

## ACCESO A MERCADOS

La liberalización del comercio por medio de iniciativas de integración regional ocupa un capítulo importante de la historia económica de América Latina y el Caribe en el siglo XX, época en que los acontecimientos externos desempeñaron un papel determinante en la senda del desarrollo de la mayoría de los países de la región. Cuando los futuros historiadores económicos observen en retrospectiva el punto de inflexión de la región en el siglo pasado, probablemente prestarán atención a la función de las políticas de comercio exterior de la mayoría de los países de la región (y de sus socios comerciales más importantes) durante los años noventa.

De todas las reformas estructurales que se llevaron a cabo en la región en los últimos tiempos, la liberalización del comercio, sobre todo en lo que se refiere al acceso a los mercados, se destaca como la política más coherente. Si bien el alcance de la liberalización ha variado de un país a otro y de un sector a otro, este período fue sin duda el de mayor apertura en la región desde la época que precedió a la Gran Depresión de los años treinta.

No obstante, pese a estos cambios históricos, la integración del comercio en el continente está aún lejos de completarse. En este capítulo se examina la compleja trama de iniciativas de liberalización del comercio exterior, a nivel unilateral, multilateral y preferencial (bilateral o regional) que se lanzaron en la región. Estos esfuerzos simultáneos en materia de política definieron un nuevo paradigma en la manera en que fueron diseñadas e implementadas las políticas de comercio e integración en toda la región. Este nuevo

paradigma fue llamado primeramente “regionalismo abierto” por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y más recientemente analizado, de modo similar pero más teórico, por Ethier (1998) y Devlin y Estevadeordal (2001) bajo el nombre de “nuevo regionalismo”.

Este capítulo se inicia con un panorama del paradigma reciente de la política de comercio exterior de América Latina, cuantificando la importancia y el grado de liberalización e integración del comercio alcanzado en varios frentes y con respecto a diferentes medidas que afectan el comercio de bienes. Seguidamente se hace hincapié en la integración del comercio de productos agrícolas, destacando la importancia de mirar más allá de la región para entender los principales obstáculos para acceder a los mercados que enfrenta la agricultura. En la última sección se evalúa la complejidad del sistema de acuerdos comerciales existentes ante el desafío de continuar la liberalización comercial en el marco de los esfuerzos más ambiciosos de negociación del continente: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

### 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

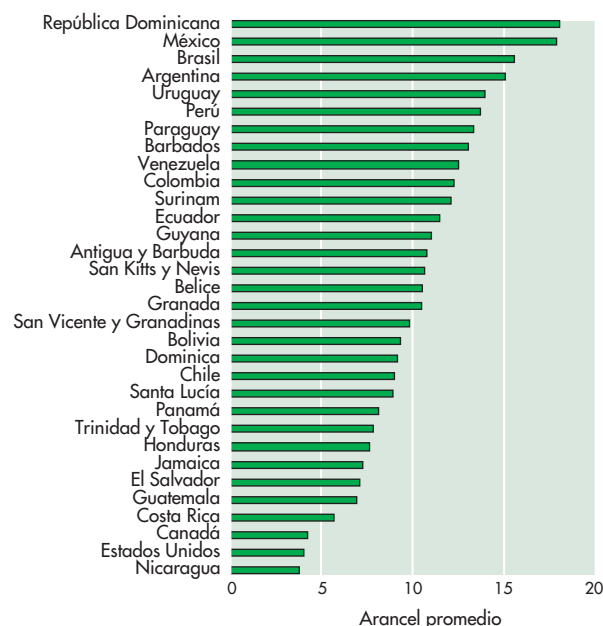
ocurría en el contexto de los esfuerzos multilaterales realizados en Ginebra para liberalizar el comercio de bienes y servicios en todo el mundo, que culminaron en los Acuerdos de la Ronda Uruguay de 1994 y en la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. Además, en todo el mundo, 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 3.1 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 (véase el Capítulo 2).

Las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994) se centraron principalmente en dos cuestiones básicas con respecto a la liberalización del

**Gráfico 3.1** Arancel promedio de nación más favorecida (NMF) para todos los productos, 2000  
(En porcentaje)



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

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 dismantlar 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 consolidación

nes 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. Como se señaló en el Capítulo 2, 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

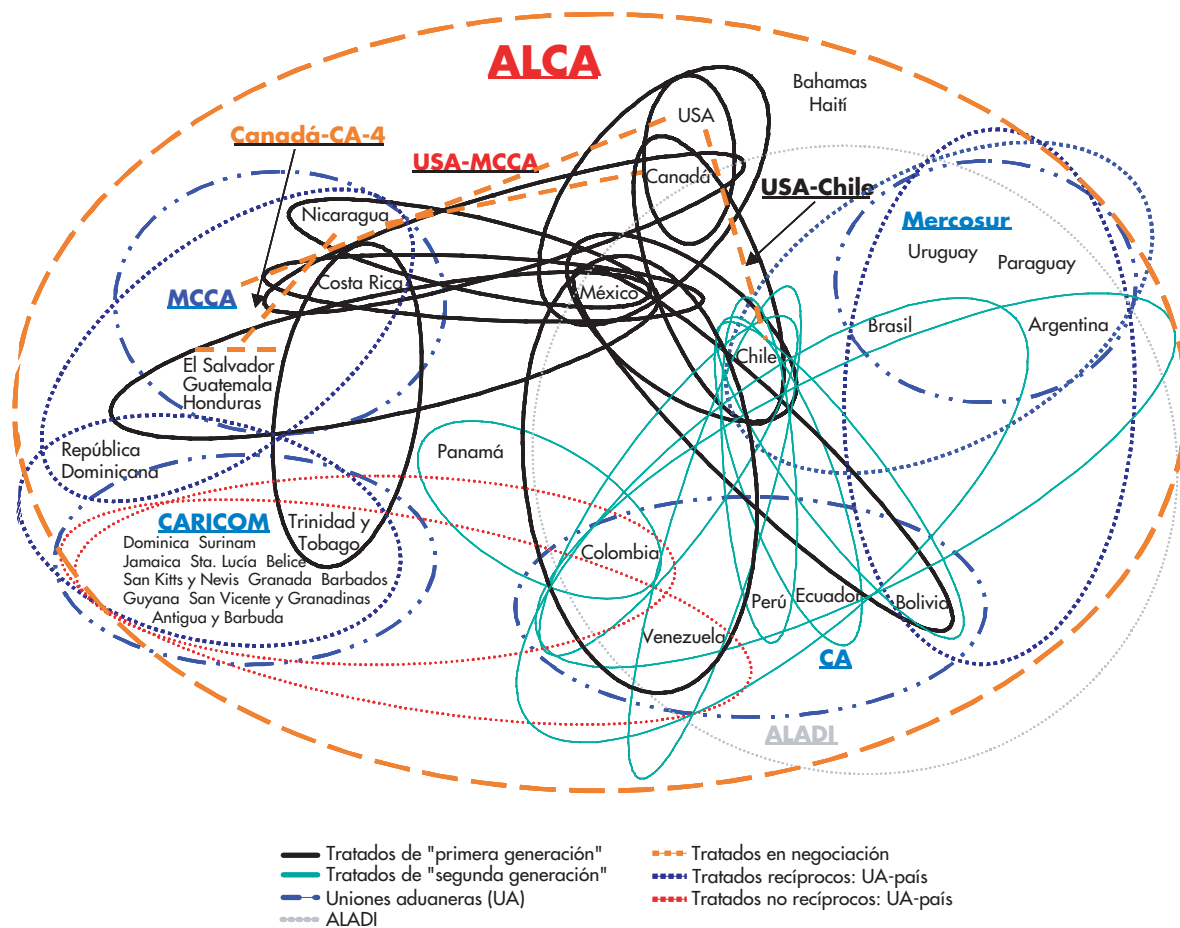
al alcance y a la índole de la cobertura con México en 1991, Venezuela en 1992, Colombia en 1993 y Ecuador en 1994. El nivel de sofisticación se amplió un poco más en los acuerdos de Chile con el Mercosur en 1996 y con Perú en 1998. El impulso más fuerte tuvo lugar en 1996 con la celebración de un acuerdo 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

**Gráfico 3.2 El spaghetti bowl: tratados de libre comercio vigentes y en proceso de negociación en las Américas**



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 3.1 y gráfico 3.2). Los problemas potenciales que representa este fenómeno se analizarán en la última sección de este capítulo en el contexto de los desafíos para las actuales negociaciones en torno del ALCA.

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 multilate-

**Cuadro 3.1** Provisiones en tratados de libre comercio seleccionados en las Américas

	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*.

ral 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 (Capítulo 2) solían realizarse por medio de un arancel preferencial fijo por debajo del arancel de nación más favorecida (NMF) y, en muchos

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

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 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.

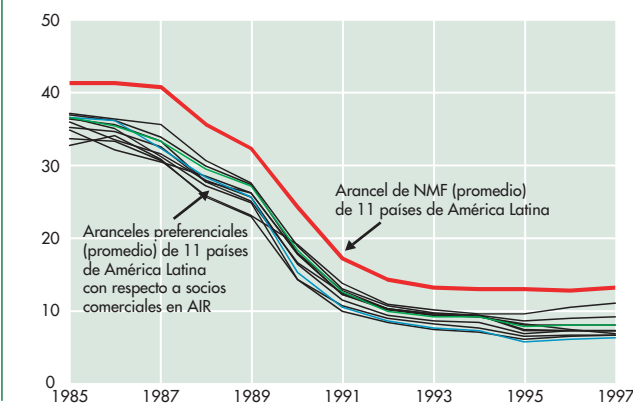
El gráfico 3.3 muestra la evolución de los aranceles de NMF con respecto a los aranceles preferenciales de 1985 a 1997. En el gráfico se compara el promedio arancelario de NMF aplicado por 11 países de América Latina con la tasa preferencial promedio aplicada por cada país a todos sus socios comerciales 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 exen-

tos 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 3.4 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 3.5a 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 3.5b y 3.5c 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>2</sup> El mecanismo interno de eliminación arancelaria en el Mercosur también siguió un programa lineal automático.

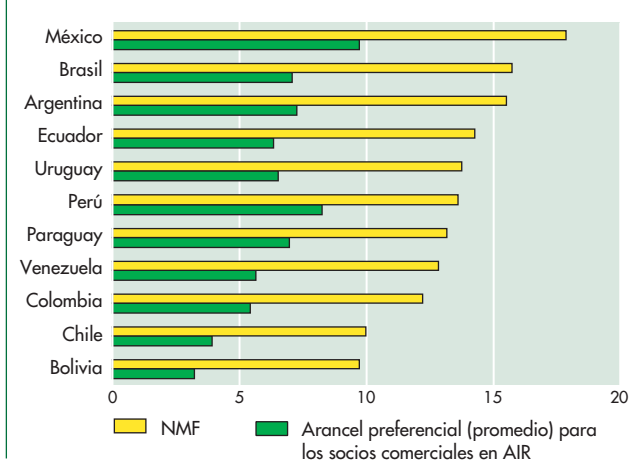
<sup>3</sup> El artículo XXIV (8) del GATT establece que para que las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio se consideren como tales bajo las normas de comercio multilateral, deberán prever la eliminación de derechos y otras medidas restrictivas con respecto a “lo esencial de los intercambios comerciales”. No existe una definición de aceptación universal sobre lo que constituye “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”.

**Gráfico 3.3 NMF y liberalización de aranceles preferenciales, América Latina, 1985-1997**



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

**Gráfico 3.4 Arancel promedio de NMF y preferencial para todos los productos, 1999 (En porcentaje)**



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

### ¿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 3.1)<sup>5</sup>. 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>6</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.

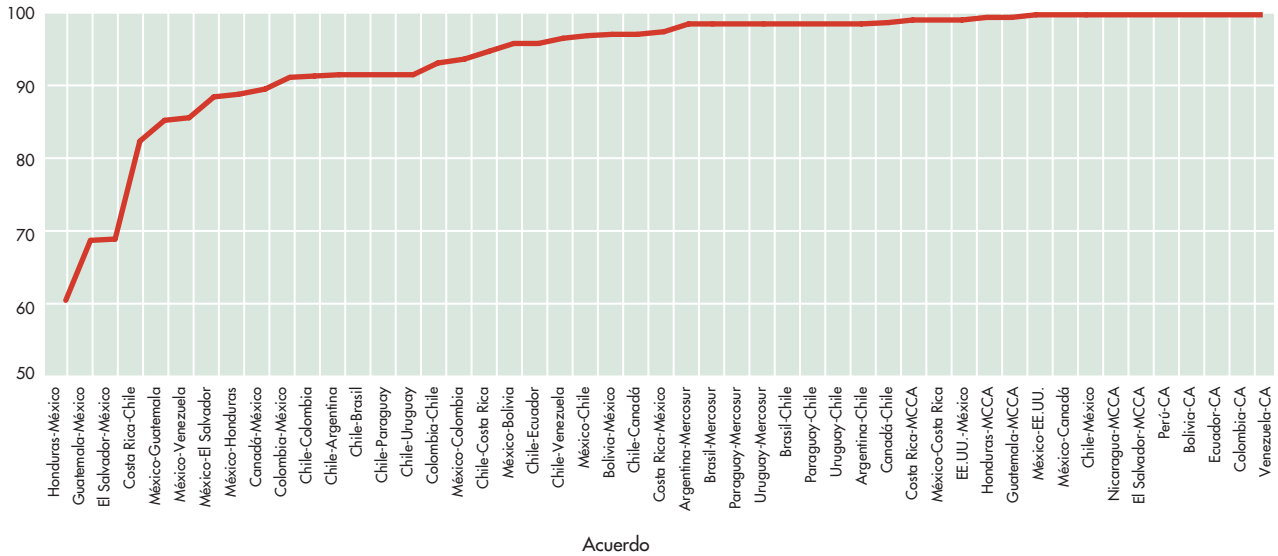
Una de las ventajas de este enfoque gravitacional es que compara directamente las contribuciones de las fricciones de "política", como los aranceles, con

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

<sup>5</sup> Véase Frankel (1997). Existe también una cantidad considerable de literatura que se basa en modelos de equilibrio general que calculan el impacto de la liberalización sobre el comercio, e incluyen escenarios de acuerdos de comercio regional que no se mencionan aquí.

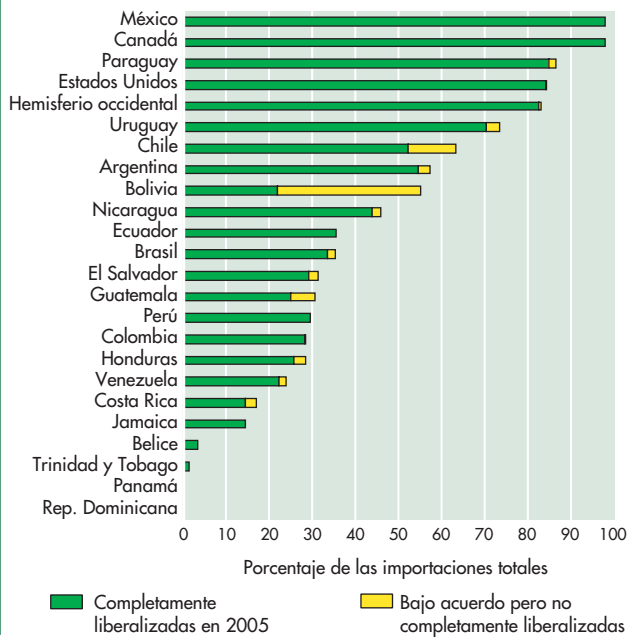
<sup>6</sup> Linnemann y Verbruggen (1991) estudiaron explícitamente el impacto de los aranceles sobre los perfiles de comercio bilateral utilizando un modelo gravitacional. No obstante, Estevadeordal y Robertson (2002) hicieron el primer estudio que incorporó explícitamente tasas arancelarias preferenciales en un modelo gravitacional.

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

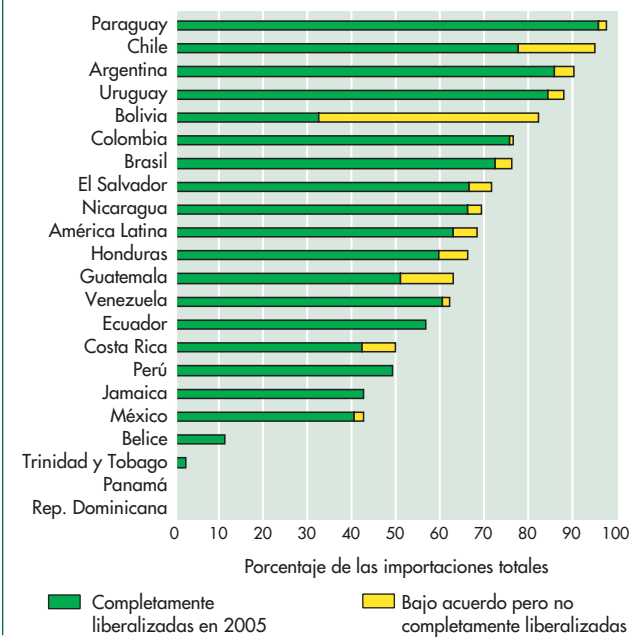


Nota: El primer país es el importador (país otorgante en la relación bilateral) y el segundo es el exportador (país beneficiario en la relación bilateral).  
Fuente: Estevadeordal, Harris y Shearer (2002).

**Gráfico 3.5b Porcentaje de importaciones liberalizadas en las Américas**  
*(Estados Unidos y Canadá incluidos)*



**Gráfico 3.5c Porcentaje de importaciones liberalizadas para América Latina**



Fuente: Estevadeordal, Harris y Shearer (2002).

### Recuadro 3.1 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 ficti-

cias 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.

las fricciones “geográficas” debidas principalmente a los costos de transporte<sup>7</sup>. 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<sup>8</sup>. En la medida en que estas

<sup>7</sup> Es importante entender la magnitud del impacto que tiene la eliminación de estas fricciones en el comercio, dado que algunos estudios también encuentran una relación positiva entre el comercio y el crecimiento (Frankel y Romer, 1999). No obstante, la aseveración de que la liberalización del comercio favorece el crecimiento ha sido cuestionada por otros (Rodríguez y Rodrik, 1999).

<sup>8</sup> Esta es una diferencia fundamental con la unión aduanera, en la cual los miembros mantienen aranceles externos comunes con respecto al resto del mundo.

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>9</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>10</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>11</sup>. Las reglas de origen contenidas en el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y 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>12</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 apli-

can 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.

<sup>9</sup> Se ha elegido la expresión "triangulación del comercio" para traducir los términos del inglés "trade deflection".

<sup>10</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>11</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 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".

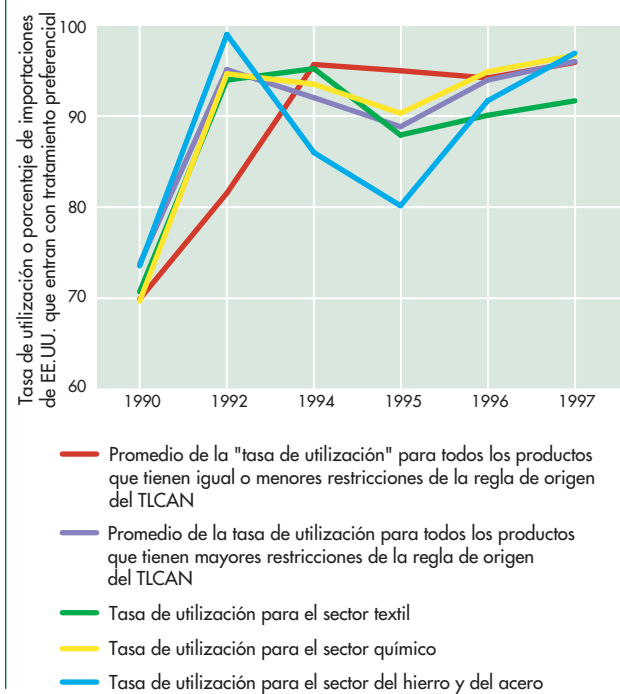
<sup>12</sup> Si bien el método para establecer el origen de un producto constituye el elemento central de un régimen de origen en un acuerdo de libre comercio, existen otras disposiciones importantes que no se analizan en este capítulo y que incluyen las disposiciones sobre acumulación que establecen 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.

### ¿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 de cumplimiento de las reglas de origen<sup>13</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 3.6). 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

**Gráfico 3.6 Del TLC entre EE.UU. y Canadá hacia el TLCAN: regla de origen y tasa de utilización**



Fuente: Estevadeordal y Miller (2002).

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 aran-

<sup>13</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.

celaria 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>14</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 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 contie-

nen 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<sup>15</sup>, 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 3.7 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>16</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>17</sup>.

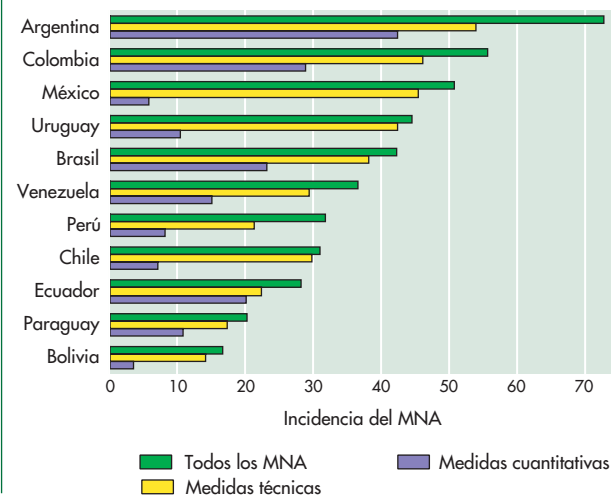
<sup>14</sup> Puede encontrarse una extensión de este análisis en Cadot *et al.* (2002).

<sup>15</sup> Un contingente arancelario es un arancel de dos niveles. En un período dado, se aplica el arancel más bajo de la cuota a una cantidad dada de primeras importaciones y un arancel más alto, superior a la cuota, a todas las importaciones subsiguientes.

<sup>16</sup> Estas medidas se basan en datos compilados por la UNCTAD y el Banco Interamericano de Desarrollo en el proyecto "TRAINS for the Americas".

<sup>17</sup> No son muchas las pruebas empíricas de los costos administrativos de las medidas no arancelarias y otras disposiciones normativas. Utilizando datos a nivel de empresas, Koskinen (1983) calculó que los costos de cumplimiento administrativo en el marco del Acuerdo de Libre Comercio entre la Comunidad Europea (CE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) estaban comprendidos entre el 1,4% y el 5,7% del valor de las transacciones de exportación, en tanto que según Holmes y Shephard (1983), la transacción de exportación promedio de la AELC a la CE exigía 35 documentos y 360 copias.

**Gráfico 3.7** Indicador de incidencia de las medidas no arancelarias (MNA)  
(En porcentaje de líneas arancelarias afectadas por MNA)



## EL CASO ESPECIAL DE LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS

La producción agropecuaria es un sector sensible, complejo y heterogéneo para la mayor parte de los países del hemisferio occidental, y tiene diferente importancia y significado para cada país. En general, absorbe una proporción considerable de la población económicamente activa y representa un elevado porcentaje del producto interno bruto (PIB) y de las exportaciones. Las pequeñas economías, como las de la mayoría de los países del Caribe, muestran una fuerte dependencia de los acuerdos preferenciales o de los regímenes de acceso exento de impuestos como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o los acuerdos de Lomé-Cotonou entre la UE y los países del ACP (países de África, del Caribe y del Pacífico, signatarios del Convenio de Lomé-Cotonou con la UE). La eliminación de subsidios es un tema delicado para los países importadores netos de alimentos, porque dependen de las importaciones de productos de bajo costo y en consecuencia se resisten a la eliminación de incentivos a la exportación en el mundo desarrollado, como los subsidios y créditos a la exportación de productos agrícolas y los mecanismos de asistencia alimentaria. Para las economías de mediano tamaño, como Brasil y Argentina, la producción agropecuaria

es un sector competitivo con fuerte potencial para generar excedentes en la balanza comercial y es de esperar que estos países exijan una mayor liberalización. Para las grandes economías, como la UE, Estados Unidos y Japón, la producción agropecuaria es un sector políticamente sensible debido a la actividad de los grupos de presión en el proceso legislativo. Como resultado, la producción agropecuaria debe entenderse como una cuestión estratégica para todos los países americanos en todas las negociaciones comerciales regionales y multilaterales.

Pese a los logros del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, este sector sigue siendo el más protegido en la economía mundial. La protección mediante aranceles *ad valorem* es todavía el principal vehículo de la protección del comercio; no obstante, los productos agrícolas son únicos porque están protegidos por aranceles específicos y mixtos, contingentes arancelarios, restricciones sanitarias, subsidios internos y a la exportación y muchos tipos diferentes de obstáculos no arancelarios (concesión de licencias, normas, restricciones voluntarias a la exportación, prohibiciones, comercialización por parte del Estado, etc.). En esta sección se examinan algunos de esos instrumentos de política que se utilizan actualmente en el hemisferio occidental para proteger al sector agropecuario. Se analizan el comercio actual de productos agrícolas en la región, los perfiles arancelarios y los niveles de protección comparativos<sup>18,19</sup>.

El comercio de productos agrícolas en el hemisferio occidental asciende a un total de US\$200.000 millones y representa aproximadamente el 30% del comercio agrícola mundial y el 7% del comercio hemisférico total. Aproximadamente la mitad de los países incluidos en este estudio registran un

<sup>18</sup> Véanse en el apéndice 3.1 definiciones y metodologías utilizadas en esta sección.

<sup>19</sup> En este capítulo se utilizan datos procedentes de la Base de Datos Hemisférica de las Américas (2001) para 30 de los 34 países miembros del ALCA (excluidos Belice, Surinam, Guyana y Haití, debido a la falta de datos relacionados con el comercio). El objetivo es construir un perfil completo de los niveles de protección por país y por grupos principales de productos. En el estudio se utilizan aranceles aplicados de NMF, porque estos serán los aranceles que se utilicen en las negociaciones del ALCA. Por consiguiente, no se consideraron los aranceles preferenciales ni los que se aplican dentro de un mismo bloque.

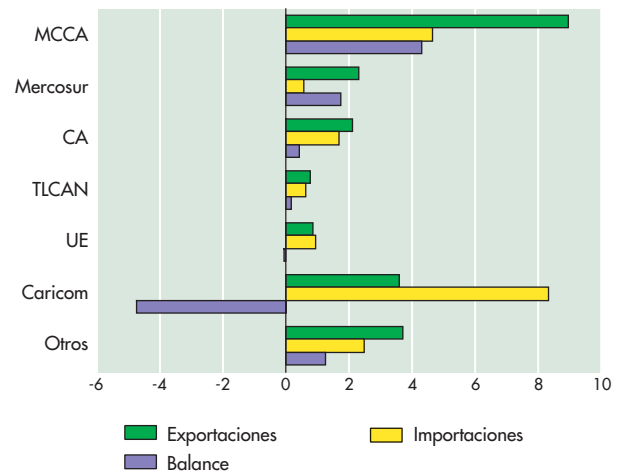
superávit comercial en el rubro de productos agrícolas. El gráfico 3.8 muestra el desempeño del comercio como porcentaje del PIB de los cinco bloques regionales dentro del hemisferio occidental. Aunque el TLCAN es holgadamente el mayor comercializador de productos agrícolas del hemisferio, tiene el comercio más pequeño como porcentaje del PIB. El Mercosur y Centroamérica registran el excedente comercial más amplio en términos relativos, mientras que los 15 países del Caribe registran un déficit global, concentrado principalmente en los productos alimentarios. En particular, en 2000 Estados Unidos, Argentina, Brasil y Canadá tenían, respectivamente, los excedentes comerciales más grandes en el sector agrícola, en tanto que México, Venezuela, Bahamas y República Dominicana registraban los déficit más pronunciados (véase el cuadro 1 del apéndice 3.1).

Los métodos más comúnmente empleados para medir la protección arancelaria son el promedio arancelario y la dispersión arancelaria medida por la desviación estándar. El arancel promedio para los productos agropecuarios de la región es 16%; Barbados, Bahamas, México, Dominica, República Dominicana y Canadá tienen los aranceles equivalentes *ad valorem* (EAV) más altos, con un promedio de más de 20%. Nicaragua, Chile, Guatemala y Bolivia tienen los aranceles promedio más bajos, inferiores a 10% (véanse el gráfico 3.9 y el cuadro 1 del apéndice 3.1). No obstante, medidas estadísticas agregadas tales como la media y la dispersión no dan la imagen completa. Por ejemplo, comparar la media y la mediana del universo arancelario puede proporcionar importante información sobre la política de comercio exterior de diferentes países<sup>20</sup>.

En la mayoría de los países del hemisferio occidental, la media y la mediana arancelarias son muy próximas, lo que indica que su universo arancelario presenta una distribución normal. No obstante, en Canadá, la UE y Estados Unidos, la mediana es

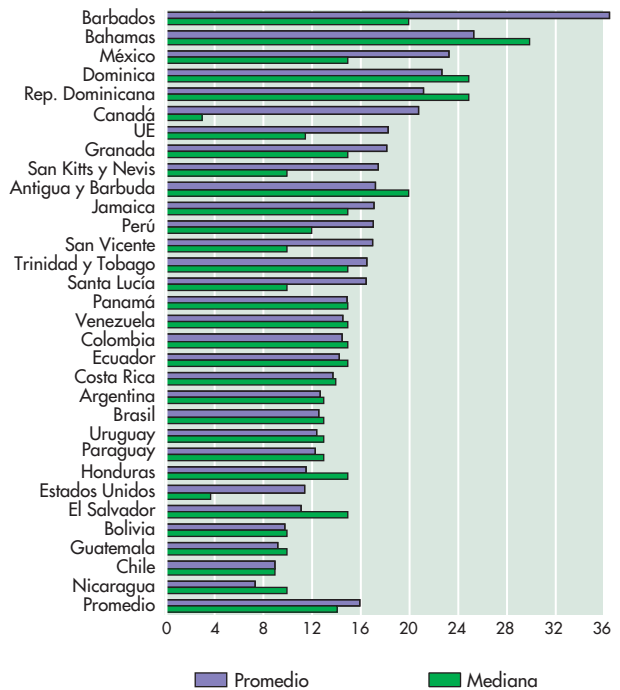
<sup>20</sup> La media aritmética es lo que comúnmente se denomina promedio y es la suma de todos los valores de la variable dividida por la cantidad de observaciones. La dispersión se calcula a partir de la desviación estándar, que mide el grado al cual un valor varía de la media de la distribución. La mediana es el punto medio de la distribución del universo arancelario en orden ascendente de valores: la mitad de las observaciones se encuentra por encima de la mediana y la mitad por debajo.

**Gráfico 3.8 Comercio agrícola total en el hemisferio occidental, 2000**  
(En porcentaje del PIB)



Nota: "Otros" incluye Chile, República Dominicana y Panamá.  
Fuente: Base de Datos Hemisférica de las Américas (2001).

**Gráfico 3.9 Estructura arancelaria en agricultura, 2000**



Fuente: Cálculos del BID basados en la Base de Datos Hemisférica de las Américas (2001), incluyendo la conversión de los aranceles específicos y mixtos en aranceles *ad valorem*.

mucho más baja que la media. Esto indica la presencia simultánea de un gran número de líneas arancelarias que están muy por debajo de la media, y un número más pequeño de líneas arancelarias con tasas muy elevadas, llamadas comúnmente “picos arancelarios” o “megaranceles”. En otras palabras, estos países aplican aranceles muy elevados a un grupo muy pequeño de productos sensibles, en tanto que el resto de sus aranceles se mantiene en niveles bajos<sup>21</sup>. Canadá se ubica en primer lugar con 98 líneas arancelarias por encima de 50%, y algunos productos del sector de la molienda de trigo que alcanzan tasas equivalentes de hasta 530%. En el caso de Estados Unidos, 4% de sus líneas arancelarias (61 líneas) tienen tasas superiores a 50% y hasta 350% en algunos productos derivados del tabaco. No obstante, la elevada proporción de tasas bajas de Estados Unidos (83% de sus líneas arancelarias tienen tasas inferiores a 15%) contrarrestan el impacto de sus megaranceles y resultan, en definitiva, en un promedio general bajo. En el caso de México, 5% de sus líneas arancelarias (54 líneas) se encuentran por encima de 50% y llegan hasta 260%. Pero México también registra la tercera media más alta de todos los países del ALCA (23%).

Todos los países sudamericanos con excepción de Perú tienen medias y medianas muy próximas. Esto demuestra que en los noventa el proceso de liberalización se logró sin exclusiones en el sector agropecuario. Los países del Mercosur en particular han experimentado una fuerte convergencia en sus aranceles agrícolas. Todos estos países tienen medias de aproximadamente 12%; medianas de exactamente 13%, y desviaciones estándar de aproximadamente 6%. Los países andinos tienen medias y medianas que oscilan entre 10% y 17% y dispersiones inferiores a 6,5%. Chile es un caso particular. Aunque sus aranceles *ad valorem* parecen contarse entre los más bajos, y se ubican en 9% para todos los productos, las importaciones de productos agrícolas están sujetas a bandas de precios<sup>22</sup> y otras restricciones que dan una protección significativa contra las importaciones. Este es un claro ejemplo de cómo los obstáculos no arancelarios dificultan la medición de la protección arancelaria.

Otra medida importante de protección arancelaria es el tipo de arancel aplicado. Las barreras arancelarias en el sector agrícola no solo se basan en aranceles *ad valorem*, sino en el amplio uso de aran-

celes específicos y mixtos y de contingentes arancelarios<sup>23</sup>. Los países del TLCAN en particular se destacan por el uso de esos aranceles. Más de la tercera parte de los aranceles de Estados Unidos son específicos; le sigue Canadá con 19% y México con 1%. Algunos países del Caribe también aplican aranceles específicos, lo que resulta en una mayor protección cuanto más competitivo sea el país exportador. Todos los países sudamericanos emplean únicamente aranceles *ad valorem*.

La concentración de exportaciones en algunos grupos de productos agrícolas específicos es un fenómeno evidente en los países de América Latina y el Caribe. Puede utilizarse el Índice de Hirschmann-Herfindahl (HHI)<sup>24</sup> para medir el grado de concentración del comercio en productos específicos (véanse los gráficos 3.10a y b y el apéndice 3.1). Según el HHI, las exportaciones están aproximadamente siete veces más concentradas que las importaciones. Los países del

<sup>21</sup> Olarreaga y Soloaga (1997) estudian varias condiciones de este sector que están correlacionadas con una elevada protección arancelaria, incluidos altos niveles de concentración industrial, bajos coeficientes de penetración de importaciones, baja participación de la producción del sector que es adquirida por otros sectores como intermediarios, elevada razón mano de obra-capital y una pequeña proporción de comercio intraindustrial.

<sup>22</sup> Las bandas de precios regulan los mercados para que los precios se mantengan dentro de un rango especificado. En el caso de Chile, por ejemplo, la banda de precios del trigo es un par de aranceles variables: uno aumenta para defender un precio mínimo y otro baja para defender el precio máximo. La banda tiene dos aranceles, un arancel *ad valorem* que se impone siempre, y un arancel específico que está determinado por un algoritmo arancelario. Cuando los precios internacionales se encuentran entre el mínimo y el máximo, el arancel específico es 0 y sólo se impone el arancel *ad valorem*. Cuando los precios internacionales están por debajo del mínimo o por encima del máximo, se aumenta o se baja el arancel específico para mantener el precio dentro de los límites fijados. La banda de precios pierde su capacidad de compensar los precios internacionales cuando el incremento del arancel alcanza su nivel consolidado o cuando se reduce a cero. Véase Skully (2001b).

<sup>23</sup> Los aranceles *ad valorem* se calculan como porcentajes del valor de los bienes, que normalmente es CIF (costo, seguro y flete). Los aranceles específicos se calculan como un valor fijo por unidad de volumen (por ejemplo, dólar por kilogramo) y en consecuencia producen niveles más elevados de protección cuanto más competitivo es el país exportador (cuando los precios de importación son más bajos, los equivalentes *ad valorem* son más altos). Los aranceles mixtos o compuestos son una combinación de tasas *ad valorem* y tasas específicas para la misma línea arancelaria.

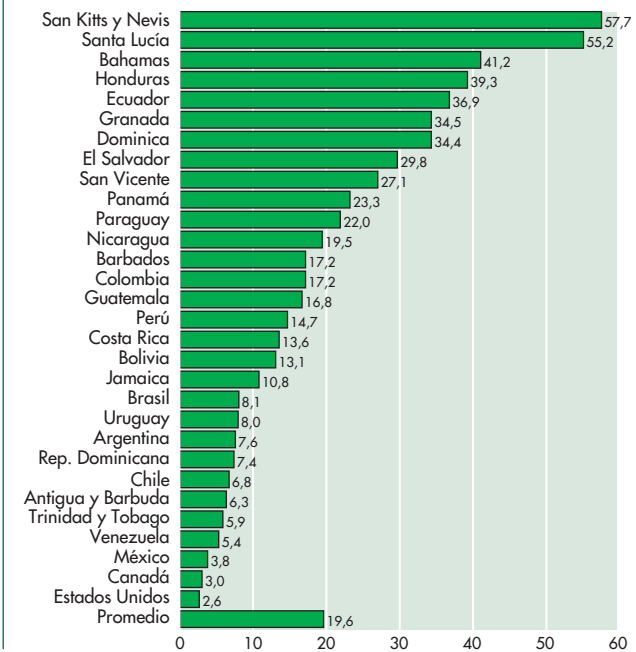
<sup>24</sup> El Índice de Hirschmann-Herfindahl (HHI) es igual a la suma de las proporciones cuadráticas de todos los productos (líneas arancelarias) exportados. Cuando un solo producto de exportación o línea arancelaria produce todos los ingresos, el HHI es igual a 100; cuando los ingresos de exportación se distribuyen equitativamente en un gran número de productos, el HHI se aproxima a cero (apéndice 3.1).

Caribe y de Centroamérica tienen los niveles más elevados de concentración de exportaciones en productos específicos. Cabe citar como ejemplos San Kitts y Nevis, donde el azúcar no refinada representa el 75% de las exportaciones agrícolas; Santa Lucía, donde el banano y la cerveza representan el 92% de las exportaciones, y Honduras, donde el café y el banano representan el 74% de las exportaciones. Los países más diversificados en términos de exportaciones son Estados Unidos, Canadá y México.

Un país cuyas exportaciones principales son, por ejemplo, el azúcar y el banano, no se interesa por el nivel general de aranceles impuestos por otro socio comercial sino sobre todo por los aranceles aplicados a sus principales exportaciones. De hecho, este país estará interesado en el acceso adicional que tendrían sus principales productos mediante negociaciones multilaterales y regionales. Los agregados estadísticos como los indicados (medias, medianas y dispersiones) no miden la importancia real y los niveles de protección arancelaria en productos muy específicos y sensibles. Una mejor medida en esos casos es el índice de la razón arancelaria relativa (*Relative Tariff Ratio*, RTR), desarrollada originalmente por Sandrey (2000). Este índice considera un mundo formado por dos países, donde cada rubro arancelario del país A está ponderado por las exportaciones totales del país B para el mismo rubro arancelario, y viceversa (apéndice 3.1). El índice se construye como la razón entre los aranceles que debe pagar un país en el numerador y los aranceles que impone en el denominador.

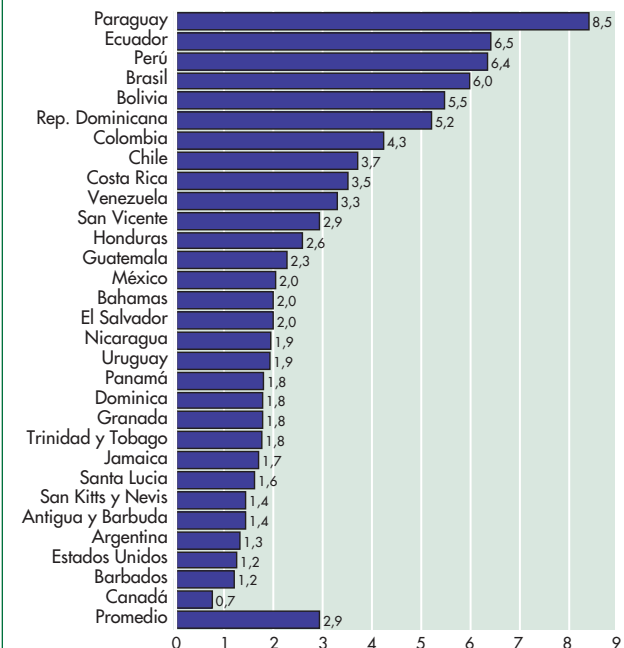
Siguiendo el concepto del RTR, Jank, Giordano y Devlin (2002) proponen una extensión del mismo a nivel regional denominado índice regional arancelario sensible a las exportaciones (*Regional Export Sensitive Tariff*, REST, véase el apéndice 3.1). Este índice agrega en un solo indicador todos los aranceles que enfrenta y que impone cada país a nivel regional, y representa una razón del valor ponderado de esos aranceles por el comercio total. El índice mide los aranceles que cada país enfrenta de parte de sus socios comerciales, ponderados por sus exportaciones totales en el numerador y los aranceles que cada país impone a sus socios, ponderados por las exportaciones totales de dichos socios comerciales en el denominador, calculados bilateralmente. Ambos índices, el RTR y el REST, pueden utilizarse para medir las conce-

**Gráfico 3.10a** Concentración del comercio agrícola índice Hirschmann-Herfindahl (HHI) para las exportaciones (0-100) (En porcentaje)



Fuente: Cálculos del BID basados en la Base de Datos Hemisférica de las Américas (2001).

**Gráfico 3.10b** Concentración del comercio agrícola índice Hirschmann-Herfindahl (HHI) para las importaciones (0-100) (En porcentaje)



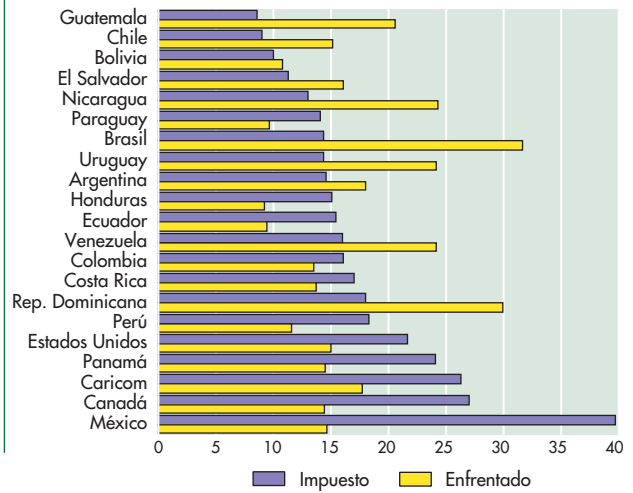
Fuente: Cálculos del BID basados en la Base de Datos Hemisférica de las Américas (2001).

siones que estaría haciendo cada país en relación con las que recibiría, en caso de que se eliminasen las barreras para el comercio de productos agrícolas. La ventaja del índice REST es que puede ir más allá del nivel bilateral y abordar el importante tema de la liberalización en el ámbito regional o multilateral.

En el gráfico 3.11 se presenta el valor de los aranceles agrícolas que enfrentan e imponen 20 países de las Américas y las naciones de la Caricom. En el gráfico 3.12 se presenta el cálculo del índice REST para productos agrícolas considerando la misma muestra y utilizando aranceles de NMF. Estos gráficos muestran muy claramente que los países miembros del TLCAN, los países del Caribe y la mayoría de los países andinos imponen aranceles ponderados más altos que los que deben enfrentar en el hemisferio occidental. La diferencia más marcada se encuentra entre México y Estados Unidos, cuyos altos aranceles impuestos en un grupo muy pequeño de productos son significativos para los socios potenciales del ALCA. En otras palabras, en el contexto de la negociación arancelaria, estos países recibirían menos concesiones de las que otorgan en un proceso de integración agrícola en términos de protección arancelaria. Esto podría modificarse sustancialmente cuando se consideran otros aspectos del proteccionismo, como las barreras no arancelarias, la protección interna y los subsidios a la exportación (véase el recuadro 3.2). Una de las mejores maneras de medir los efectos que tendría para el comercio la eliminación de la protección arancelaria y de los subsidios es a través del uso de modelos de equilibrio general (ECG). En el apéndice 3.2 se presenta un ejercicio de ese tipo acerca de los efectos potenciales sobre el comercio de la reforma agrícola en las Américas.

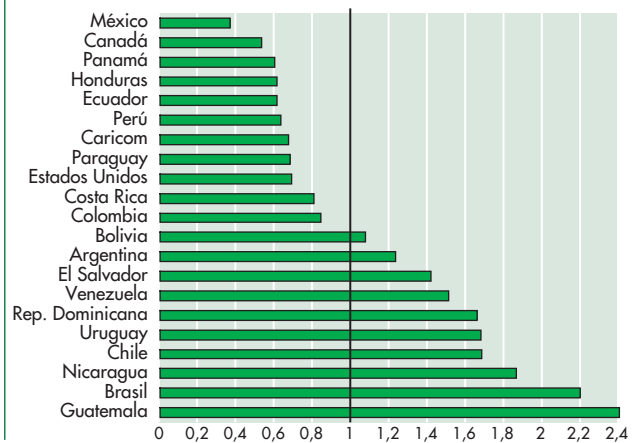
Por otra parte, todas las naciones del Mercosur, Chile y la mayoría de los países de Centroamérica serían beneficiarios netos de la liberalización agrícola. Brasil se ubicaría en segundo lugar en este proceso, por encima de Uruguay, Chile y Argentina, como resultado de los elevados aranceles que enfrentan productos brasileños sensibles como el azúcar, el jugo de naranja y el tabaco. Todos los países del Mercosur deberían tener en cuenta las importantes ventajas potenciales que obtendrían en el sector agropecuario como resultado de negociaciones balanceadas en el marco del ALCA, así como las desventajas que existirían si no se llevase a cabo este

**Gráfico 3.11 Arancel agrícola ponderado, enfrentado e impuesto**  
(En porcentaje)



Fuente: Cálculos del BID basados en la Base de Datos Hemisférica de las Américas (2001).

**Gráfico 3.12 Índice regional de aranceles sensibles a la exportación**



Fuente: Cálculos del BID basados en la Base de Datos Hemisférica de las Américas, incluyendo la conversión de los aranceles específicos y mezclados en aranceles *ad valorem*.

acuerdo. En síntesis, la liberalización del comercio de productos agrícolas en el hemisferio occidental demostrará ser uno de los principales desafíos en todas las negociaciones del ALCA, pero también una de las principales oportunidades en el área de acceso a los mercados.

### Recuadro 3.2 Subsidios a los productos agrícolas nacionales y a las exportaciones

Uno de los principales avances del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay fue el reconocimiento del vínculo directo que existe entre los subsidios agrícolas y el comercio internacional. En lo que se refiere a la protección de la producción nacional, las políticas agrícolas que tienen efectos distorsionantes fueron identificadas por un indicador llamado "medida global de ayuda" (MGA). La "caja ámbar" fue creada con base en esta medida. Además, el acuerdo exigía a los países que notificasen (identificasen) sus subsidios a las exportaciones. Si bien en el marco del GATT se habían prohibido los subsidios a la exportación de productos industriales durante las rondas multilaterales, en el caso de la agricultura esos subsidios solo estaban sujetos a disciplinas y reducciones limitadas. En el cuadro 1 se presenta la evolución de las notificaciones sobre subsidios nacionales y a las exportaciones en el hemisferio occidental, en comparación con los principales países

del mundo. Los miembros que podrían formar parte del ALCA tienen niveles bajos de ambos tipos de subsidios, aunque Estados Unidos ha venido incrementando la protección de su producción nacional en los últimos años, tendencia que se prevé que continúe con la nueva ley agrícola de 2002 (*Farm Security and Rural Investment Act*). Los países del hemisferio occidental tradicionalmente han mantenido niveles muy bajos de subsidios a las exportaciones y los podrían eliminar sin mayores dificultades en el corto plazo. Sin embargo, en la región se han aplicado otras medidas similares –como los créditos a la exportación de productos agrícolas con respaldo oficial, el abuso de los programas de ayuda alimentaria internacional, la presencia de empresas estatales de comercialización y las restricciones a la exportación– que podrían cobrar importancia en las negociaciones multilaterales y regionales.

**Cuadro 1** Notificaciones a la OMC sobre apoyo interno y subsidios a las exportaciones  
(Millones de dólares)

	Apoyo interno <sup>1</sup>			Subsidios a las exportaciones		
	1995	1998 <sup>4</sup>	(%) <sup>2</sup>	1995	1998	(%) <sup>2</sup>
Estados Unidos	6.214	10.400	7,1	26	147	1,5
México	452	1.258	0,8	-	4	0,1
Canadá	568	522	0,5	38	n.d.	0,2
Venezuela	542	211	0,4	3	n.d.	0,1
Argentina	123	83	0,1	-	-	0,0
Colombia	58	10	0,0	18	23	0,3
Brasil	-	83	0,0	-	-	0,0
Costa Rica	-	-	0,0	-	123	0,8
ALCA	7.957	12.567	8,8	85	297	3,1
Unión Europea (UE)	64.436	52.453	58,1	6.292	5.843	88,0
"Like minded" <sup>3</sup>	44.716	11.479	31,1	619	440	7,6
Otros	2.427	934	2,0	116	62	1,3
MUNDO	119.536	77.433	100,0	7.112	6.642	100,0

<sup>1</sup> Notificaciones del total de los compromisos de reducción de la medida global de la ayuda (MGA) en la caja ámbar.

<sup>2</sup> Promedio 1995-1998.

<sup>3</sup> Países "like-minded" son República Checa, Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, Suiza, Liechtenstein, Japón y Corea.

<sup>4</sup> Varios países no reportaron sus subsidios después de 1999.

n.d.: no disponible.

Fuente: OMC.

## EL SPAGHETTI BOWL DE LOS ACUERDOS COMERCIALES EN LAS AMÉRICAS Y LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA

El ALCA enfrenta la difícil tarea de definir los términos de coexistencia con otros acuerdos comerciales del hemisferio. Los ministros han acuñado una jerga que no contribuye necesariamente a resolver los problemas técnicos<sup>25</sup>. Actualmente coexisten más de 30 acuerdos comerciales, además de los que están en negociación o que serán negociados antes de 2005. Habrá que decidir cómo manejar las actuales y potenciales condiciones de acceso a los mercados para los bienes que se beneficiarán de este complejo conjunto de acuerdos comerciales, cada uno con sus propios mecanismos de reducción de aranceles, reglas de origen y sistemas técnicos, de procedimiento e incluso documentales.

Muchos de estos acuerdos han dado o están dando lugar a diferentes y complejos programas para eliminar gradualmente los obstáculos al comercio. El ritmo y la velocidad de cada uno dependen de los resultados de las negociaciones entre los países miembros. Algunos de ellos también excluyen ciertos bienes o dan tratamiento especial a sectores específicos. Es evidente que deberá considerarse el tipo de tratamiento que el ALCA puede dar a estos bienes o sectores; o bien, si el tratamiento dado bajo otros acuerdos difiere del que fue negociado en el marco del ALCA, valdría la pena considerar si pueden coexistir esos acuerdos.

Además de la multiplicidad de programas para la eliminación gradual de los obstáculos comerciales, cada acuerdo también tiene su propio régimen de reglas de origen<sup>26</sup>. Estas pueden añadir considerable complejidad tanto a las negociaciones como a su ejecución y verificación. Asimismo, los criterios para determinar el origen, el contenido preciso de las cláusulas de "acumulación" y las reglas específicas para los bienes pueden variar mucho de un acuerdo a otro. Esto plantea la misma pregunta que antes: ¿cómo pueden coexistir diferentes mecanismos de reglas de origen durante el período de transición hacia el ALCA? Si un empresario quiere exportar y se le aplica una regla de origen según el ALCA y otra regla diferente para el mismo producto según un acuerdo bilateral, ¿cómo puede facilitarse su decisión? De hecho, uno de los objetivos fundamentales del ALCA es precisamente simplificar el comercio en el hemisferio. No obstante, en

los niveles técnico y político, la cuestión de la coexistencia es compleja y requerirá considerable análisis.

Los acuerdos que están actualmente en vigencia en el hemisferio suelen contener disciplinas relativas a procedimientos de exportación e importación, requisitos de documentación y etiquetado, disposiciones y normas técnicas, y requisitos de verificación y certificación<sup>27</sup>. Nuevamente, corresponderá a los negociadores definir la mejor manera de simplificar estos requisitos, algo que no siempre es fácil.

El panorama es realmente complejo para las actuales negociaciones sobre el ALCA. Sin embargo, hay tres escenarios posibles: (i) el ALCA negocia su propio programa de eliminación de aranceles, conjunto de reglas de origen y requisitos, en tanto que los exportadores deciden caso por caso si optan por un tratamiento según el ALCA o por un tratamiento según otro acuerdo, como más les convenga; (ii) el ALCA invalida los acuerdos preexistentes sobre aranceles, requisitos de origen, técnicos y de procedimiento, haciendo que solo sean válidos los criterios del ALCA, o (iii) el ALCA no intenta reglamentar aranceles ni requisitos de origen ni de procedimiento entre los países que ya tienen en vigencia un acuerdo comercial.

Cada una de estas opciones tiene sus ventajas y desventajas. Lo seguro es que si el ALCA logra racionalizar el *spaghetti bowl*, habrá logrado una externalidad positiva significativa. Sería prematuro predecir en qué medida podrá hacerlo, pero no hay razones para ser demasiado pesimistas. Quizá la conclusión más importante es que el ALCA podría convertirse en un acuerdo regional que contribuya a la construcción de un vigoroso sistema multilateral, un ejemplo de regionalismo como un elemento constructivo y no como un obstáculo.

<sup>25</sup> Las declaraciones ministeriales formuladas en las conferencias de San José y Buenos Aires establecen que el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos por los derechos y obligaciones del ALCA ni los excedan. Pese a estas observaciones, es importante recordar que los acuerdos en vigencia son los elementos constitutivos del ALCA. En muchos países del continente estos acuerdos han ayudado a crear consenso político en favor de un comercio más libre y del ALCA.

<sup>26</sup> Véase un análisis detallado de los diferentes regímenes en Cornejo y Garay (1999, 2001).

<sup>27</sup> Véase ALCA (1998), para tener una idea del amplio número de acuerdos que existen en esta área.

## APÉNDICE 3.1

### NOTAS TÉCNICAS: CONCENTRACIÓN DEL COMERCIO E ÍNDICES DE PROTECCIÓN ARANCELARIA

*Metodología general.* El objetivo del estudio fue compilar todos los datos relacionados con el comercio exterior de productos agrícolas de los que se disponía para cada país, utilizando la Base de Datos Hemisférica de las Américas (2001). Se creó una base de datos basada en el sistema armonizado (SA) a seis y ocho (o más) dígitos. Este incluye descripciones de productos, aranceles ad valorem para nación más favorecida (NMF), aranceles específicos y mixtos de NMF, tasas preferenciales y equivalentes *ad valorem* (EAV) para esos aranceles, valor y volumen de las importaciones, precio de importación, valor de las exportaciones y volumen de las exportaciones, y una indicación acerca de si el arancel constituye o no un contingente arancelario. Una vez expresados los aranceles en EAV, pudimos calcular el número de líneas y contingentes arancelarios, la media, la mediana, la dispersión arancelaria, los aranceles máximos y mínimos y las distribuciones de frecuencia.

*Conversiones arancelarias.* El primer paso para elaborar perfiles arancelarios fue la conversión de todos los aranceles específicos y mixtos en EAV. Los aranceles específicos son los que se fijan como monto monetario por unidad de importación; por ejemplo, un producto puede tener un arancel específico de US\$1,50 por kilo. Algunos países también combinan aranceles *ad valorem* y específicos, de manera que el arancel de un determinado producto puede ser la suma del arancel *ad valorem* y del arancel específico, suma que se denomina arancel mixto o compuesto. Según la OMC, los EAV se calculan por lo general comparando los ingresos aduaneros recaudados con el valor de las importaciones o comparando los valores unitarios de los productos comercializados con el arancel no *ad valorem* aplicado. La metodología que se siguió en este estudio para obtener EAV fue dividir la tasa específica del producto por su precio de importación. En este caso, el precio se calculó dividiendo el valor de las importaciones por su cantidad. Cuando no se disponía de datos sobre comercio, se utilizó el precio del producto más parecido.

*Contingentes arancelarios.* Como resultado del esfuerzo de “arancelización” de los acuerdos de la Ronda Uruguay, muchos productos que estaban protegidos por contingentes de importación están ahora protegidos por contingentes arancelarios. En este caso, se fijan tasas más bajas “dentro del compromiso de acceso” para cantidades especificadas, y tasas más altas “por encima del compromiso de acceso” para cantidades que exceden la cuota. El arancel dentro del contingente sería el que llega hasta el límite de la cuota y el que excede el contingente se fija a la tasa más alta.

*Índice de Hirschmann-Herfindahl (HHI).* El HHI es igual a la suma de las proporciones cuadráticas de todos los productos individuales exportados, donde  $i$  representa un producto en particular y  $n$  es el número total de productos. Cuando un solo producto de exportación (línea arancelaria) produce todos los ingresos, el HHI es igual a 100; cuando los ingresos de exportación están distribuidos equitativamente en un gran número de productos, el HHI se aproxima a cero.

$$HHI = \sum_i^n \left( \frac{X_i}{\sum_i^n X_i} \right)^2 * 100$$

*Índice de la razón arancelaria relativa (Relative Tariff Ratio, RTR).* El índice RTR fue desarrollado por Sandrey (2000) y supone, en primera instancia, que solo existen en el mundo socios comerciales bilaterales, haciendo gran énfasis en los aranceles de un país importador que son de más importancia para el país exportador. De manera que el índice siempre se calcula sobre bases bilaterales, utilizando las exportaciones totales del país A como ponderaciones en el cálculo del arancel medio ponderado del país B y viceversa. Por ejemplo, si el rubro arancelario “carne de animales bovinos, deshuesada y congelada” representa el 23% de las exportaciones uruguayas, tendrá una ponderación de 23% en los aranceles que debe pagar Uruguay frente a cada país del ALCA. El RTR es la razón entre los aranceles que *enfrenta* el país A, en el numerador, y los aranceles que *impone*, en el denominador, en relación con el país B, o sea:

$$RTR_{AB} = \frac{\sum_i^n (X_i^B * Y_i^A)}{\sum_i^n (X_i^A * Y_i^B)}$$

donde

A, B = países A y B;

$X_i$  = equivalente *ad valorem* (EAV) de la tasa arancelaria para el producto  $i$  ;

$Y_i$  = proporción de las exportaciones del producto  $i$  en las exportaciones totales.

Índice regional arancelario sensible a las exportaciones (*Regional Export Sensitive Tariff*, REST). El índice REST de Jank, Giordano y Devlin (2002) mide los aranceles que cada país enfrenta de sus socios comerciales, ponderados por sus exportaciones totales en el numerador y los aranceles que cada país impone a sus socios, ponderados por las exportaciones totales de dichos socios comerciales en el denominador, calculado bilateralmente. Los aranceles y cocientes de exportación están ponderados por la importancia relativa de las exportaciones totales a la región en el caso de los aranceles que *enfrenta* el país y de las importaciones totales en el caso de los aranceles *impuestos* a los demás. Es necesario considerar los acuerdos de integración regional (AIR) preexistentes utilizando aranceles preferenciales o suponiendo un arancel cero en el caso de zonas de libre comercio.

donde:

A, B, C, ..., N = países miembros de un AIR;

$X_i^A$  = tasa arancelaria equivalente *ad valorem* máxima al nivel SA 96 para la línea arancelaria  $i$ ;

$y_i$  = proporción de exportaciones del producto  $i$  en las exportaciones totales del país;

$X_w^i$  = exportaciones totales del país al mundo de la línea arancelaria  $i$

o:

$$y_i^B = \frac{x_w^i}{\sum_{i=1}^n x_w^i}$$

$M_B^A$  = importaciones totales del país A procedentes del país B;

$M_T^A$  = importaciones totales del país A de todos los países del AIR, excluido el comercio preferencial;

$X_B^A$  = exportaciones totales del país A al país B;

$X_T^A$  = exportaciones totales del país A a todos los países del AIR, excluido el comercio preferencial.

$$REST_A = \left[ \frac{\left( \frac{X_B^A}{X_T^A} * \sum_{i=1}^n (x_i^B y_i^A) + \left( \frac{X_C^A}{X_T^A} \right) \right)}{\left( \frac{M_B^A}{M_T^A} * \sum_{i=1}^n (x_i^A y_i^B) + \left( \frac{M_C^A}{M_T^A} \right) \right)} \right] * \left[ \frac{\sum_{i=1}^n (x_i^C y_i^A) + \dots + \left( \frac{X_N^A}{X_T^A} * \sum_{i=1}^n (x_i^N y_i^A) \right)}{\sum_{i=1}^n (x_i^A y_i^C) + \dots + \left( \frac{M_N^A}{M_T^A} * \sum_{i=1}^n (x_i^A y_i^N) \right)} \right]$$

### Apéndice 3.1 - Cuadro 1 Comercio agrícola y estructura arancelaria a ocho dígitos del sistema armonizado (SA), 2000

País	Balance Comercial ('000)		Lineas arancelarias				Frecuencia arancelaria %				Otros datos estadísticos				Número de cuotas arancelarias
	Ad valorem	No ad valorem <sup>1</sup>	0	0-15	15-30	30-50	>50	Promedio	Mediana	Desviación	Máximo				
<b>Mercosur</b>															
Argentina	949.815,0	-	79	564	296	1	0	12,7	13,0	5,9	32	-			
Brasil	8.050.652,0	-	79	565	296	0	0	12,6	13,0	5,8	27	4			
Paraguay	302.221,0	-	79	576	286	4	0	12,3	13,0	5,6	30	-			
Uruguay	579.329,0	-	77	552	279	0	0	12,4	13,0	5,6	23	-			
<b>TLCAN</b>															
México	-2.101.401,0	53	30	496	427	62	54	23,3	15,0	37,8	260	68			
Canadá	4.142.472,4	979	362	656	46	3	98	20,8	3,0	61,6	530	123			
Estados Unidos	14.237.485,0	989	372	1083	161	59	61	11,4	3,7	32,0	350	376			
<b>CA</b>															
Bolivia	169.664,0	-	15	858	0	0	0	9,8	10,0	1,3	10	0			
Colombia	1.441.657,0	-	0	280	601	0	0	14,5	15,0	5,5	20	66			
Ecuador	1.117.100,1	-	20	268	577	0	0	14,3	15,0	5,7	20	21			
Perú	-258.173,0	-	0	530	314	56	0	17,1	12,0	6,5	30	0			
Venezuela	-1.309.192,0	-	0	278	591	0	0	14,6	15,0	5,4	20	59			
<b>MCCA</b>															
Costa Rica	1.241.539,0	-	238	796	0	64	40	13,8	14,0	20,0	162	73			
Guatemala	919.306,0	811	60	215	388	0	0	9,2	10,0	6,5	20	31			
Honduras	98.403,8	-	0	425	426	13	5	11,5	15,0	8,4	55	0			
Nicaragua	141.281,0	-	197	638	18	7	9	7,3	10,0	7,4	77	17			
El Salvador	-90.269,1	937	25	217	429	49	0	11,2	15,0	8,9	40	37			
<b>Otros</b>															
Chile	1.567.390,0	747	-	747	0	0	0	9,0	9,0	-	9	0			
República Dominicana	-327.892,0	778	-	229	277	272	0	21,2	25,0	10,6	35	0			
Panamá	-67.856,0	1.334	-	455	723	48	41	15,0	15,0	20,8	300	57			
<b>Caricom</b>															
Antigua y Barbuda	-73.457,0	999	19	246	208	327	0	17,3	20,0	14,7	45	0			
Trinidad y Tobago	-49.375,0	1.000	24	80	245	284	2	16,6	15,0	16,7	75	0			
Santa Lucía	-43.929,0	1.024	-	238	173	328	0	16,5	10,0	16,0	45	0			
San Kitts y Nevis	-27.211,0	998	22	257	120	364	0	17,5	10,0	16,3	40	0			
Jamaica	-133.611,0	1.021	0	61	224	321	5	17,2	15,0	17,0	75	0			
Granada	-19.639,0	1.015	1	120	219	324	0	18,2	15,0	15,1	40	0			
Dominica	-8.666,0	579	439	55	78	287	0	22,7	25,0	17,9	45	0			
Barbados	-94.877,0	886	27	349	194	246	97	36,6	20,0	51,6	243	37			
Bahamas	-615.498,8	676	-	152	788	0	3	25,4	30,0	17,6	260	0			
San Vicente	-4.874,0	1.007	13	392	228	270	0	17,0	10,0	15,0	40	0			
<b>TOTAL</b>															
<b>(Suma o promedio)</b>	<b>38.277.394,3</b>	<b>926</b>	<b>60</b>	<b>442</b>	<b>261</b>	<b>113</b>	<b>14</b>	<b>16,0</b>	<b>14,1</b>	<b>15,3</b>	<b>99</b>	<b>969</b>			
<b>UE-15</b>	<b>-4.625.098,1</b>	<b>1.227</b>	<b>845</b>	<b>505</b>	<b>513</b>	<b>136</b>	<b>80</b>	<b>18,3</b>	<b>11,5</b>	<b>24,5</b>	<b>252</b>	<b>256</b>			

<sup>1</sup>No ad valorem = suma de los aranceles específicos y mixtos.

Fuente: Base de Datos Hemisférica de las Américas (2001) y Agriculture Market Access Database (AMAD).

### APÉNDICE 3.2 REFORMAS DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES AGRÍCOLAS EN LAS AMÉRICAS<sup>1</sup>

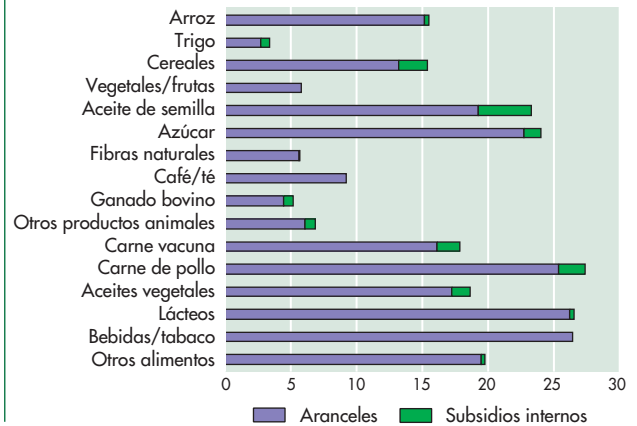
Los obstáculos al comercio de productos agrícolas y los subsidios a los productores agropecuarios distorsionan los mercados agrícolas en los que América Latina y el Caribe tienen una clara ventaja comparativa y una sólida competitividad internacional. Los obstáculos al comercio reducen la demanda de productos de los socios comerciales; la protección de la producción nacional crea una oferta excesiva de productos agrícolas y los subsidios a la exportación llevan a reducir los precios. Las actuales negociaciones sobre acceso a los mercados y agricultura en el proceso del ALCA ofrecerán oportunidades promisorias y ganancias potenciales para los países de la región.

Para evaluar los efectos potenciales de la reforma agrícola en el comercio exterior, se utilizó un modelo de equilibrio general computable (ECG) estático, multirregional y multisectorial. El análisis se centra en tres pilares de las políticas agrícolas que distorsionan los precios mundiales y restringen los flujos de comercio: acceso a los mercados (obstáculos al comercio); protección de la producción nacional y subsidios a la exportación. El modelo simula examinar los efectos individuales y complementarios de estas variables de política en el hemisferio occidental. Además, evalúa el impacto de la liberalización de la producción agrícola que se está negociando entre el Mercosur y la UE.

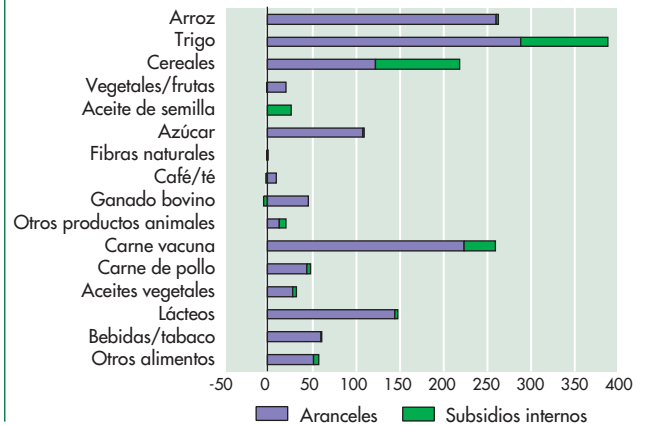
En el hemisferio occidental, la eliminación de todos los aranceles (incluidos los equivalentes arancelarios) eleva en 14% las exportaciones de América Latina. No obstante, el impacto difiere considerablemente de un sector a otro. Las exportaciones de productos lácteos y bebidas/tabaco son las que registran un crecimiento más rápido –25% y 22% respectivamente– seguidas por el azúcar y las oleaginosas –23% y 19% respectivamente– debido principalmente al alto nivel de protección de estos productos que existe en todo el hemisferio. La eliminación de la protección a la producción nacional tiene escasos efectos en las exportaciones de América Latina, con excepción de las

<sup>1</sup> Este apéndice está basado en Monteagudo y Watanuki (2002).

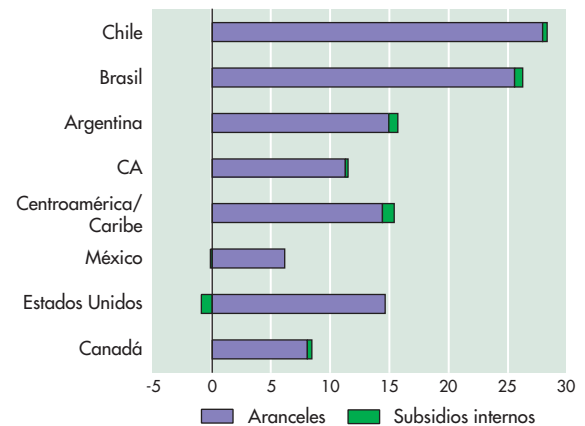
**Apéndice 3.2** Impacto de la reforma agrícola hemisférica sobre las exportaciones de América Latina al hemisferio occidental  
**Gráfico 1a.** (En cambio porcentual sobre la base)



**Apéndice 3.2** Impacto de la reforma agrícola hemisférica entre el Mercosur y la UE sobre las exportaciones del Mercosur a la UE  
**Gráfico 1b.** (En cambio porcentual sobre la base)



**Apéndice 3.2** Impacto de la reforma agrícola sobre las exportaciones del hemisferio occidental  
**Gráfico 1c.** (En porcentaje)



oleaginosas (2,7%) y la eliminación de los subsidios a la exportación por sí solo no parece impulsar las exportaciones.

Para el Mercosur, el patrón de ventajas de la liberalización comercial con la UE contrasta con el del proceso de reforma agrícola del hemisferio. La eliminación de aranceles entre los dos bloques incrementa en 37% las exportaciones del Mercosur. En cuanto a las exportaciones de productos agrícolas del Mercosur, la carne vacuna registra un aumento espectacular de casi 230%, debido en gran medida a la elevada protección inicial que imperaba en la UE (equivalente *ad valorem* de 55%). También se acrecientan en más de 10% las exportaciones de otros alimentos y de carne de pollo del Mercosur. La eliminación en la UE de la protección a la producción interna eleva las exportaciones del bloque en 2,7%. Las exportaciones de carne vacuna aumentan 36% y las de oleaginosas 27%. Al abolirse los subsidios a la exportación en la

UE para diversos productos agrícolas tampoco se impulsan las exportaciones. No obstante, debido a los vigorosos efectos complementarios entre las variables de política, cuando se adoptan todas las reformas agrícolas principalmente en la UE, se elevan las exportaciones del Mercosur en 55% con respecto al nivel de referencia.

En síntesis, América Latina y el Caribe se beneficiarían enormemente de la reforma agrícola en el hemisferio occidental. La eliminación del alto nivel de protección de los productos agrícolas en forma de aranceles es el principal factor que contribuye a las potenciales ventajas comerciales. En comparación con la reforma agrícola del hemisferio, el proceso de liberalización con la UE también genera vigorosos efectos positivos (en el Mercosur). Por lo tanto, la simulación indica que el proceso de integración simultánea probablemente crearía importantes efectos de fertilización cruzada para los países de América Latina y el Caribe.

## REFERENCIAS

- Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). 1998. Provisions on Standards and Conformity Assessment in Trade and Integration Agreements of the Western Hemisphere. Disponible en Internet: [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)
- Anderson, J. E. 1979. A Theoretical Foundation for the Gravity Equation. *American Economic Review* 69(1). Marzo.
- Anderson, J. E. y J. Neary. 1999. *The Mercantilist Index of Trade Policy*. National Bureau of Economic Research, documento de trabajo N°. 6870.
- Anderson, J. E. y E. van Wincoop. 2000. Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle. Mimeo.
- Anderson, K. y H. Norheim. 1993. History, Geography and Regional Economic Integration. En K. Anderson y R. Blackhurst, *Regional Integration and the Global Trading System*. Nueva York: St. Martin Press.
- Baier, S. L. y J. H. Bergstrand. 2001. The Growth of World Trade: Tariff, Transport Costs, and Income Similarity. *Journal of International Economics* 53.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1996. *Informe de progreso económico y social en América Latina, edición 1996*. Washington, D.C.: BID.
- \_\_\_\_\_. 2001. DATAINTAL Statistics. Washington, D.C.: BID.
- Base de Datos Hemisférica de las Américas. 2001. Disponible en Internet: [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org).
- 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.
- Blandford, D. 2001. Are Disciplines Required on Domestic Support? *Journal of International Law and Trade Policy* 2(1). Noviembre.
- Brenton, P. y M. Manchin. 2002. Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin. Center for European Policy Studies. Documento 183.
- Burfisher, M. 1998. The Economics of Regional Integration. En M.E. Burfisher y E.A. Jones, *Regional Trade Agreements and U.S. Agriculture*. Washington, D.C.: Economic Research Service, Market and Trade Economic Division, U.S. Department of Agriculture.
- Burfisher, M. (ed.). 2001. The Road Ahead: Agricultural Policy Reform in the WTO. USDA Summary Economic Report No. 797. Washington, D.C.: USDA-ERS.
- Burfisher, M. E. y E. A. Jones. 1998. *Regional Trade Agreements and the U.S. Agriculture*. Washington, D.C.: Economic Research Service, Market and Trade Economic Division, U.S. Department of Agriculture.
- Cadot, O., J. De Melo, A. Estevadeordal y A. Suwa-Eisenmann. 2002. Assessing the Effect of NAFTA's Rules of Origin. De próxima publicación.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 2001. Improving Market Access for Least Developed Countries. UNCTAD/DITC/TNCD/4. Naciones Unidas.
- Cornejo, R. y L. J. Garay. 1999. Rules of Origin in Free Trade Agreements in the Americas. En M. Rodríguez Mendoza, P. Low y B. Kotschwar (eds.), *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*. Washington, D.C.: Brookings/OAS.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Metodología para el análisis de regímenes de origen: aplicación en el caso de las Américas*. Documento de trabajo No. 8, INTAL-ITD-STA.
- Deardorff, A. y R. M. Stern. 2001. *Measurement of Nontariff Barriers*. *Studies in International Economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

- 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. French-Davis. 1999. Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s, *The World Economy* 22(2). Marzo.
- Diakosavvas, D. 2001. The Uruguay Round Agreement on Agriculture in Practice: How Open are OECD Markets? Washington, D.C.: Banco Mundial. Mimeo.
- 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 FTA 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).
- Feenstra, R. 2000. World Trade Flows, 1980-1997 with Production and Tariff Data. University of California, Davis.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2001. *Direction of Trade Statistics*. Washington, D.C.: FMI.
- Frankel, J. 1997. *Regional Trading Blocs in the World Trading System*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Frankel, J. y D. Romer. 1999. Does Trade Cause Growth? *American Economic Review* 89(3). Junio.
- Gibson, P., J. Wainio, D. Whitley y M. Bohman. 2001. Profiles of Tariffs in Global Agricultural Markets. *Agricultural Economic Report* No. 796. Washington, D.C.: USDA/ERS.
- Granados, J. 1999. *El ALCA y la OMC: Especulaciones sobre su interacción*. Documento de trabajo No. 4 de INTAL-ITD.
- Granados, J. y A. Badilla. 2002. *Safeguard Measures in Economic Integration Schemes: Comparing Different Approaches in the Americas*. Documento de trabajo de INTAL-ITD.
- Helpman, E. y P. Krugman. 1985. *Market Structure and Foreign Trade*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hoekman, B. 1993. Rules of Origin for Goods and Services. *Journal of World Trade* 3.
- Holmes, Peter y G. Shephard. 1983. Protectionism in the Economic Community. International Economics Study Group, 8a. Conferencia anual.
- Jank, M. S., I. Fuschloch y R. Finch. Agricultural Liberalization and Integration in Multilateral and Regional Negotiations. De próxima publicación. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos.
- Jank, M. S., P. Giordano y R. Devlin. Measuring Relative Tariff Protection for Sensitive Export Products in a Regional Integration Agreement. De próxima publicación. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos.

- Koskinen, M. 1983. *Excess Documentation Costs as a Non-tariff Measure: An Empirical Analysis of the Import Effects of Documentation Costs*. Documento de trabajo, Swedish School of Economics and Business Administration.
- 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.
- Monteagudo, J. y Masakazu Watanuki. 2002. Evaluation of the Potential Effects of Agricultural Reform in Regional Negotiations. FTAA and Mercosur-EU Agreement. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- Olarreaga, M. e I. Soloaga. 1997. Endogenous Tariff Formation: The Case of Mercosur. Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo del Banco Mundial.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 2001. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2001*. París: OCDE, División de Agricultura y Alimentos.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). 2001. *Market Access: Unfinished Business*. División de Investigación y Análisis Económicos.
- Panagariya A. 1992. Input Tariffs and Duty Drawback in the Design of Tariff Reforms. *Journal of International Economics* 32.
- Poyhonen, P. 1963. A Tentative Model for the Volume of Trade Between Countries. *Weltwirtschaftliches Archive*, vol. 90.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik. 1999. *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence*. Documento de trabajo No. 7081 de NBER. Abril.
- Sandrey, R. 2000. *The Relative Tariff Ratio Index*. New Zealand Trade Consortium Documento de trabajo Nº.7.
- Serra, J. et al. 1996. *Reflections on Regionalism*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for Peace.
- Skully, D. 2001a. Economics of Tariff-Rate Quota Administration. Economic Research Service/USDA.
- \_\_\_\_\_. 2001b. Economics of Price Bands and Price Band Efficiency. SP/SAC-OMC/Di 17. Marzo.
- Tinbergen, J. 1962. *Shaping the World Economy-Suggestions for an International Economic Policy*. The Twentieth Century Fund.
- Tsigas, M. y M. Ingco. 2001. Market Access Liberalization for Food and Agricultural Products. A General Equilibrium Assessment of Tariff-Rate Quotas. U.S. International Trade Commission.
- Vermulst, E. y J. Bourgeois (eds.). 1994. *Rules of Origin in International Trade. A Comparative Study*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Wollrath, T. 1998. RTAs and Agriculture Trade: A Retrospective Assessment. En M. Burfisher y E. Jones, *Regional Trade Agreements and U.S. Agriculture*. Washington, D.C.: Economic Research Service, Market and Trade Economic Division, U.S. Department of Agriculture.