

MERCOSUR-Alianza del Pacífico: informe del Diálogo de Alto Nivel

Una agenda positiva para la integración

Instituto para la Integración de
América Latina y el Caribe
(INTAL)
Sector de Integración y
Comercio
(INT)

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1391

MERCOSUR-Alianza del Pacífico: informe del Diálogo de Alto Nivel

Una agenda positiva para la integración

Marzo, 2018

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
MERCOSUR-Alianza del Pacífico: informe del Diálogo de Alto Nivel: una agenda
positiva para la integración / Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1391)
Incluye referencias bibliográficas.
1. Trade blocs-Latin America. 2. Latin America-Commerce. 3. Latin America-Foreign
economic relations. 4. Latin America-Economic integration. 5. International trade. I.
Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y
el Caribe. II. Serie.
IDB-TN-1391

<http://www.iadb.org>

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.





MERCOSUR ALIANZA DEL PACÍFICO

INFORME DEL DIÁLOGO DE ALTO NIVEL

“UNA AGENDA POSITIVA
PARA LA INTEGRACIÓN”

Ciudad de Mendoza, Argentina, Julio 2017

Este documento sintetiza las propuestas presentadas en el Seminario y Diálogo de Alto Nivel “*MERCOSUR-Alianza del Pacífico. Una Agenda Positiva para la Integración*”, realizado el 19 de julio de 2017 en la ciudad de Mendoza, República Argentina, en ocasión de la L Cumbre del MERCOSUR. En dicho marco, el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a solicitud y en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, reunió expertos del sector público, privado y de la academia, para vislumbrar puntos de encuentro y trazar lineamientos de una agenda en común que permita acelerar el acercamiento entre ambos bloques regionales.

Las contribuciones de los participantes se encuentran articuladas en este documento. La primera sección recoge consideraciones respecto al abordaje general para desarrollar la agenda positiva. La segunda combina reflexiones vertidas en el evento sobre el escenario actual y su influencia en este proceso con información histórica y de contexto. La tercera desarrolla los capítulos de la agenda positiva.

Advertencia: El presente Informe fue elaborado por el BID-INTAL sobre la base de algunas participaciones realizadas en el marco del Seminario y Diálogo de Alto Nivel MERCOSUR-Alianza del Pacífico, celebrados en Mendoza el 19 de julio de 2017.

MERCOSUR+ALIANZA DEL PACÍFICO

Resumen de propuestas



CONTENIDO

1	Dos esquemas: Una oportunidad	5
2	El camino a la convergencia	6
	El contexto	6
	Estado de situación del comercio entre ambos espacios	8
	¿De dónde se viene?	10
	La Hoja de Ruta	13
3	Elementos de una agenda positiva e innovadora: de las aduanas a las cadenas regionales de valor	15
	Para avanzar en Facilitación del Comercio	16
I	Elaborar programa de coordinación conjunta para implementar las disposiciones del AFC	16
II	Establecer un marco de trabajo para alcanzar la interoperabilidad de las VUCE	18
III	Adoptar de manera amplia el COD	19
IV	Generalizar la implementación y avanzar en el reconocimiento mutuo de los OEA	20
	Para el fortalecimiento de Cadenas Regionales de Valor	22
I	Establecer un reglamento de origen que permita vincular los acuerdos existentes	22
II	Avanzar hacia la coherencia regulatoria	24
III	Conformar un Fondo Birregional de articulación empresarial y tecnológica	25
IV	Identificar proyectos de conectividad física	26
	Expositores	28

1 DOS ESQUEMAS: UNA OPORTUNIDAD



Las iniciativas del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico tienen una oportunidad muy relevante para avanzar en la coordinación de objetivos nacionales y regionales.

El MERCOSUR y la Alianza del Pacífico tienen la oportunidad de avanzar en una agenda realista y pragmática, construida sobre la idea fundamental de coordinar objetivos nacionales existentes con objetivos regionales a definir. Esto produciría una retroalimentación positiva entre ambos planos y daría fortaleza a un espacio regional ampliado, en un escenario en que actores aislados tienen menores posibilidades de mejorar su inserción global que aquellos que encuentran puntos de convergencia.

Aprovechar esa oportunidad es una respuesta racional al marco de incertidumbre de las relaciones económicas mundiales y también al cúmulo de asignaturas pendientes a lo largo de la historia de la integración regional.

Además de realista y pragmática, es conveniente que la agenda entre ambos proyectos comience siendo estratégicamente focalizada y conformada por objetivos motivadores y de singular relevancia. Esto apunta a construir sobre resultados positivos tangibles, localizados en áreas ope-

rativas donde pueden obtenerse frutos concretos. La profundización de la integración entre ambos bloques debería contribuir a lograr objetivos nacionales ya acreditados.

Hay tres elementos clave en el proceso de aproximación entre ambos acuerdos: optar por la simplicidad; articular iniciativas públicas y privadas; y generar opciones innovadoras que, a la vez que sostengan la dinámica del vínculo, fortalezcan y amplíen sus resultados.

En el Seminario y el Diálogo de Alto Nivel se identificaron proyectos en dos grandes grupos de instrumentos orientados, respectivamente, a la facilitación comercial y al fortalecimiento de las cadenas regionales de valor. A pesar de las especificidades de cada área, es manifiesto que no se trata de carriles separados. Por ejemplo, el necesario y eventual perfeccionamiento de instrumentos en materia de reglas de origen, para dotarlos de potencia regional, requiere una mejoría en la gestión de datos y la trazabilidad de operaciones y operadores en el ámbito de la facilita-

ción del comercio. Recíprocamente, las acciones de facilitación no pueden desligarse del marco más amplio de la política comercial.

Los aportes del evento también apuntalaron ideas respecto a cues-

tiones tales como la cooperación en políticas e innovación tecnológica, emprendimiento y pequeñas y medianas empresas, entre otras materias para desarrollar la creatividad en una agenda en movimiento.

2 EL CAMINO A LA CONVERGENCIA



La diplomacia regional ha dado pasos muy importantes hacia un mayor acercamiento de ambos espacios de integración, coronados por la firma de una Hoja de Ruta para el trabajo conjunto.

EL CONTEXTO

Entre mediados de 2014 y fines de 2016, el debilitamiento del comercio y el descenso en los precios de los productos básicos afectaron severamente las exportaciones de la región. En rigor, después de la crisis financiera de 2008-2009, el comercio internacional no retomó una senda de crecimiento firme y sostenida.¹ En el plano macroeconómico, si bien existen perspectivas de un mejor desempeño desde 2017, éstas se encuentran ancladas a una aceleración de la economía global y, en particu-

lar, a que la recuperación de los precios de productos básicos se sostenga en los próximos trimestres.

Las negociaciones multilaterales y los mega-acuerdos. Este plano del relacionamiento entre los países está afectado no solo por las dificultades que ha atravesado la economía mundial y algunos de sus principales protagonistas en años recientes, sino también por la misma complejidad de las negociaciones.

Los escasos progresos registrados en la Agenda de Doha para el Desarrollo de la OMC (2001), luego de más de una década de negociaciones, entre los que cabe citar el Acuerdo de Facilitación de Comercio, logrado en la IX Conferencia Ministerial celebrada en Bali, Indonesia en 2013, y la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas, obtenidos en la X Conferencia Ministerial realizada en Nairobi, Kenia, no fueron seguidos por otras iniciativas que permitieran la implementación de la Agenda negociadora pactada en Doha.

El demorado y escaso progreso de la agenda multilateral comenzó a ser acompañado por la intensificación de negociaciones de grandes acuerdos regionales (los “mega-acuerdos”) como el TPP, TTIP y el RCEP. Sin embargo, también el avance de estos esquemas se ha visto afectado en los últimos dos años por cambios de rumbo en la política comercial de actores importantes, tales como Estados Unidos y el Reino Unido.

Escenario mixto. No obstante la falta de dinamismo de las negociaciones internacionales globales, los acuerdos comerciales regionales proliferaron en la última década: figuran notificados a la OMC más de seiscientos acuerdos y, entre ellos, más de cuatrocientos se encuentran en vigor. En particular, la Unión Europea alcanzó recientemente significativos acuerdos con Canadá y Japón, mientras que continúa fortaleciendo su red de vinculaciones con sus socios mediterráneos con el objetivo

de crear un espacio comercial favorable al desarrollo de cadenas de valor.² En el espacio Asia-Pacífico existen iniciativas de socios del TPP (entre ellos los países de la Alianza y del RCEP para reorientar estos bloques.

MERCOSUR-Unión Europea. Las negociaciones entre estos dos procesos tomaron un nuevo impulso que abre perspectivas para facilitar un mayor acercamiento entre los países de la Alianza y el propio MERCOSUR, teniendo en cuenta que los acuerdos existentes con la Unión Europea serían un denominador común de buena parte del mercado latinoamericano.³ Los miembros de la Alianza ya cuentan con tratados bilaterales con la Unión Europea. En el año 2000, México y ese acuerdo pusieron en vigor un Tratado de Libre Comercio; en el 2002 Chile firmó el Acuerdo de Asociación; y finalmente en el 2012, Perú y Colombia suscribieron un Acuerdo Comercial con la Unión Europea. Esto podría impulsar esquemas de mayor cooperación y captación de inversiones entre ambos continentes y hasta el eventual desarrollo de cadenas regionales de valor al interior de MERCOSUR-Alianza del Pacífico involucrando manufacturas, productos agrícolas y servicios destinados a abastecer al mercado europeo.

Incentivos y desincentivos a la aproximación entre los bloques. El escenario

A nivel global se detectan zonas de activismo negociador entre algunos países

¹ Giordano (2016) y (2017).

² Michalczewsky (2017).

³ Lagos (2016).

Factores externos impulsan un mayor acercamiento entre ambos bloques

externo y la dinámica histórica del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico ofrecen una combinación de incentivos y desincentivos para el desarrollo de una agenda de trabajo conjunto.

La necesidad de buscar nuevas fuentes de dinamismo para las exportaciones, así como de aumentar su diversificación y complejidad, son factores que favorecen esa perspectiva. El escaso ritmo del entramado multilateral y las incertidumbres derivadas de la evolución de los mega-acuerdos también impulsan la búsqueda de agendas regionales en las que puedan obtenerse ganancias, algunas de

ellas en el corto plazo, derivadas de la implementación de medidas que mejoren los flujos comerciales. Los activos ya alcanzados, por ejemplo en materia arancelaria, dan una base de trabajo que no existía hace algunos años.

En el reciente informe del BID, *Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial*, se abordan alternativas para profundizar los procesos de integración regional. La gran complejidad de la arquitectura mediante la cual se han construido los vínculos entre los países de ambos espacios de integración, y la persistencia de importantes “eslabones faltantes” dificulta avances generales, lo que hace recomendable un enfoque en que primen objetivos operativos y granulares.⁴

ESTADO DE SITUACIÓN DEL COMERCIO ENTRE AMBOS ESPACIOS

El comercio entre los países de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR se ha visto fuertemente afectado por el debilitamiento de los flujos comerciales internacionales.

En 2016, la suma de exportaciones e importaciones se ubicó en torno a los US\$ 30.000 millones. Esto representa una caída de prácticamente el 30% respecto al máximo de los últimos 10 años, registrado en 2012 y equivale a una retracción del 8% en promedio anual. La recuperación de 2017 ha revertido la tendencia negativa. El crecimiento interanual correspondiente a los primeros siete meses fue de 57%, un ritmo al cual el año cerraría en un nivel cercano al máximo previo, en torno a los US\$ 40.000 millones.

La Alianza del Pacífico fue destino de 6,9% de las exportaciones del MER-

COSUR y origen de 5,7% de sus importaciones en 2016. Como contrapartida, el MERCOSUR fue destino de 2,3% de las exportaciones de la Alianza del Pacífico y origen de 3,9% de sus importaciones.

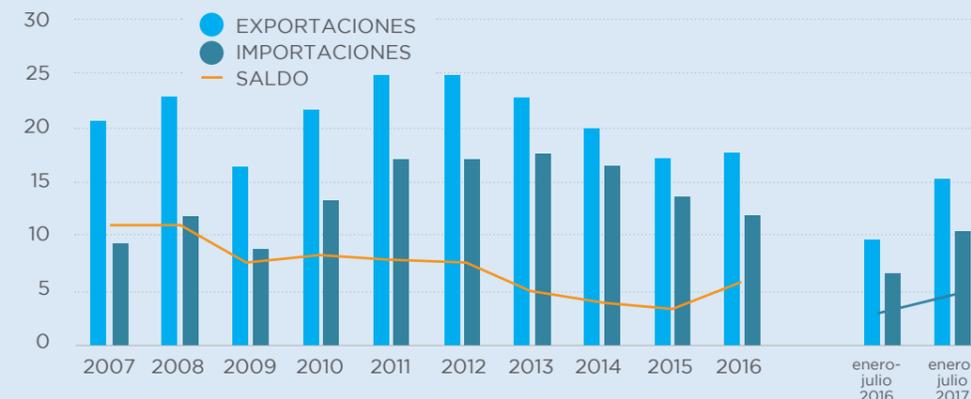
Relaciones bilaterales. Algunos vínculos bilaterales dan cuenta de un comercio que aprovecha complementariedades “naturales”, así como ventajas de proximidad geográfica, a pesar del serio obstáculo que representa la conectividad física entre los países de la región.

Dada su escala, el comercio bilateral está liderado por Brasil y México: dos terceras partes de las exportaciones del MERCOSUR a la Alianza del Pacífico provienen de Brasil, mientras que casi la mitad de las ventas de esta al MERCOSUR se originan en México.

⁴ Powell (2017), p. 71, resalta la escasa profundidad del vínculo entre México y Brasil.

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DEL MERCOSUR CON LA ALIANZA DEL PACÍFICO, 2007-2017

En miles de millones de dólares



Fuente: Dirección Nacional Centro de Economía Internacional (DNCEI) de la Cancillería argentina con datos de la Secretaría de MERCOSUR.

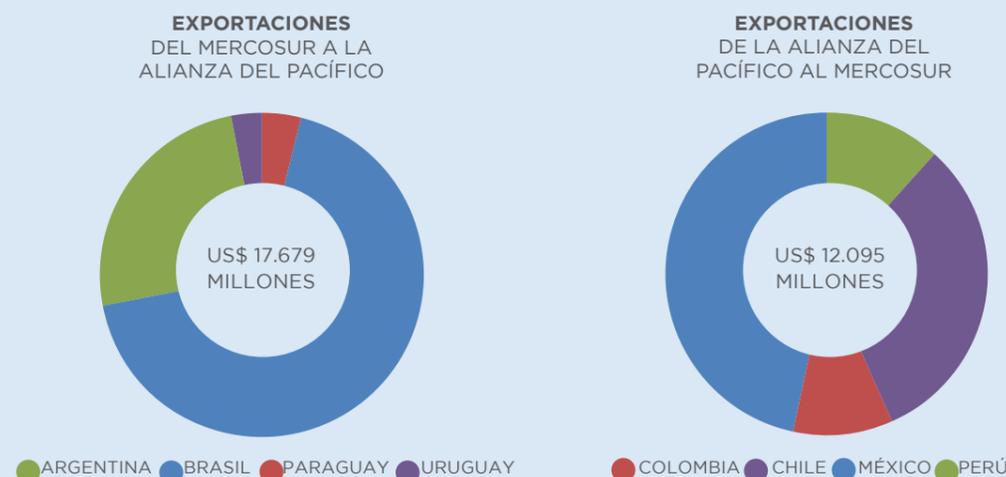
Tomando el promedio de los flujos 2013-2016, puede verse que en las exportaciones del MERCOSUR a la Alianza del Pacífico destaca el petróleo (8,3%), en un 91% originado en Brasil; la carne bovina deshuesada (3,8%), 38% procedente de Brasil; y el maíz (3,1%), con el 64% despachado desde Argentina.

Como contrapartida, las exportacio-

nes de la Alianza del Pacífico hacia el MERCOSUR estuvieron lideradas por los Vehículos de cilindrada media (11,2%) de los cuales 89% tiene como origen México; cátodos y secciones de cátodos de cobre refinado (8,4%) con el 79% proveniente de Chile; y minerales de cobre (5,9%) con el 75% originado también en Chile. Brasil fue el principal comprador de estos tres productos en ese cuatrienio.

COMERCIO BIRREGIONAL DE BIENES DEL MERCOSUR Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO, POR PAÍSES DE ORIGEN, 2016

PARTICIPACIÓN EN %



Fuente: DNCEI con datos de COMTRADE.

¿DE DÓNDE SE VIENE?

El MERCOSUR es un espacio de integración regional cuyos socios fundadores son la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este acuerdo nació en 1991, con la firma del Tratado de Asunción cuyo objetivo principal es “propiciar un espacio común que genere oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional”. Venezuela se convirtió en el quinto Estado Parte del MERCOSUR en 2012 pero fue suspendido en 2016 por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de su adhesión al proceso de integración y luego, en agosto de 2017, por la aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático. Bolivia, por su parte, tiene un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR y se encuentra en proceso de adhesión.

El foco del MERCOSUR excede los objetivos de liberalización del comercio ya que aspira a constituirse en un mercado común con libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales. En ese marco, además de los aspectos de la agenda económica, se han promovido temáticas fundamentales para la región como la cláusula democrática, el diálogo político y una multiplicidad de acuerdos en materia migratoria, laboral, cultural y social, que buscan avanzar hacia la construcción de una ciudadanía común. En este proceso, el MERCOSUR siempre tuvo en cuenta las disparidades existentes entre sus socios, una prueba fehaciente de lo cual es la constitución del Fon-

do para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Este instrumento fue creado con el objetivo de financiar proyectos que fomenten la competitividad, la cohesión social y la reducción de las asimetrías de los integrantes de este espacio, siendo los mayores aportantes Brasil y la Argentina, y los mayores beneficiarios Paraguay y Uruguay.

El MERCOSUR prevé la figura de Estado Asociado, que es aquel miembro de ALADI con el cual el MERCOSUR suscribe acuerdos de libre comercio, y que posteriormente solicita ser considerado como tal. Los Estados Asociados están autorizados a participar en las reuniones de órganos del MERCOSUR que traten temas de interés común. Esta es la situación actual de Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Asimismo, también pueden ser Estados Asociados aquellos países con los que el MERCOSUR celebre acuerdos en el marco del artículo 25 del Tratado de Montevideo 1980, es decir, acuerdos con otros Estados o áreas de integración económica de la región, como es el caso de Guyana y Surinam.

La Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración regional más reciente, conformada en 2011 por Chile, Colombia, México y Perú a través de la Declaración de Lima. Estos países ya contaban con relaciones entre sí en diferentes espacios regionales, entre los que se destaca el Arco del Pacífico Latinoamericano⁵ de 2007 -orientado a profundizar los vínculos con Asia-Pa-

cífico- y el TLC Chile-México. A diferencia del MERCOSUR, la Alianza del Pacífico se constituyó como una zona de libre comercio, por lo que cada país miembro es libre de establecer su propio arancel con relación a terceros.

El artículo 3° de la Declaración de Lima establece que el objetivo de la Alianza es la construcción, “de una manera participativa y consensuada, de un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”. La Alianza tiene un amplio alcance como plataforma de coordinación de políticas más allá del ámbito comercial. Entre sus principales logros se destaca el Protocolo Comercial que entró en vigor en mayo de 2016, el cual coexiste con los derechos y obligaciones adquiridos bajo acuerdos multilaterales y bilaterales previos; y la creación de una plataforma de integración bursátil (MILA, Mercado Integrado Latinoamericano), con el objeto de promover la integración financiera entre sus bolsas de valores. La Alianza del Pacífico prevé la incorporación de otros países como

observadores, y existen 52 que de- tentan esta categoría, entre los que se encuentran Uruguay, Paraguay y la Argentina.

Cabe notar que los acuerdos de integración entre los países del MERCOSUR y los de la Alianza del Pacífico preceden a la creación de la Alianza y están instrumentados en la ALADI, siendo los hitos más recientes la firma de una profundización del acuerdo entre Uruguay y Chile en 2016, y entre Argentina y Chile en 2017. Todos los miembros del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico suscribieron acuerdos en el marco de ALADI con el objetivo de estrechar los lazos comerciales.

Cerca de un 70% de las importaciones del MERCOSUR desde los países de la Alianza no pagan derechos de importación, ya sea porque están sujetos a un arancel del 0% o porque gozan de una preferencia arancelaria del 100%. A ello debe sumarse un 4% adicional que está en proceso de liberalización preferencial en el corto plazo. En el otro extremo, el 26% de las importa-

ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA (ACE) EN EL MARCO DE LA ALADI, 2015

ACUERDO	ACE Nº	VIGENCIA	PLAZOS DE DESGRAVACIÓN DESDE FECHA DE VIGENCIA
MERCOSUR - CHILE	35	01.10.96	0-10 AÑOS SIN EXCEPCIONES
MERCOSUR - PERÚ	58	06.02.06	0-13 AÑOS SIN EXCEPCIONES
MERCOSUR - COLOMBIA+ECUADOR+VENEZUELA	59	19.04.05	0-15 AÑOS SIN EXCEPCIONES
MERCOSUR - MÉXICO	54	05.01.06	N.A.
ARGENTINA - MÉXICO	6	01.01.07	N.A.
BRASIL - MÉXICO	53	02.05.03	PREFERENCIAS ARANCELARIAS SOBRE PRODUCTOS ESPECÍFICOS
URUGUAY - MÉXICO	60	15.07.04	0-13 AÑOS SIN EXCEPCIONES
MERCOSUR - MÉXICO. SECTOR AUTOMOTOR	55	01.01.03	PREFERENCIAS ARANCELARIAS SOBRE PRODUCTOS ESPECÍFICOS Y AUTOPARTES, SIEMPRE QUE SEAN NUEVOS

Nota: N.A.: no aplica, porque estos ACE no tienen calendario de desgravación.
Fuente: DNCEI con datos de ALADI.

⁵ Actualmente, son miembros del mecanismo: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú.

ciones está registrado como comercio no negociado en el marco de la ALADI.

Por su parte, el 86% de las importaciones de los países de la Alianza originarias en los Estados Parte del MERCOSUR no abonan derechos de importación, a lo que se adicionará próximamente un 7% que goza de preferencias arancelarias en el marco de las desgravaciones previstas en los correspondientes acuerdos. Sólo el 6% de esta corriente de comercio no está negociada en el ámbito de un instrumento preferencial.

Las relaciones diplomáticas también mostraron importantes avances. Además de la participación recíproca de países de la Alianza como Estados asociados en el MERCOSUR y países del MERCOSUR como observadores de la Alianza del Pacífico, en noviembre de 2014, en una “Reunión Ministerial Informativa” en Cartagena, ambos bloques

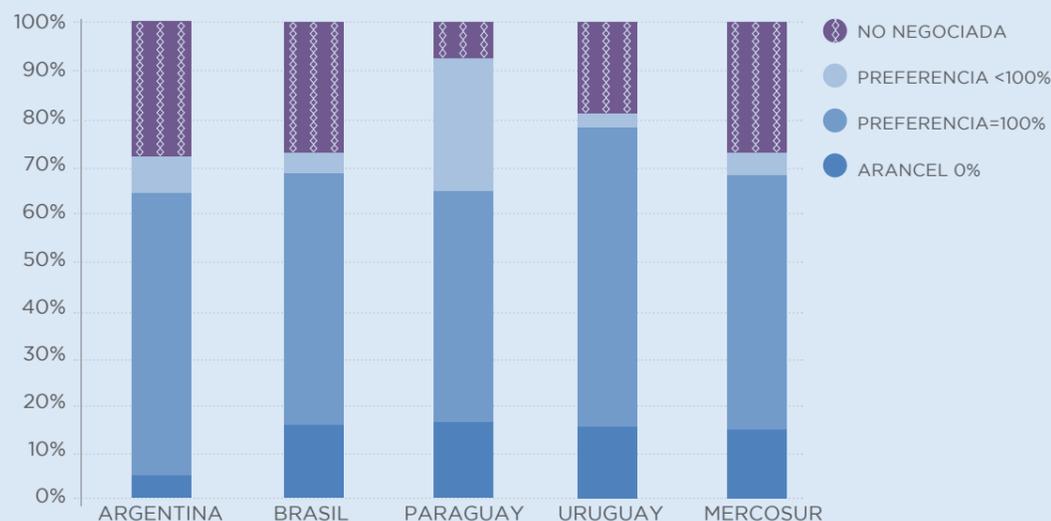
declararon su interés en fortalecer la relación birregional, y en Santiago de Chile se llevó a cabo el seminario “Diálogo sobre Integración Regional: Alianza del Pacífico y MERCOSUR”.

En 2015, durante las Presidencias Pro Tempore de Brasil y Paraguay, el MERCOSUR lanzó un “Plan de Acción” para profundizar los compromisos de libre comercio asumidos en los ACE con tres miembros de la Alianza del Pacífico, Colombia, Chile y Perú, así como la cooperación en otras disciplinas.

En mayo de 2016, en una reunión de Viceministros de ambos procesos, se trazó una agenda de trabajo que comprende facilitación comercial, cooperación aduanera, promoción comercial, apoyo a PYMES, movimiento de personas y declaraciones presidenciales. En junio de 2016, la Argentina se convirtió en país observador en la Alianza del Pacífico.⁶

ESTADO DE LA LIBERALIZACIÓN ARANCELARIA DE LOS MIEMBROS DEL MERCOSUR RESPECTO A LOS INTEGRANTES DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO, 2015

En porcentajes



Nota: Las barras muestran la proporción de las importaciones efectuadas por países del MERCOSUR desde miembros de la Alianza del Pacífico bajo cada modalidad arancelaria. La liberalización no negociada corresponde a importaciones que tienen un arancel superior a cero y no gozan de ninguna preferencia. Fuente: DNCEI con datos de ALADI.

⁶ Respecto a la relación MERCOSUR-Alianza del Pacífico, cabe mencionar los siguientes trabajos: CEPAL (2014), CIEPLAN (2014) y el evento INTAL (2016a). Respecto al MERCOSUR, puede consultarse INTAL (2017).

ESTADO DE LA LIBERALIZACIÓN ARANCELARIA DE LOS MIEMBROS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO RESPECTO A LOS INTEGRANTES DEL MERCOSUR, 2015

En porcentajes



Nota: Las barras muestran la proporción de las importaciones efectuadas por países de la Alianza del Pacífico desde miembros del MERCOSUR bajo cada modalidad arancelaria. La liberalización no negociada corresponde a importaciones que tienen un arancel superior a cero y no gozan de ninguna preferencia. Fuente: DNCEI con datos de ALADI.

LA HOJA DE RUTA

Bajo la Presidencia Pro Tempore argentina, en el primer semestre de 2017, se dio un impulso renovado al diálogo MERCOSUR-Alianza del Pacífico. El 7 de abril de 2017, en Buenos Aires, una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros responsables de Comercio Exterior de ambos acuerdo se ampliaron las líneas de trabajo conjunto propuestas en 2016 y ambos mecanismos establecieron una “Hoja de Ruta” en común en materia de cadenas regionales de valor/acumulación de origen, facilitación del comer-

cio/ventanillas únicas de comercio exterior-VUCEs, cooperación aduanera, promoción comercial y PYMES, barreras no arancelarias y facilitación del comercio de servicios.

Significativamente, en la Ministerial de Buenos Aires, se instruyó al Grupo de Alto Nivel (GAN) de la Alianza del Pacífico y al Grupo Mercado Común (GMC) del MERCOSUR a reunirse periódicamente con el fin de avanzar en los temas identificados en la Hoja de Ruta. En ese sentido, el 4 de agosto

de 2017 ambas instancias sostuvieron un encuentro en la sede de ALADI en Montevideo, Uruguay, donde se abordaron cuestiones relativas a la acumulación de origen, encadenamientos productivos, procedimientos aduaneros, eventos y espacios de promoción de mutuo interés, barreras al comercio y facilitación del comercio de servicios. Por ejemplo, en el área de acumulación de origen y

encadenamientos productivos, acordaron realizar encuentros entre expertos con el objetivo de intercambiar información y experiencias de cada bloque, mientras que en facilitación del comercio, coincidieron en realizar acercamientos para implementar acciones orientadas a facilitar, agilizar y hacer más expeditos los procedimientos aduaneros.⁷

MERCOSUR + ALIANZA DEL PACÍFICO

Cadenas Regionales de Valor / Acumulación de Origen

Reunión de expertos con miras a intercambiar información y experiencias sobre acumulación de origen.

Realización de un taller Alianza del Pacífico - MERCOSUR en materia de encadenamientos productivos.

Facilitación del Comercio / Ventanillas Únicas de Comercio Exterior - VUCEs

Reunión de expertos en el marco de la Red Iberoamericana de VUCEs.

Intercambiar avances sobre la implementación de la Certificación de Origen Digital de la ALADI.

Cooperación Aduanera

II Reunión de expertos aduaneros para analizar alcances del Sistema INDIRA de MERCOSUR (Intercambio de Información de los Registros Aduaneros) y, por parte de la Alianza del Pacífico, compartir los resultados de los talleres con la Organización Mundial de Aduanas.

Promoción Comercial y PYMES

Intercambiar invitaciones a eventos empresariales con la participación de PYMES de la Alianza del Pacífico y de MERCOSUR (por ejemplo, Macro-ruedas de Negocios).

Barreras No Arancelarias

Facilitación del Comercio de Servicios

⁷ Otros ejemplos de lo acordado son: favorecer los encuentros empresariales y desarrollar eventos de promoción comercial conjunta; intercambiar información de los eventos y espacios de promoción; estudiar mecanismos para intercambiar información sobre barreras comerciales; identificar áreas de trabajo en servicios.

3 ELEMENTOS DE UNA AGENDA POSITIVA E INNOVADORA: DE LAS ADUANAS A LAS CADENAS REGIONALES DE VALOR



Del Diálogo de Alto Nivel surgieron propuestas concretas para avanzar en la facilitación del comercio y en el fortalecimiento de cadenas regionales de valor entre ambos acuerdos.

La tarea por delante no es sencilla. En una visión de máxima, habría que simplificar el complejo entramado de relaciones entre los países de ambos bloques y suturar las brechas de relacionamiento existentes, avanzando hacia una zona de libre comercio. Encontrar para ello puntos de equilibrio estable, que brinden a la vez flexibilidad y previsibilidad, podría ser una empresa muy difícil.

Una visión más realista buscaría avanzar con un enfoque de aproximaciones sucesivas donde se identifican áreas en que la cooperación birregional puede resultar fructífera y actúe como contrapeso de la incertidumbre dominante en el escenario internacional.

En esta labor, ambos acuerdos cuentan con activos que pueden dar lugar

a una interacción positiva. ALADI es de hecho un activo compartido que puede actuar como espacio de negociación y de seguimiento, facilitar el relacionamiento empresarial y ser utilizado en función de una agenda de aproximación.

Una visión general respecto de los próximos esfuerzos en materia de convergencia sugiere evitar involucrarse en acciones de complejidad excesiva e innecesaria, y focalizar el trabajo en impulsar con pragmatismo una agenda operativa, simple y concreta. En esta dirección se recogen los aportes del Seminario y del Diálogo de Alto Nivel.

Hay que impulsar con pragmatismo una agenda operativa, simple y concreta

PARA AVANZAR EN FACILITACIÓN DEL COMERCIO

I · ELABORAR UN PROGRAMA DE COORDINACIÓN CONJUNTA PARA IMPLEMENTAR LAS DISPOSICIONES DEL ACUERDO DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Todos los países integrantes del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico tienen agendas nacionales orientadas a la disminución de los costos del comercio. De acuerdo con sus diversas realidades, esas iniciativas reúnen objetivos en los planos logístico, regulatorio y de procedimientos. Las acciones en esta materia implican reformas profundas de los modelos previos y, en particular, la creación de terrenos fértiles para la aplicación de nuevas tecnologías. Una estrategia de aproximaciones sucesivas es recomendable en la medida en que los Estados deben ir generando e internalizando capacidades nuevas.

EL AFC ACORDADO EN BALI

El AFC se concluyó en la IX Conferencia Ministerial de la OMC en diciembre de 2013, en Bali. Es el primer acuerdo multilateral de la OMC desde su creación en 1995. Sus disposiciones tienen, entre otros, los siguientes grandes ámbitos de acción:

- disponibilidad de información sobre las reglas y procedimientos,
- armonización de procesos y estándares,
- facilitación del movimiento de bienes,
- disciplinas comunes sobre cargos y multas,
- procedimientos de consulta y apelación,
- automatización de procesos,
- cooperación interinstitucional para la gestión fronteriza,
- colaboración entre aduanas,
- mejora de los sistemas de tránsito.

El AFC entró en vigor en febrero de 2017 una vez ratificado por dos tercios de los miembros de la OMC; actualmente las ratificaciones rondan 120 miembros.



El Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC, concluido en la Conferencia Ministerial de Bali en 2013 y en vigor desde febrero de 2017, establece un marco de referencia multilateral para un conjunto apreciable de dichas iniciativas.

La OMC estima que la plena implementación del AFC reducirá los costos del comercio 14,3% en promedio, con impactos mayores en los países con barreras más altas en este ámbito. A su vez, la reducción de costos impulsará las exportaciones y los niveles de actividad.⁸

A la fecha, siete de las ocho economías⁹ han ratificado el AFC, por lo que están en curso de desarrollar y ejecutar una agenda de trabajo para ese propósito.

En este sentido, las acciones nacionales en esa dirección ofrecen una base para el trabajo común entre los países del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico.

Si bien la cobertura para este trabajo birregional podría no ser exhaustiva (no involucrar todas las disposiciones del AFC), el espacio

de trabajo conjunto podría generar procedimientos de seguimiento y métricas de cumplimiento referidas a objetivos comunes y consensuados. Por ejemplo, podrían establecerse indicadores birregionales que midan el progreso y el impacto de la implementación de un grupo seleccionado de componentes.¹⁰

Se generarían sinergias y podrían realizarse economías en el uso de recursos, ya sea por aprovechamiento de experiencias entre países como por conformación de equipos de trabajo regionales que aborden problemas comunes de implementación de las disposiciones del AFC.

Una acción birregional respecto al AFC podría contribuir a la aplicación de esas disposiciones de forma integral y no aislada (“por artículo”). Al mismo tiempo, ese espacio común podría impulsar el flujo de información y la convergencia en otros aspectos clave de la política comercial como aranceles, reglas de origen y la armonización regulatoria.

⁸ Un estudio de 2014 citado en el evento y llevado a cabo por la Fundación Getulio Vargas y el CNI estima que en Brasil eran necesarios 13 días para exportar y 17 días para importar un producto. Estas demoras aduaneras equivalen a un arancel de 13,0% a las exportaciones y de 14,2% a las importaciones, superiores al arancel medio de 7,8%.

⁹ Colombia está en proceso de ratificación del AFC. Respecto a los países del MERCOSUR, véase Juárez (2016).

¹⁰ En el evento se citaron los casos del Índice de Facilitación del Comercio (ETI, por sus siglas en inglés) del WEF y del Facilitómetro, ideado por la CNI de Brasil, el cual permite monitorear el *status* de implementación de los compromisos asumidos en el AFC. Este instrumento registra las cargas, tasas y contribuciones aplicadas por los organismos competentes en las operaciones de importación y exportación con el fin de realizar recomendaciones al gobierno, y avanzar en la implementación de un sistema de “Recaudación Única” impulsado por el Comité Nacional de Facilitación de Comercio de Brasil.

II · ESTABLECER UN MARCO DE TRABAJO PARA ALCANZAR LA INTEROPERABILIDAD DE LAS VENTANILLAS ÚNICAS DE COMERCIO EXTERIOR

Dentro del universo de acciones previsto por el AFC, el artículo 10.4 dispone el establecimiento de un punto de entrada único para la documentación y la información de las operaciones de comercio exterior. Esta “ventanilla única” es un instrumento singularmente apto para rediseñar y optimizar procesos, automatizarlos y gestionar datos de manera electrónica.

ministración de las ventanillas electrónicas de comercio. Este espacio ha ido acumulando valiosos antecedentes de trabajo conjunto.

Una vez que la VUCE minimiza los problemas de coordinación de la información entre las estructuras regulatorias del comercio exterior en un país, el siguiente objetivo para elevar su eficiencia es su interconexión en redes de países: la “interoperabilidad”. Esto aumenta la eficiencia y la transparencia de las transacciones de comercio exterior al promover la estandarización y adopción de mejores prácticas internacionales, y al mejorar la coordinación inter-institucional, tanto al interior del país como entre autoridades de los socios comerciales.

La mayoría de los países de la región están empeñados en procesos de implementación o fortalecimiento de la VUCE, destrabando opacidades burocráticas y dinamizando la inserción internacional de las empresas. En países como Chile y Costa Rica, la VUCE logró reducir hasta 50% el tiempo necesario para importar o exportar y los costos asociados a esas operaciones.

Este vínculo debe hacerse en el marco de procesos de integración entre los participantes, los cuales establecen marcos regulatorios comunes. En el caso de los países de la Alianza del Pacífico este objetivo hace parte del trabajo del bloque obteniendo logros significativos a través de la adopción de estándares internacionales en la homologación de los certificados fitosanitarios y certificados de origen, que están siendo intercambiados a través de una plataforma de interoperabilidad que conecta las VUCEs de los cuatro países.

La experiencia acumulada en el conjunto de la región se refleja en la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior, en la cual participan todos los países del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Ésta reúne en un foro regional de diálogo y colaboración a agencias gubernamentales, públicas y/o privadas a cargo del diseño, desarrollo y/o ad-

La VUCE permite reducir hasta 50% el tiempo necesario para exportar o importar

En particular, durante el segundo semestre de 2016, la Alianza avanzó hacia la agilización y facilitación comercial entre sus países a través de la interoperabilidad de las VUCEs, a partir de cuatro acciones orientadas al intercambio electrónico de información relativa al comercio exterior: i) reconocer la validez de los documentos firmados electrónicamente; ii) reconocer como válida la firma electrónica de los documentos; iii) garantizar que las firmas electrónicas utilizadas en los documentos electrónicos aseguren la identificación del firmante, así como la autenticidad e integridad de los documentos; y iv) garantizar la confidencialidad de la información.

Por su parte, todos los países del MERCOSUR cuentan con VUCE aunque con distintos grados de avance. Recientemente, Argentina ha abor-

dado con vigor la implementación de esta herramienta con la perspectiva de reforzar el proyecto a través de vínculos regionales.

En un plazo relativamente corto, combinando agendas y esfuerzos en un espacio institucional de ambos bloques, se podría iniciar con la armonización de algunos certificados claves para las operaciones de comercio exterior, con la meta de conseguir la interoperabilidad de las VUCE entre los ocho países sobre la base de un cronograma conjunto de trabajo.

El enfoque birregional reforzaría los proyectos nacionales y crearía un espacio de intercambio de experiencias, aprovechamiento conjunto de recursos y aceleración de las acciones de facilitación del comercio emprendidas por los países.

III · ADOPTAR DE MANERA AMPLIA EL CERTIFICADO DE ORIGEN DIGITAL

La ALADI ha sido pionera en facilitación del comercio, en particular con su proyecto de Certificado de Origen Digital (COD) diseñado para agilizar las operaciones relativas a este aspecto regulatorio del intercambio preferencial.

El COD representa un pilar importante de la agenda de facilitación y dinamización del comercio intrarregional porque busca optimizar los costos y plazos de aplicar las preferencias

arancelarias. Adicionalmente, el COD puede contribuir a instrumentar esquemas de acumulación de origen y, por tanto, a la efectiva integración de las cadenas regionales de valor, otorgando mayor competitividad a los productos sudamericanos en terceros mercados.

No se trata solo de una herramienta de facilitación del comercio, sino también un avance en materia de desarrollo sustentable. Según es-

timaciones de la ALADI para el comercio de Brasil, Perú y Uruguay, la tradicional certificación de origen insume documentación que en un año consume papel equivalente a cerca de 1.087 árboles. Transformar la certificación ológrafa en certificación digital implicaría un paso adelante en la defensa del medio ambiente.

El COD viene siendo implementado a diferente ritmo por los ocho países que componen ambos bloques. En el MERCOSUR, en 2011 se firmó el 83º Protocolo del ACE N° 18 (Tratado de Asunción) que incorpora una Directiva de la Comisión de Comercio que otorga a la certificación de origen digital la misma validez jurídica e idéntico valor que las emitidas en papel. Con la misma finalidad se suscribió en 2016, el 54º Protocolo al ACE N° 35 entre Chile y el MERCOSUR. En 2016, Argentina y Brasil suscribieron un Memorando de Entendimiento para utilizar el COD en su comercio bilateral y, luego de realizar un plan piloto, desde el 10 de mayo de 2017 el uso del COD entre ambos

países está plenamente vigente.

A fines de junio de 2017, los países de la Alianza del Pacífico acordaron eliminar el certificado de origen para el intercambio de mercancías con un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de firmas digitales que comenzaría a regir una vez que finalicen las pruebas sobre la emisión de este certificado. Cabe notar que la Alianza ya aplica el intercambio virtual de certificados fitosanitarios para productos agrícolas.

La adopción en un ámbito birregional del objetivo de plena operatividad de este instrumento aceleraría los tiempos de su implementación y contribuiría a la optimización de la agenda de simplificación de las regulaciones de origen.

Esta iniciativa da cuenta de la existencia de una agenda positiva de integración que incorpora un reconocimiento expreso de los cambios tecnológicos que vienen transformando las modalidades del comercio global.

IV · GENERALIZAR LA IMPLEMENTACIÓN Y AVANZAR EN EL RECONOCIMIENTO MUTUO DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS AUTORIZADOS

Al igual que la VUCE, el Operador Económico Autorizado (OEA) es otro instrumento para la seguridad y la facilitación del comercio que puede disminuir marcadamente los tiempos de espera y permitir un salto cualitativo en la eficiencia de la gestión aduanera y fronteriza, y en la reducción de los costos del inter-

cambio. De acuerdo con un estudio reciente, una demora de un día en la aduana equivale a un arancel de entre 0,5 y 2,5 puntos porcentuales.¹¹

La figura del OEA pertenece al campo regulatorio propuesto por la Organización Mundial de Aduanas, específicamente al Marco Normativo

para Asegurar y Facilitar el Comercio Internacional (SAFE). El operador es un agente integrante del movimiento internacional de mercancías reconocido como confiable por la administración aduanera de acuerdo con el cumplimiento de criterios de seguridad, y de la normativa aduanera y tributaria. Cualquier eslabón de la cadena logística comercial puede ser considerado como empresa certificada como OEA. Esa certificación le otorga beneficios para agilizar sus operaciones aduaneras.

En los países de ambos bloques existen programas de OEA, aunque tienen un desigual ritmo de implementación. En la actualidad las empresas certificadas en los países de los bloques ascienden a 946, de las cuales 796 corresponden a la Alianza y 150 al MERCOSUR. El Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico fomenta su fortalecimiento y, más concretamente, promueve la suscripción de Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) de los programas de estos operadores por parte de las administraciones aduaneras integrantes del Acuerdo.

Precisamente, en el marco de la 3ª Conferencia Global sobre OEA, realizada en mayo de 2016 en México, los representantes de las Aduanas de los países de la Alianza del Pacífico firmaron un Plan de Acción que permitirá avanzar hacia un ARM de sus respectivos programas.¹² El Plan de Acción se desarrolla en cuatro etapas sucesivas, que consideran un estudio

de los programas, visitas conjuntas de validación, desarrollo de procedimientos para la implementación del Plan y evaluación de los resultados. En el MERCOSUR, Brasil y Uruguay ya cuentan con un ARM, el primero de carácter Sur-Sur firmado en la región.

Los ARM, tanto bilaterales como multilaterales, son el paso lógico para potenciar el aumento de eficiencias -por reducción de tiempos y costes-, de las exportaciones, y una mayor y mejor inserción de las empresas en las cadenas de valor regionales y globales, aspectos considerados en las estrategias de facilitación comercial.

Todos los programas OEA de la región (incluidos los de los países del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico) nacieron dentro de los lineamientos del Marco SAFE y se han implementado de una manera armónica entre ellos. La existencia de un marco de integración o cooperación enfocado, como ocurre en la Alianza del Pacífico, facilita la negociación de los ARM. Este aspecto podría tratarse en un marco innovador birregional, que se convertiría en un referente mundial, a través de un potencial ARM MERCOSUR-Alianza del Pacífico, otorgándole una lógica de integración más profunda.¹³

La
“acumulación
regional de
origen”
le daría un
impulso a la
integración

¹¹ Volpe (2016).

¹² Las entidades firmantes del documento fueron, el Servicio Nacional de Aduanas de Chile, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de Colombia, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) de Perú.

¹³ El grupo Técnico del OEA de Alianza compartió el Plan de Acción que guió la negociación del ARM en ese acuerdo con el Comité Técnico N° 2 “Asuntos Aduaneros” del MERCOSUR.

PARA EL FORTALECIMIENTO DE CADENAS REGIONALES DE VALOR

I · ESTABLECER UN REGLAMENTO DE ORIGEN QUE PERMITA VINCULAR LOS ACUERDOS EXISTENTES

Uno de los principales motores del comercio mundial en las últimas décadas ha sido el despliegue de cadenas internacionales de valor. En éstas, la elaboración de un determinado producto se lleva a cabo a través de etapas localizadas en países distintos. Este modelo, que requiere una gran fluidez del comercio, permite la captura de ventajas de especialización y se ha convertido en una fuente de competitividad exportadora. Un indicador de esta realidad, citado en el evento, muestra que cerca del 60% del comercio mundial se da entre compañías con algún grado de vinculación en el contexto de estas cadenas.

Diversas evaluaciones relativas a las economías de la región han puesto de manifiesto las dificultades para el desarrollo de este esquema, en particular en los países sudamericanos.¹⁴ Por ello, una de las preocupaciones de los países de ambos bloques se orienta a implementar medidas que permitan estimular su desarrollo dentro del cuadro general de objetivos orientados a diversificar exportaciones, elevar la competitividad y mejorar la inserción en el mercado global.

Una de las causas que han frenado el desarrollo de las cadenas regionales radica en la gran complejidad que fueron asumiendo los vínculos entre los países. Se hace, pues, necesario dotar de mayor racionalidad a un mosaico de 33 acuerdos que incluyen 44 reglas de origen distintas. Este entramado no permite que se explote completamente el potencial de un mercado que es el cuarto del mundo, comprometiendo las ganancias de escala y productividad.

Una estrategia posible para abordar este problema sería avanzar en una negociación de un gran acuerdo regional que incluso cierre los “eslabones faltantes” en los vínculos regionales.¹⁵ Sin embargo, esta solución “de máxima” enfrenta dificultades en el corto plazo derivadas de la misma complejidad e historia del proceso de integración.

En este sentido, una opción de trabajo birregional apunta a la convergencia de los acuerdos existentes mediante un trabajo fino en torno a las reglas de origen existentes. El punto aquí es lograr, por ejemplo, que insumos procedentes de una

LA IDENTIFICACIÓN DE CADENAS REGIONALES DE VALOR

Trabajos de indiscutible importancia científica y metodológica han sido abordados en años recientes por CEPAL e IPEA destinados a elaborar por primera vez una matriz de insumo producto sudamericana (CEPAL, 2016). El objetivo de este enfoque es contar con un instrumento de estadística económica que permita identificar encadenamientos existentes o potenciales en ese territorio geográfico.



En forma complementaria, espacios de intercambio de los sectores privados en ambos bloques pueden contribuir a la identificación de trabas específicas para el desarrollo de cadenas regionales de valor. Medidas horizontales tomadas por los gobiernos pueden facilitar esa identificación. En un marco de cooperación público-privada, la remoción de esas trabas y la implementación de estímulos puede contribuir al desarrollo de cadenas regionales de valor, mientras que una identificación *a priori* por los gobiernos de sectores donde sería deseable que las hubiese podría ser muy compleja y riesgosa.

economía de la Alianza del Pacífico, empleados por una empresa localizada en un miembro del MERCOSUR sean tratados como originarios del MERCOSUR y por tanto disfruten de las preferencias otorgadas dentro de este último acuerdo. Es decir, la llamada “acumulación regional de origen”.

Dos grandes opciones son posibles: la elaboración de una regla única de origen que, de nuevo, posiblemente enfrentaría grandes complejidades negociadoras, o la adopción de un

reglamento que permita acumular origen birregionalmente.¹⁶ Esto requiere de una dosis importante de trabajo técnico que podría ser abordado en común por ambos acuerdos. A partir de la elaboración de un reglamento de acumulación regional se vincularían los acuerdos existentes y se daría un paso adelante hacia la integración productiva regional, donde el comercio sea un canal para una mayor especialización, cooperación y complementación entre empresas de la región.

¹⁴ Blyde (2014) y CEPAL (2016) discuten este modelo en el caso de América Latina y el Caribe e incluyen referencias.

¹⁵ Powell (2017), capítulo 7.

¹⁶ Existen metodologías para resolver esta cuestión. Un ejemplo reciente se da en la Convención Pan-Euro-Mediterránea de Reglas de Origen Preferenciales que vincula países de la Unión Europea, el EFTA y algunos socios mediterráneos.

REGLAS DE ORIGEN Y ACUMULACIÓN REGIONAL



En un acuerdo preferencial, las reglas de origen definen qué bienes califican para recibir las preferencias otorgadas, en particular hasta qué grado se acepta la presencia de insumos importados de países fuera del acuerdo. Es usual que los acuerdos permitan “acumular” insumos de otros miembros del acuerdo, de manera que insumos intermedios de cualquiera de ellos pueden pasar a tratarse como “originarios” de cualquiera de los demás.

Sin embargo, el desarrollo de cadenas de suministros entre países vinculados por diferentes acuerdos puede verse limitado si no se prevé una forma de “acumulación regional ampliada”. Este tipo de acumulación regional implica que, por ejemplo, los insumos importados por una empresa de Brasil desde un miembro de la Alianza y posteriormente incorporados en un producto exportado a Argentina, sean tratados como insumos del MERCOSUR y gocen plenamente de las preferencias de ese bloque (Powell, 2017).

Se ha buscado introducir mecanismos de este tipo en algunos acuerdos recientes, como los de Canadá con Colombia y con Perú y, de una forma limitada, en los acuerdos entre MERCOSUR y los países andinos. La adopción de disposiciones de acumulación regional en los acuerdos existentes reduciría los costos del comercio y promovería cadenas regionales de valor a partir de los incentivos que se generarían por considerar insumos de otros países, dando impulso a la integración regional.

II - AVANZAR HACIA LA COHERENCIA REGULATORIA

Para lograr una mayor densidad de enlaces productivos que eleven la eficiencia y contribuyan a diversificar las exportaciones de las economías de ambos bloques no es suficiente reducir los costos y facilitar el comercio, ni optimizar las regulaciones relativas al origen

dentro de los acuerdos preferenciales.

Un desafío mayor es avanzar en áreas de coherencia regulatoria, necesaria para el funcionamiento fluido de las cadenas regionales de valor y para garantizar las ganancias derivadas

de la mayor escala del mercado dada por el proceso de integración.

La generación de encadenamientos productivos requiere la armonización de normas técnicas y su reconocimiento mutuo, promoviendo un cuerpo regulatorio homogéneo de estándares, requisitos técnicos, así como un espacio integrado de agencias que, bajo el concepto de Gestión Coordinada de Fronteras, implementen Programas de Coherencia Normativa a nivel sectorial.

Algunas propuestas para esto son:

- Al interior del MERCOSUR: Refinar los objetivos del Grupo Ad Hoc creado por la Decisión CMC 56/15 en el marco del Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR comercial y Económico.¹⁷ La discusión abarcaría una agenda propositiva de coherencia regulatoria birregional y no solo la identificación de barreras dentro del MERCOSUR.
- Birregionalmente: Establecer un Gru-

po de Trabajo conjunto para revisar el acervo regulatorio de ambos bloques utilizando para ello parámetros internacionales.

• Expandir el enfoque de Cooperación Regulatoria de la Alianza del Pacífico. Este proceso público-privado se inició con los sectores de cosméticos y productos farmacéuticos, incluyendo la armonización en la definición de productos, la creación de un sistema de vigilancia en el mercado, la eliminación del requisito de Certificado de Libre Venta, la armonización de requerimientos para el etiquetado de productos, entre otras acciones.

• Crear una plataforma digital con una taxonomía compartida para identificar normas no arancelarias, organismos de cada Estado responsables de su administración, regulaciones vigentes y un sistema de alertas tempranas en caso de modificaciones. Este relevamiento sería clave para identificar áreas de coordinación con el fin de avanzar hacia una coherencia regulatoria.¹⁸

III - CONFORMAR UN FONDO BIRREGIONAL DE ARTICULACIÓN EMPRESARIA Y TECNOLÓGICA

La construcción de una visión birregional de más largo plazo no puede limitarse al instrumental que ofrece el espacio de la estrategia de política comercial y de facilitación del comercio. Elementos destinados a promover una mayor articulación empresarial

deberían formar parte de una agenda de mutua conveniencia entre los dos bloques.

Consejos consultivos empresariales de ambas partes ayudarían a darle fluencia a la gobernanza de los procesos de integración, promoviendo intercam-

¹⁷ Informe MERCOSUR N° 20, pp. 93-96 (INTAL, 2015) e Informe MERCOSUR N° 21, pp. 70-73 (INTAL, 2016b).

¹⁸ Respecto al sector agropecuario y alimenticio puede verse Ramos y Vilella (2017) e Idígoras (2017).

bios periódicos de información y foros de discusión.

Un Fondo birregional específicamente destinado a la financiación de emprendimientos empresariales conjuntos podría ser un eje de vinculación con programas de cooperación tecnológica y de inversión en I&D, orientada a sectores con particular relevancia, como la innovación en bienes y servicios vinculados a los recursos naturales.

En un plano vinculado, la Alianza del Pacífico ha desarrollado una visión re-

gional de estímulo al emprendimiento, que puede fácilmente tener una extensión birregional. La disminución de obstáculos a la formación de empresas y la facilitación del acceso a recursos financieros, capacitación y tecnología para pequeñas y medianas empresas puede hacer parte de un trabajo conjunto entre ambos bloques.

Un marco birregional beneficiaría el impulso al comercio electrónico, la expansión de la infraestructura digital y la promoción de sectores de servicios con alto valor agregado.

IV - IDENTIFICAR PROYECTOS DE CONECTIVIDAD FÍSICA

Por último, el crecimiento del intercambio comercial y la estructuración de cadenas regionales de valor se enfrenta al conocido problema de los altos costos de transporte en la región.¹⁹ Por ello, cualquier agenda de aproximación birregional debe incluir un capítulo de integración física. Aparte de los proyectos en el marco de COSIPLAN, destinados a facilitar el transporte de bienes, servicios y personas, sería igualmente importante armonizar el marco regulatorio y reducir la burocracia en puertos, fronteras, y en distintos métodos de transporte.

Un elemento de priorización de proyectos birregionales en materia de conectividad física debería tomar en cuenta las posibilidades de desarrollar encadenamientos productivos. Esas plataformas no se reducen a las carreteras y centros de frontera, sino que

conforman un conjunto muy complejo de instalaciones desde el punto de origen hasta las terminales portuarias, incluyendo los espacios para trasbordos y el manejo de contenedores.

Las ocho propuestas sobre facilitación de comercio y cadenas regionales de valor se analizaron en profundidad a lo largo del Seminario y del Diálogo de Alto Nivel. Además, se abordaron otros temas presentes en la Hoja de Ruta acordada para ambos bloques regionales.

Con relación a la cooperación aduanera, las propuestas giraron en torno a la emisión electrónica de los documentos de viaje y el registro electrónico del control migratorio y aduanero. Respecto a la promoción comercial y las PYMES, las sugerencias apuntaron a la cooperación en materia de visas de negocios, reali-

FRONTERAS Y TRÁNSITO INTERNACIONAL

La conectividad física y la facilitación del comercio son dos aspectos que se reflejan en la integración fronteriza. Esta agenda es parte importante de varios vínculos bilaterales entre países de ambos acuerdos. En años recientes se ha implementado el modelo de control integrado de frontera orientado a facilitar la fluencia de productos y personas. Los desafíos pendientes incluyen cuestiones tales como la escasa armonización y coordinación de los procesos y sistemas de control fronterizo de las diferentes agencias que actúan en la frontera, la desigualdad en estándares logísticos entre países (o entre servicios del mismo país), insuficiencias tecnológicas, culturas institucionales diferentes y asimetrías en la capacitación de personal. El trabajo bilateral en estos temas podría tener un mayor protagonismo en una agenda de aproximación birregional en la medida en que hace parte de la cooperación bilateral de varios países.



El tránsito internacional de mercancías y las infraestructuras logísticas en las que opera requieren un mayor trabajo de armonización normativa que podría ser impulsado birregionalmente. La reducción de costos derivada de una disminución o eliminación de inspecciones de mercancías, tanto en aduana como en países intermedios, podría optimizarse con la automatización del régimen de tránsito internacional de mercancías y estar regulada por los Convenios Aduaneros relativos al Transporte Internacional de Mercancías al amparo de los cuadernos TIR y la armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras. El establecimiento de Corredores Logísticos Seguros requiere la coordinación de proyectos conjuntos.

zación de eventos y ferias conjuntas, asistencia técnica para contribuir al cumplimiento de estándares y la reducción del costo de certificaciones de procesos. Se propuso replicar experiencias nacionales exitosas tales como el registro electrónico de empresas, la ley de re-emprendimiento -Colombia- o los Centros de Desarrollo Empresariales -Perú-. Se señaló la necesidad de armonizar las normativas regionales en materia de comercio electrónico, un tema de singular importancia y actualidad con posibles impactos favorables sobre las exportaciones de las PYMES.

Asimismo, se sugirió avanzar en la facilitación del comercio de servicios, en particular para favorecer el intercambio de aquellos vinculados al transporte, los seguros y los fletes, así como para promover el movimiento de capitales y los servicios financieros que incrementen las inversiones birregionales.

Esta rica agenda requiere un seguimiento continuo, con un enfoque estratégico y operativo, con el fin de dar pasos concretos hacia una mayor integración entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR.

¹⁹ Mesquita-Moreira et al. (2010).

EXPOSITORES

Participaron del Seminario y del Diálogo de Alto Nivel las siguientes autoridades gubernamentales, funcionarios de organismos internacionales, académicos y miembros de organizaciones empresariales:²⁰



EMBAJADOR JORGE FAURIE

Canciller de la República Argentina

“Existe **voluntad política** para profundizar el diálogo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico”.



FRANCISCO CABRERA

Ministro de Producción de la República Argentina

“Poner a funcionar la **VUCE** será muy importante para reducir los costos del sector privado”.



ALFREDO CORNEJO

Gobernador de la Provincia de Mendoza, Argentina

“La integración es un valor en sí mismo, quizás tan importante como la **libertad**”.



HORACIO REYSER TRAVERS

Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina

“Avanzar pragmáticamente en **temas concretos** utilizando mecanismos existentes”.



PAULO ESTIVALLET DE MESQUITA

Subsecretario General de América Latina y del Caribe, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil

“La integración regional requiere trabajar en los **detalles**”.

²⁰ Las frases fueron extraídas tanto de las presentaciones orales realizadas en el evento como de los textos que enviaron algunos de los expositores. Los videos de las presentaciones pueden descargarse en la web del INTAL: www.iadb.org/intal



ABRÃO MIGUEL ÁRABE NETO

Secretario de Comercio Exterior del Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (MDIC) de Brasil

“El nuevo **contexto global** es favorable a la integración del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico”.



CARLOS CARVALLO SPALDING

Miembro Titular del Directorio del Banco Central del Paraguay

“Trabajar en **bienes públicos regionales** como el transporte multimodal es muy relevante”.



JUAN ANGEL DELGADILLO

Director General de Política Económica, Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay

“Mejorar la **infraestructura** de transporte en la región es clave para abaratar costos, así como desarrollar cadenas de valor que permitan integrar nuestras industrias”.



GABRIEL BELLÓN

Director General para Asuntos de Integración y MERCOSUR, Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay

“Es necesario trabajar en el **control aduanero** y la facilitación del comercio”.



JUAN ALFONSO LABRAGA BREA

Director de la Asesoría de Política Comercial, Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay

“Permitir la acumulación de origen para fomentar el **comercio intra-industrial** en la región”.



SHUNKO ROJAS

Subsecretario de Comercio Exterior, Secretaría de Comercio, Ministerio de Producción, Argentina

“El MERCOSUR y la Alianza del Pacífico deben pensar una integración de futuro donde la tecnología, las PYMES y el **comercio electrónico** juegan un rol fundamental”.



ALEJANDRO DE LA PEÑA NAVARRETE

Representante de México ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

“Aprovechar al máximo un foro ya existente como **ALADI** para impulsar la integración MERCOSUR-Alianza del Pacífico”.



LUIS FELIPE QUESADA INCHÁUSTEGUI

Director General para Asuntos Económicos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú

“El desafío es tener un **espacio económico ampliado** entre MERCOSUR y Alianza del Pacífico”.



ABDUL FATAT

Director Integración Económica, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia

“Las aduanas deberían dedicarse cada vez menos a la recaudación y más a la **facilitación del comercio**”.



LUIS FERNANDO LONDOÑO CAPURRO

Embajador de Colombia en Argentina

“Los temas fundamentales, que van más allá de los detalles, son la integración en materia de infraestructura y **transporte intermodal**”.



KARINA CÁNEPA ESPADA

Jefa del Departamento Sudamérica y Organismos Regionales de Integración, DIRECON, Chile.

“La **agenda digital** en el ámbito del comercio electrónico es muy relevante”.



ANTONI ESTEVADEORDAL

Gerente Sector de Integración y Comercio del BID

“Hay una oportunidad muy grande de avanzar en temas donde hay claramente una **alineación** de las agendas nacionales y regionales”.



GUSTAVO BELIZ

Director INTAL-BID

“Es muy importante que la integración sea **granular**, la integración de América Latina está en los detalles”.



FÉLIX PEÑA

Director Fundación ICBC (Argentina)

“La región tiene que conciliar dos demandas que muchas veces son contradictorias, flexibilidad y **previsibilidad**”.



ROBERTO BOUZAS

Director Académico de la Maestría en Política y Economía Internacionales, UDESA (Argentina)

“Trabajar en la construcción de una agenda regional **minimalista**, que minimice el riesgo de nuevas frustraciones y permita construir sobre resultados positivos tangibles”.



RUBENS BARBOSA

Presidente del Consejo Superior de Comercio Exterior de la FIESP (Brasil)

“Identificar **sectores** y productos que podrían generar una mayor aproximación de las empresas de la región para alcanzar una integración más efectiva”.



RENATO BAUMANN

Secretario Adjunto de Asuntos Internacionales, Ministerio de Planeamiento, Desarrollo y Gestión (Brasil)

“La selección de proyectos de infraestructura a ser priorizados debe tener como objetivo hacer **viable** la integración productiva”.



ÁLVARO ONS

Secretario de Transformación Productiva y Competitividad (Uruguay)

“Hacer foco en una **lista corta** de temas que tengan el potencial de multiplicar su impacto positivo”.



ALAN FAIRLIE REINOSO

Universidad Católica del Perú

“Las cadenas globales de valor pueden servir como mecanismo de transferencia de las mejores prácticas y **estándares** internacionales”.



RAÚL EDUARDO SÁEZ

CIEPLAN (Chile)

“Aumentar la inversión en infraestructura en todos sus componentes para reducir los costos del transporte y la **logística**”.



RAFAEL CORNEJO

Consultor en Comercio Internacional

“Es imprescindible **flexibilizar** las condiciones de origen actualmente vigentes”.

**LISANDRO NIERI**

Ministro de Hacienda y Finanzas de Mendoza, Argentina

“La participación público-privada permite una mayor velocidad en la concreción de las **reformas** necesarias en materia de logística y de transporte”.

**RICARDO ROZEMBERG**

Investigador Centro Ideas (Argentina)

“Constituir un **fondo birregional** destinado a la financiación de emprendimientos empresariales conjuntos”.

**RICARDO RODRÍGUEZ SILVERO**

Director de la Consultora RS&A (Paraguay)

“Ampliar la oferta de créditos blandos también a **PYMES**”.

**DIEGO YARZA**

Cámara Nacional de Comercio y Servicios (Uruguay)

“Invertir en investigación, desarrollo e **innovación**”.

**FRANCHESCA GARAY**

Especialista, Sociedad Nacional de Industrias de Perú

“La promoción de las **cadenas regionales de valor** requiere una mayor simplificación de los procedimientos aduaneros”.

**RODRIGO ARIM IHLENFELD**

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República (Uruguay)

“**Mercados regionales** más amplios pueden actuar como sustitutos imperfectos, pero deseables, siendo un resguardo ante los riesgos”.

**DIEGO COATZ**

Director Ejecutivo y Economista Jefe de la UIA (Argentina)

“Es imposible aumentar y complejizar el comercio regional, e insertarse mejor en las cadenas regionales de valor, si el **sector privado** no está involucrado”.

**MAURICIO MESQUITA MOREIRA**

Especialista del BID

“La **fragmentación** se refleja en el mosaico de 33 acuerdos preferenciales con 44 reglas de origen”.

**ANA PAULA REPEZZA**

Directora de Integración Productiva y Desarrollo Económico (Presidencia, Brasil)

“Establecer un **Grupo de Trabajo birregional** para revisar y hacer converger los respectivos acervos regulatorios referentes al comercio y las inversiones”.

**CÉSAR LLONA**

Subsecretario de Desarrollo del Espacio de Libre Comercio (ALADI)

“No debemos converger para duplicar y seguir creando foros; debemos construir sobre lo avanzado, utilizando la **institucionalidad** que ya tenemos”.

**ENRIQUE MANTILLA**

Presidente Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA)

“Crear una **plataforma digital** común para la ampliación de mercados”.

**MARCELA RUTH ESPINOZA NISSIM**

Directora de Fronteras (MRE, Chile)

“Agilizar e integrar los controles fronterizos mediante el uso de **nuevas tecnologías**”.

**NICOLE MORANI BROWN**

Responsable del Diálogo Público/Privado y Comunicación de VUCEA (Ministerio de Producción, Argentina)

“El diálogo abierto y fluido con el sector privado es clave para identificar el impacto de las medidas de reingeniería de procesos y **simplificación** de trámites”.

**RONNIE PIMENTEL**

Especialista en Facilitación del Comercio, Confederación Nacional de Industrias, CNI (Brasil)

“El **Facilitómetro** es una herramienta para monitorear la implementación de los compromisos asumidos por Brasil en el AFC”.

**MANUEL JOSÉ PRIETO**

Gerente Internacional y de Comercio Exterior de SOFOFA (Chile)

“El foco de la agenda birregional debe estar en lograr la interoperabilidad de las **ventanillas únicas** de comercio exterior”.



LUIS GONZÁLEZ ARIAS

Jefe de Gabinete de la Unión Industrial Paraguaya

“Trabajar en la **identificación** de las dificultades aduaneras y en cómo resolverlas”.



MARIO CASTILLO

Jefe de la Unidad de Innovación y Nuevas Tecnologías, CEPAL

“La **digitalización** no solo es crucial como soporte para el comercio electrónico sino también para facilitar y apoyar el comercio físico tradicional”.



MARIANO MAYER

Secretario de Emprendedores y PYMES, (Ministerio de Producción, Argentina)

“Es importante la empatía, ponerse en el lugar del **emprendedor** y de la PYME para facilitarles las cosas”.



GONZALO BRAHM

Director Ejecutivo de ASELA, Asesor Consejo Empresarial Alianza de Pacífico (Chile)

“Crear una **agenda público-privada** de emprendimiento e innovación”.



GIOVANNI ANDRÉS GÓMEZ CAMELO

ANALDEX (Colombia)

“Una mayor confianza entre las aduanas permitirá una mejor gestión del riesgo y la implementación e **interoperabilidad de VUCEs**”.



RAFAEL NAVA Y URIBE

Presidente de la Sección internacional para América del Sur, COMCE (México)

“Identificar sectores-productos de interés y desarrollar **soluciones particulares**, con tiempos y etapas definidas”.



MARIO MONGILARDI

Presidente de la Cámara de Comercio de Lima (Perú)

“La contribución del sector privado es fundamental para identificar y proponer mecanismos que eliminen las **barreras no arancelarias**”.



ANDRÉS RUGELES

Director Representante de CAF en la Argentina

“Se requiere voluntad política, pensar en una **geometría variable**, ir a diferentes ritmos, tener instituciones y equipos técnicos, y sobre todo tener un sector privado que cumpla su rol”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Blyde, Juan (2014)**, Fábricas sincronizadas, Banco Interamericano de Desarrollo.
- **CEPAL (2014)**, La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad, Santiago.
- **CEPAL (2016)**, La matriz de insumo-producto de América del Sur. Principales supuestos y consideraciones metodológicas, Santiago.
- **CIEPLAN (2014)**, Alianza del Pacífico: En el proceso de integración latinoamericana. Editado por Alejandro Foxley y Patricio Meller, Santiago.
- **Giodano, Paolo, Coord., (2017)**, “Monitor de Comercio e Integración 2016: Cambio de marcha”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Giordano, Paolo, Coord., (2017)**, “Estimaciones de las tendencias comerciales de América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- **González, Arancha (2017)**, “Cadenas globales de valor sostenibles”, Revista Integración & Comercio, Número 41, Año 21, Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Idígoras, Gustavo (2017)**, “Por una unidad regional de análisis de riesgo sanitario de alimentos”, Bridges, julio.
- **INTAL (2015)**, Informe MERCOSUR N° 20, Banco Interamericano de Desarrollo.
- **INTAL (2016a)**, “Nueva Gobernanza, Nuevas Convergencias. La Integración de América Latina en perspectiva”, Coloquio de Otoño, 29 de marzo.
- **INTAL (2016b)**, Informe MERCOSUR N° 21, Banco Interamericano de Desarrollo.
- **INTAL (2017)**, Los Futuros del MERCOSUR, Nota IDB-TN-1263, Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Juárez, Héctor (2016)**, “La facilitación del comercio en el MERCOSUR”, Mercosur/ABC, julio.
- **Lagos, Ricardo (2016)**, “¿Y si Europa nos lleva a nuestra integración?”, Clarín, 3 de enero.
- **Mesquita-Moreira, Mauricio; Volpe, Christian y Blyde, Juan (2010)**, “Destrabando las Arterias: El impacto de los costos de transporte en el comercio de América Latina y el Caribe”, Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Michalczewsky, Kathia (2017)**, “El activismo negociador de la Unión Europea”, Conexión INTAL, julio.
- **Prebisch, Raúl (1959)**, “El Mercado Común Latinoamericano”, publicado en Integración y Comercio, Número Especial, 2000.
- **Powell, Andrew, Coord., (2017)**, “Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Ramos, Alejandro y D’Elía, Carlos (2016)**, “MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. ¿Un punto de inflexión?”, Conexión INTAL Número 238, Junio de 2016, Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Ramos, Alejandro y Vilella, Fernando (2017)**, “Integración Agropecuaria”, en INTAL (2017).
- **UNCTAD (2014)**, “Comités nacionales de facilitación del comercio en el mundo”, UNCTAD/DTL/TLB/2014/1, Naciones Unidas.
- **Volpe, Christian (2016)**, “Cómo salir del laberinto fronterizo”, Banco Interamericano de Desarrollo.

minimalista
estándares
ventanillas únicas
logística
 flexibilizar reformas
alineación de intereses
bienes públicos regionales
viable
 control aduanero
fondo birregional
comercio intra-industrial
plataforma digital
previsibilidad
VUCE
sector privado
voluntad política
institucionalidad
sector privado
interoperabilidad de VUCEs
comercio electrónico
ventanillas únicas
espacio económico ampliado
libertad
ALADI
fragmentación
emprendedor
soluciones particulares
infraestructura
sectores
pymes
agenda público-privada
digitalización
granular
agenda digital
detalles
facilitación del comercio
articulación público-privada
contexto global
barreras no arancelarias
simplificación
transporte intermodal
temas concretos
nuevas tecnologías
identificación
innovación
ALADI
fragmentación
emprendedor
soluciones particulares
infraestructura
sectores
pymes
agenda público-privada
digitalización
granular
agenda digital
detalles
facilitación del comercio
articulación público-privada
contexto global
barreras no arancelarias
simplificación
transporte intermodal
temas concretos
nuevas tecnologías
identificación
innovación