller (2002) aportan un buen panorama de este debate.

<sup>4</sup> Véanse Bhagwati y Panagariya (1996), Frankel (1997), y Bhagwati, Krishna y Panagariya (1999).

<sup>5</sup> Linnemann y Verbruggen (1991) estudiaron explícitamente el impacto de los aranceles sobre los perfiles de comercio bilateral utilizando un modelo gravitacional. No obstante, Estevadeordal y Robertson (2002) hicieron el primer estudio que incorporó explícitamente tasas arancelarias preferenciales en un modelo gravitacional.

Una de las ventajas de este enfoque gravitacional es que compara directamente las contribuciones de las fricciones de “política”, como los aranceles, con las fricciones “geográficas” debidas principalmente a los costos de transporte. Un resultado uniforme que se deduce de la literatura sobre ecuaciones gravitacionales es que los costos de transporte, utilizando como variable “proxy” la distancia a los mercados, tienen un efecto marcado y significativo sobre los volúmenes de comercio. Si el efecto de la distancia domina los efectos de los obstáculos al comercio, los países que están relativamente lejos de los grandes mercados pueden no experimentar grandes beneficios de los acuerdos de integración. Estevadeordal y Robertson (2002), sin embargo, encontraron que las elasticidades arancelarias (la variación porcentual de los volúmenes de comercio inducidas por una variación de 1% en los aranceles) son casi equivalentes en magnitud a los efectos de la distancia. Esto sugiere que si bien los países no pueden modificar su ubicación geográfica, sí pueden modificar su política comercial de manera de incrementar los beneficios del comercio. Por ejemplo, Chile, que tiene una desventaja geográfica por su distancia de la mayoría de los mercados industrializados, registró un gran incremento del comercio bilateral tras firmar un acuerdo con México. Se espera un resultado similar de un acuerdo reciente que Chile celebró con Canadá y de otro acuerdo que está negociando actualmente con Estados Unidos. Por consiguiente, los acuerdos de libre comercio son una manera expedita de buscar nuevas oportunidades comerciales con socios distantes, como en el caso de los acuerdos con la UE u otros socios comerciales del norte.

### ***Reglas de origen***

Las reglas o normas de origen constituyen un aspecto importante pero a menudo olvidado en el análisis del acceso a los mercados en los acuerdos de libre comercio. Cuando se firma un acuerdo de este tipo, cada país mantiene sus propios aranceles externos con respecto al mundo exterior. En la medida en que estas barreras difieren, siempre existe el incentivo de importar un bien a través del país con las barreras más bajas. Se requieren entonces reglas de origen para evitar esa triangulación del comercio<sup>6</sup>. Las reglas especifican las condiciones que deben satisfacer los bienes para ser considerados “originarios” del país y por lo tanto susceptibles de un tratamiento arancelario preferencial. El crecimiento del comercio internacional de bienes que no son manufacturados en un solo país ha hecho de la cuestión de las reglas para determinar el “origen” de los bienes comercializados una de las áreas más importantes y complejas de las negociaciones sobre acceso preferencial a los mercados.

Si bien las reglas más sencillas se apoyan en un criterio único y uniforme para todos los productos, como en los acuerdos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), los tratados más complejos como el TLCAN<sup>7</sup> utilizan una regla general y reglas específicas adicionales negociadas a nivel del producto, que combinan de diferentes maneras tres métodos para establecer una “transformación sustancial”. Esos métodos pueden definirse en términos de un enfoque de “cambio de fracción arancelaria”, un criterio de “valor agregado” o una “prueba técnica”<sup>8</sup>. Las reglas de origen contenidas en el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y

---

<sup>6</sup> Se ha elegido la expresión “triangulación del comercio” para traducir los términos del inglés “trade deflection”.

<sup>7</sup> Cabe señalar que el TLCAN contiene el régimen de origen más sofisticado que se ha concebido hasta ahora. Estas reglas, muy desagregadas y heterogéneas, abarcan varias páginas y utilizan diferentes tipos de metodologías de origen. Se comprende así que la historia de negociaciones del TLCAN esté repleta de batallas acerca del contenido de las reglas específicas de origen, dado que la diferencia entre una regla favorable y una desfavorable puede representar millones de dólares anuales para algunas empresas.

<sup>8</sup> El criterio de “cambio de fracción arancelaria” exige que después de la transformación de uno o más insumos importados en el país exportador (de origen), el producto procesado exportado se clasifique en una categoría diferente de la nomenclatura arancelaria en la cual fueron clasificados los insumos importados. El criterio de “valor agregado” prescribe el porcentaje mínimo de valor que debe agregarse en el país exportador o el porcentaje máximo de valor

Canadá son precedentes inmediatos del modelo del TLCAN, pero con un grado más bajo de especificidad. Las reglas negociadas bajo el acuerdo del G-3, los acuerdos bilaterales mexicanos con Costa Rica y Bolivia y el reciente acuerdo bilateral chileno con México y Canadá también se aproximan al modelo del TLCAN. Mientras tanto, las reglas introducidas en el Mercosur y en los acuerdos bilaterales con Chile y Bolivia, así como las del MCCA, pueden considerarse modelos intermedios entre los dos casos extremos<sup>9</sup>.

Aunque las reglas de origen son muy conocidas para los juristas que se ocupan del comercio y los especialistas en asuntos aduaneros (Vermulst y Bourgeois, 1994), apenas hace poco captaron la atención de los economistas. Son muy conocidas las repercusiones de los intereses políticos y económicos para definir las reglas de origen, pero se han hecho pocos intentos de calcular su magnitud. El análisis económico ha sido relativamente limitado tanto en términos de formulación de modelos formales como de pruebas empíricas. Se ha sostenido que la forma en que se definen y aplican las reglas de origen dentro de los acuerdos preferenciales modernos desempeña un papel importante para determinar el grado de protección que confieren y el nivel de los efectos de distorsión del comercio que producen (Hoekman, 1993). Uno de los tratamientos más convincentes del proteccionismo “oculto” potencial de las reglas de origen ha sido el de Krishna y Krueger (1995), quienes sostienen que siempre que los márgenes de preferencia sean amplios y las reglas restrictivas, pueden inducir un cambio en las fuentes de recursos, pasando de insumos no regionales de bajo costo a insumos regionales de alto costo para que los productores puedan aprovechar las tasas preferenciales. De esa manera, la aplicación de reglas restrictivas puede proporcionar protección adicional para los productores regionales de bienes intermedios, en detrimento de los productores de bienes finales o que intervienen en etapas posteriores de la producción. Es más, los productores externos de bienes intermedios perjudicados por las reglas restrictivas pueden tener el incentivo de trasladar las instalaciones de producción al país de costo más bajo dentro de la región, aunque no sea el productor con el costo más bajo del mundo.

### *¿Inciden las reglas de origen en el comercio?*

Como se indica en un documento reciente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la simple concesión de preferencias arancelarias o el acceso a los mercados exentos de impuestos para las exportaciones que tienen origen en los países menos desarrollados no asegura automáticamente que los países beneficiarios utilicen eficazmente las preferencias comerciales (UNCTAD 2001, pág. 8). Brenton y Manchin (2002) calcularon que en 1999, época en que el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la UE abarcaba teóricamente el 99% de las exportaciones procedentes de países que reunían los requisitos para acogerse a ese sistema, solamente el 31% de las exportaciones se beneficiaban de estos aranceles preferenciales. Según los autores, esto se debía principalmente a las reglas restrictivas que imponía la UE, sumadas a los costos de cumplimiento de esas reglas. Estevadeordal y Miller (2002) han mostrado también que en el caso del TLCAN, las preferencias desaprovechadas (UNCTAD, 2001) pueden estar directamente relacionadas con los efectos restrictivos y los costos

---

correspondiente a las importaciones para poder calificarlas como originarias. Por último, “la prueba técnica” se basa en las operaciones de manufactura o procesamiento que son necesarias para conferir la calificación de “originario”.

<sup>9</sup> Si bien el método para establecer el origen de un producto constituye el elemento central de un régimen de origen en un acuerdo de libre comercio, existen otras disposiciones importantes que no se analizan en este capítulo y que incluyen las disposiciones sobre acumulación que establecen las condiciones bajo las cuales las importaciones procedentes de ciertas fuentes pueden contarse como si fueran de suministro nacional en el país exportador que recibe el trato preferencial. La existencia o no de normas sobre reintegro de derechos de aduana incide en otras disposiciones vinculadas a la consideración del origen.



de cumplimiento de las reglas de origen<sup>10</sup>. El estudio muestra que para los sectores donde las reglas de origen del TLCAN se volvieron más restrictivas con respecto a las normas que regían los acuerdos previos de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá, las “tasas de utilización” o el porcentaje de intercambios que utilizan aranceles preferenciales en contraposición a los aranceles de NMF registraron una fuerte reducción (gráfico 6). Dependiendo de cada sector, este efecto puede atribuirse a la súbita carga administrativa de tener que cumplir un nuevo conjunto de reglas complicadas a las cuales las empresas finalmente tendrán que ajustarse, o a los efectos absolutamente restrictivos de normas más restrictivas.

Las reglas de origen deberán considerarse instrumentos de política primarios en toda negociación de acceso a los mercados, y no solo auxiliares en la aplicación de un instrumento primario como son los aranceles preferenciales. Estevadeordal (2000) documentó la interacción entre el grado de restricción de las reglas de origen del TLCAN y la velocidad de la liberalización arancelaria, subrayando la importancia de considerar las reglas de origen como instrumentos clave de política en el diseño y la ejecución de los acuerdos de libre comercio. En el caso del TLCAN, en el estudio se determina que el régimen de origen desempeñó claramente su función principal como instrumento contra la triangulación del comercio. Se encuentra también una clara correlación entre el diferencial de aranceles de NMF de México y Estados Unidos, lo que constituye un incentivo para la triangulación del comercio, y el grado de restricción impuesto por las reglas de origen. No obstante, como se comentó anteriormente, esas reglas pueden tener un efecto proteccionista adicional, intencional o no. En el caso del TLCAN, es evidente que los sectores con reglas de origen más restrictivas fueron también los que tuvieron períodos más largos de eliminación gradual de aranceles; es decir, las reglas de origen y los períodos de eliminación arancelaria pueden considerarse instrumentos complementarios de una política arancelaria discriminatoria. No obstante, una interpretación más sofisticada de este resultado sería la existencia de un efecto de sustitución; es decir, si bien los aranceles preferenciales quedarían plenamente eliminados al final del período de eliminación arancelaria, el requisito de origen seguiría en pie, lo que daría ciertos efectos de protección. Tomando prestada la jerga de la literatura sobre protección endógena, podría concluirse que las mismas fuerzas que puján por la protección arancelaria también puján por reglas de origen más estrictas<sup>11</sup>.

### ***Obstáculos a la liberalización del acceso a los mercados: medidas no arancelarias***

Dado que los gobiernos han abandonado en un grado significativo el proteccionismo generalizado, están buscando cada vez más otros instrumentos restrictivos del comercio que puedan utilizar con eficacia a nivel sectorial. De allí surge el creciente interés en las reglas de origen y otras medidas no arancelarias. Uno de los principales logros de varias rondas de negociaciones comerciales multilaterales en el contexto del GATT ha sido la constante reducción de aranceles en sectores y países. Las reducciones arancelarias negociadas durante la Ronda Kennedy (1967) y la Ronda Tokio (1979) fueron seguidas por un uso cada vez mayor de obstáculos no arancelarios en forma de restricciones cuantitativas. La Ronda Uruguay hizo un importante avance en la reducción de esos tipos de obstáculos al comercio. Si bien adhieren a las normas de la OMC, los países están apoyándose cada vez más en formas más sutiles de protección como las investigaciones antidumping o el uso de normas técnicas. El nivel de protección que confieren esos obstáculos es mucho más difícil de cuantificar que el de los aranceles u otras restricciones cuantitativas, lo que

---

<sup>10</sup> Desde el punto de vista metodológico, el estudio se basa en el hecho de que el régimen arancelario preferencial negociado en el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá no se modificó en el marco del TLCAN, en tanto que los principales cambios en las condiciones de acceso a los mercados se debieron a la drástica modificación del régimen de origen.

<sup>11</sup> Puede encontrarse una extensión de este análisis en Cadot et al. (2002).

dificulta las negociaciones para su eliminación. Pero aunque sea difícil determinar el equivalente arancelario de las restricciones cuantitativas, a menudo resulta prácticamente imposible calcular los costos para el importador de la tramitación de un permiso sanitario, una modificación de los requisitos de embalaje o la aplicación no uniforme de normas aduaneras. Los beneficios de la liberalización del comercio tradicional pueden reducirse sobremedida si los países simplemente compensan sus concesiones imponiendo medidas técnicas ocultas de carácter proteccionista.

La mayoría de los acuerdos regionales contienen disposiciones sobre la aplicación de medidas no arancelarias, pero en la mayoría de los casos se aplican de forma unilateral a todos los socios comerciales (fijación de precios mínimos, mecanismos automáticos de concesión de licencias, licencias no automáticas, contingentes arancelarios, prohibición de importaciones, medidas monopolísticas en la administración de importaciones y otras medidas técnicas). Durante el período previo a la reforma de la liberalización del comercio, la mayoría de los países exigían licencias de importación para asegurar que las importaciones no excedieran los contingentes preestablecidos. Estos niveles podían ser modificados por las autoridades si se producían crisis cambiarias en el extranjero, y en la práctica se convirtieron en un instrumento para hacer frente a problemas de balanza de pagos. Los países de la región eliminaron gradualmente los límites cuantitativos a las importaciones unilateralmente y dentro del marco de los compromisos multilaterales asumidos durante la Ronda Uruguay. No obstante, permanecen disposiciones que podrían restringir el comercio, como los mecanismos de compras del gobierno, el uso inadecuado de medidas *antidumping* y el empleo creciente de ciertas políticas competitivas y medidas técnicas para efectos de protección. El gráfico 7 presenta una estimación general de la cobertura de las medidas no arancelarias así como una medición de la incidencia de las medidas cuantitativas y técnicas<sup>12</sup>. Pese a que su importancia difiere mucho de un país a otro, es evidente que estas medidas son significativas, sobre todo porque podrían utilizarse como mecanismos proteccionistas.

---

<sup>12</sup> Estas medidas se basan en datos compilados por la UNCTAD y el Banco Interamericano de Desarrollo en el proyecto "TRAINS for the Americas".

## REFERENCIAS

- Anderson, J. E. 1979. A Theoretical Foundation for the Gravity Equation. *American Economic Review* 69(1). Marzo.
- Anderson, J. E. y E. van Wincoop. 2000. Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle. Mimeo.
- Bhagwati, J. y A. Panagariya. 1996. *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington, D.C.: The AEI Press.
- Bhagwati, J., P. Krishna y A. Panagariya (eds.). 1999. *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bergstrand, J. H. 1985. The Gravity Equation in International Trade: Some Microeconomic Foundations and Empirical Evidence. *Review of Economic and Statistics* 67. Agosto.
- Brenton, P. y M. Manchin. 2002. Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin. Center for European Policy Studies. Documento 183.
- Cadot, O., J. De Melo, A. Estevadeordal y A. Suwa-Eisenmann. 2002. Assessing the Effect of NAFTA's Rules of Origin. De próxima publicación.
- 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.
- 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. 2000. Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA. *Journal of World Trade* 34(1). Febrero.
- Estevadeordal, A. y E. Miller. 2002. Rules of Origin and the Pattern of Trade between U.S. and Canada. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos.
- Estevadeordal, A. y C. Robert (eds.). 2001. *Las Américas sin barreras*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Estevadeordal, A. y R. Robertson. 2002. From Distant Partners to Close Neighbors: The FTAA and the Pattern of Trade. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos.
- Estevadeordal, A. y M. Shearer. 2002. Trade Policy and Regional Integration in Latin America: A Quantitative Assessment. Documento de trabajo de INTAL-ITD.
- Estevadeordal, A., J. Goto y R. Sáez. 2001. The New Regionalism in the Americas: The Case of Mercosur. *Journal of Economic Integration* 16(2). Junio.
- Estevadeordal, A., J. Harris y M. Shearer. 2002. Towards Free Trade in the Americas. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos.
- Ethier, W. 1998. The New Regionalism. *The Economic Journal*. Julio.

- Evenett, S. J. y W. Keller. 2002. On Theories Explaining the Success of the Gravity Equation. *Journal of Political Economy* 110(2).
- Frankel, J. 1997. *Regional Trading Blocs in the World Trading System*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Hoekman, B. 1993. Rules of Origin for Goods and Services. *Journal of World Trade* 3.
- Krishna, K. y A. O. Krueger. 1995. Implementing Free Trade Areas Rules of Origin and Hidden Protection. En A. Deardorff, J. Levinsohn y R. Stern (eds.), *New Directions in Trade Theory Safeguard*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Linnemann, H. 1966. *An Econometric Study of International Trade Flows*. Amsterdam: North-Holland.
- Linnemann, H. y H. Verbruggen. 1991. GSTP Tariff Reduction and Its Effects on South-South Trade in Manufactures. *World Development* 19(5). Mayo.
- Poyhonen, P. 1963. A Tentative Model for the Volume of Trade Between Countries. *Weltwirtschaftliches Archive*, vol. 90.
- Tinbergen, J. 1962. *Shaping the World Economy-Suggestions for an International Economic Policy*. The Twentieth Century Fund.
- Vermulst, E. y J. Bourgeois (eds.). 1994. *Rules of Origin in International Trade. A Comparative Study*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

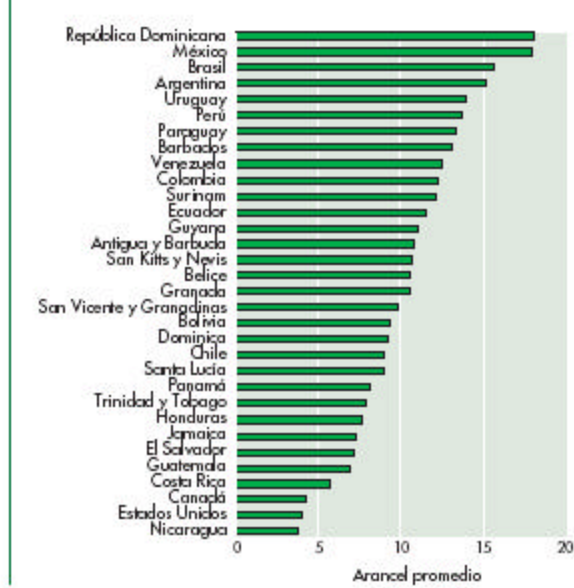
Cuadro 1

	TLCAN	Ecuador- Chile	G-3	Chile- Mercosur	México Nicaragua	Canadá- Chile	México- Triángulo Norte	Bolivia- Mercosur	Caricom- República Dominicana	Chile- América Central
Eliminación arancelaria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Reglas de origen por producto (S.A.)	✓		✓		✓	✓	✓		✓	✓
ALADI-reglas de origen		✓		✓				✓		
Reglas especiales- sector automotor	✓	✓	✓	✓		✓				
Agricultura- capítulo separado	✓		✓		✓		✓		✓	
Medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Barras técnicas al comercio	✓	✓	✓		✓		✓		✓	✓
Inversión	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Solución de controversias (entre inversionistas y Estado)	✓		✓		✓	✓	✓			
Servicios	✓	F	✓	✓	✓	✓	✓	F	✓	✓
Entrada temporal de personas de negocios	✓		✓		✓	✓	✓		✓	✓
Compras del sector público	✓	F	✓		✓			F		✓
Propiedad intelectual	✓		✓	✓	✓		✓		✓	
Antidumping-derechos compensatorios	✓	✓		✓	✓	✓*	✓	✓	✓	✓
Política de competencia						✓				✓
Solución de controversias	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Laboral-medio ambiente	TP					TP				
Tratamiento diferenciado y especial		✓		✓				✓	✓	

Notas: TP = Tratado paralelo, F = Los participantes deberán explícitamente desarrollar disciplinas en estas áreas en el futuro, SA= Sistema armonizado.  
\* Los participantes acordaron una exención temporal en la aplicación del antidumping.

Gráfico 1

**Arancel promedio de nación más favorecida (NMF) para todos los productos, 2000**  
(En porcentaje)



Fuente: Cálculos del BID basados la Base de Datos Hemisférica de las Américas (2001) usando únicamente aranceles *ad valorem*.

Gráfico 2

**El spaghetti bowl: tratados de libre comercio vigentes y en proceso de negociación en las Américas**

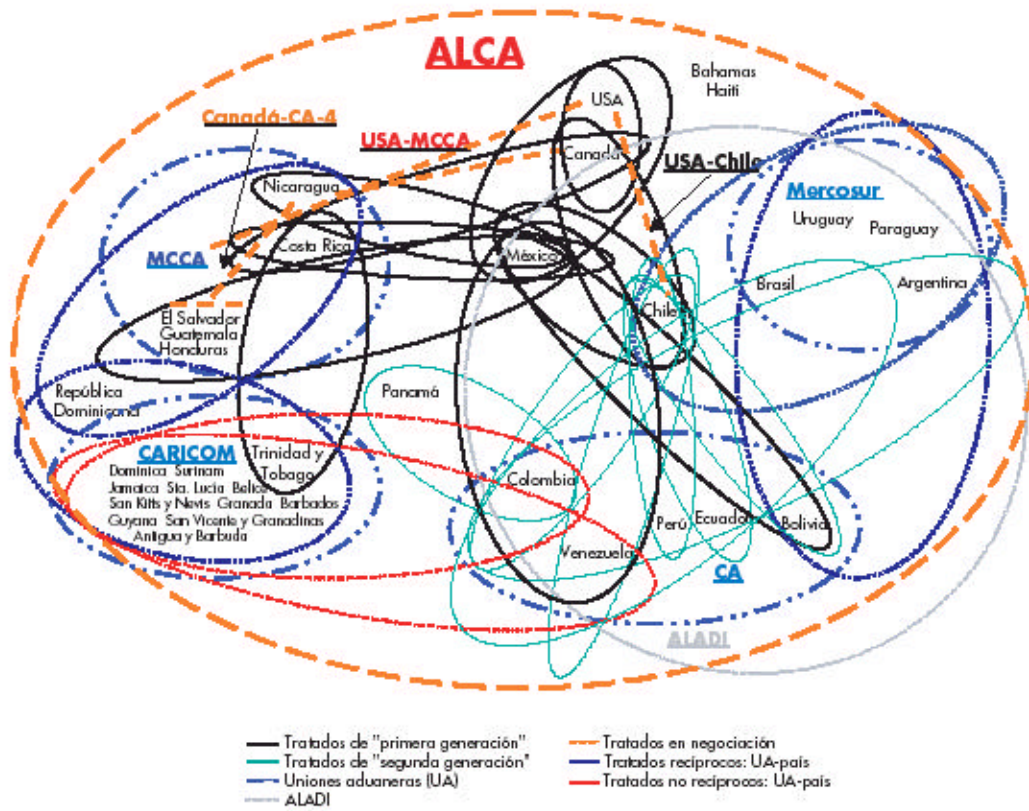
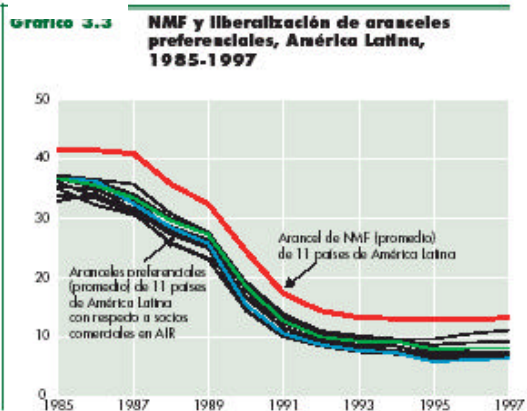
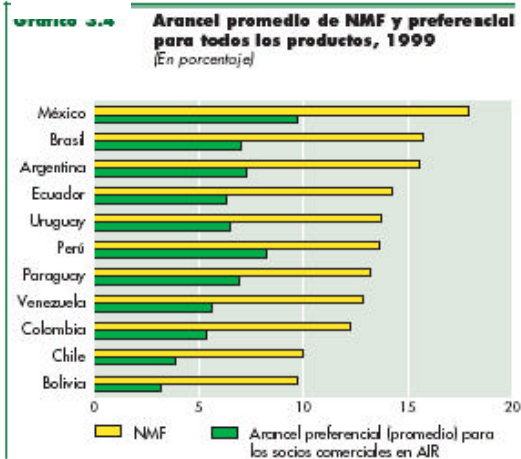


Gráfico 3



Nota: Los países incluidos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.  
Fuente: Esteveordenal y Shearer (2002).

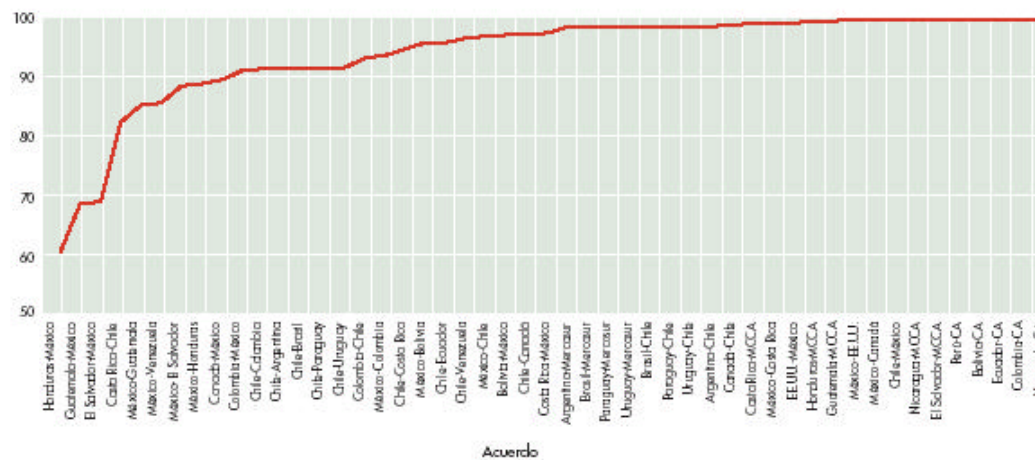
Gráfico 4



Fuente: Cálculos del BID usando únicamente aranceles *ad valorem*.



**Gráfico 3.5a Liberalización comercial en 2005**  
**Porcentaje de productos liberalizados en 2005**



*Nota:* El primer país es el importador (país otorgante en la relación bilateral) y el segundo es el exportador (país beneficiario en la relación bilateral).  
*Fuente:* Estevadeordal, Harris y Shearer (2002).

Gráfico 5b

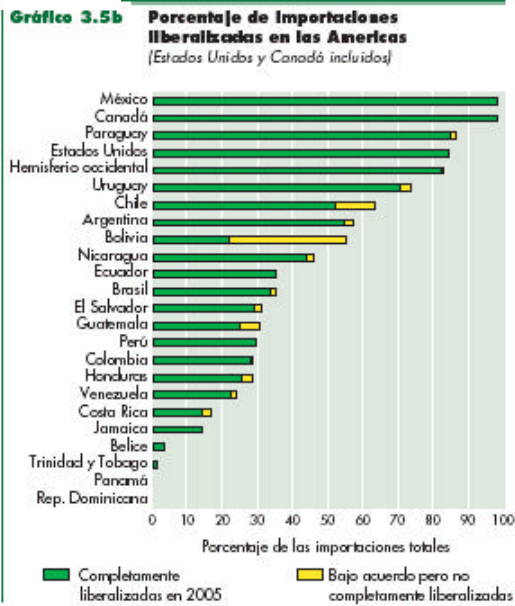
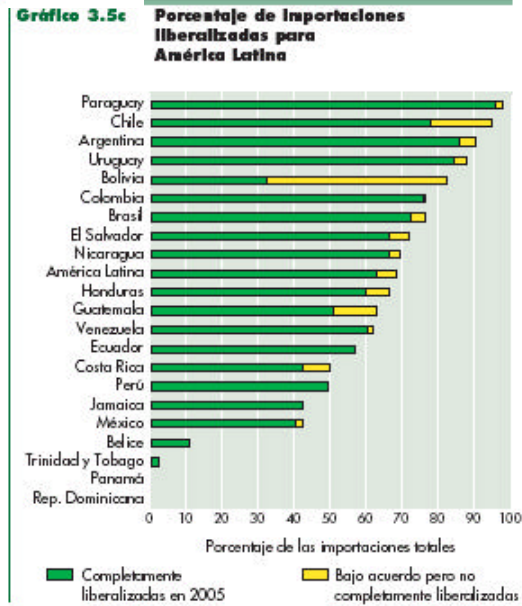
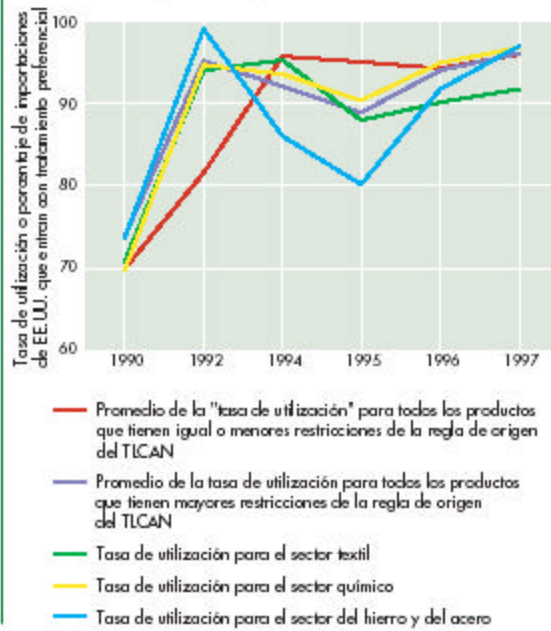


Gráfico 5c



*Fuente:* Estevadeordal, Harris y Shearer (2002).

Gráfico 6 Del TLC entre EE.UU. y Canadá hacia el TLCAN: regla de origen y tasa de utilización



Fuente: Estevadeordal y Miller (2002).

Gráfico 7

**Indicador de incidencia de las medidas no arancelarias (MNA)**

(En porcentaje de líneas arancelarias afectadas por MNA)

