

Policy brief

UN ANÁLISIS DETALLADO DE LOS COSTOS DEL
COMERCIO EN LAS AMÉRICAS

Marzo de 2017

Antoni Estevadeordal
Non-Resident Senior Fellow
Economía y Desarrollo Global
Institución Brookings

Antoni Estevadeordal es investigador senior no residente de la Iniciativa Brookings-Global CERES - Política Económica y Social en América Latina y es el Gerente del Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo.

Agradecimientos

La Institución Brookings es una organización sin fines de lucro dedicada a la investigación independiente y a la búsqueda de soluciones de política. Su misión es llevar a cabo investigaciones independientes de alta calidad y, sobre la base de dichas investigaciones, formular recomendaciones prácticas innovadoras para los responsables de políticas y para la sociedad en general. Las conclusiones y recomendaciones de toda publicación de Brookings son exclusiva responsabilidad de su/s autor/es y no reflejan las opiniones de la Institución, de sus directivos ni de los demás investigadores.

Brookings reconoce que el valor de su aporte es su compromiso absoluto con la calidad, la independencia y el impacto. Las actividades financiadas por sus donantes reflejan este compromiso.

Un nuevo entorno comercial

Los gobiernos de toda América Latina y el Caribe (ALC) necesitan saber cómo estimular el crecimiento en un contexto global incierto y desafiante. Desde principios de la década del 2000, la región se benefició de la confluencia de una serie de factores externos favorables: el rápido crecimiento de China y otros mercados emergentes clave, niveles récord de los precios de los productos básicos, y una gran afluencia de capitales. Estas condiciones—brevemente interrumpidas por la crisis financiera global de 2008-2009—impulsaron un período de crecimiento a base de exportaciones sin precedentes. El comercio se incrementó, en promedio, más de un 15 por ciento anual durante este lapso y el nivel promedio en que las exportaciones superaron a las importaciones fue de US\$ 17 000 millones por año. Sin embargo, las condiciones que facilitaron este desempeño tan fuerte han quedado atrás y, desde mediados de 2014, el comercio mundial está sufriendo una contracción significativa. A su vez, el desempeño comercial de ALC también ha sufrido una caída de las exportaciones del 15 por ciento en 2015 y del 6 por ciento en 2016.¹ Las ganancias “fáciles” posibilitadas por esas condiciones externas favorables ya son un fenómeno del pasado.

Los desarrollos económicos y políticos recientes han sumado más viento en contra, a partir de una creciente oposición a los tratados de libre comercio (TLC). Estas tendencias dan lugar a un potencial aumento de medidas proteccionistas que pueden desalentar aún más el crecimiento del comercio mundial en los próximos años. Dado el declive de la voluntad política para profundizar las negociaciones de los TLC por parte de muchos socios comerciales clave de ALC, la región necesitará centrarse en otras herramientas de política para impulsar el comercio. El lado positivo es que, posiblemente, las principales acciones para reducir los costos comerciales y profundizar la integración de ALC no dependan solamente de negociaciones más profundas de los TLC, ni del estado de los acuerdos comerciales globales y megaregionales más importantes.

Para entender el porqué de esta situación, es útil revisar cómo ha evolucionado la política comercial de la región a lo largo de las últimas décadas. ALC abrazó entusiastamente la liberalización comercial a principios de la década de 1990, recortando sus aranceles y firmando una miríada de acuerdos comerciales regionales y bilaterales, una tendencia que se prolongó en muchos países de la región durante los años 2000. En aquel momento, era necesario poner el foco en los TLC y la reducción de aranceles, y esto resultó beneficioso para la región.

No obstante, ahora ALC necesita ir más allá de la agenda comercial “tradicional”, ya que los TLC no pueden resolver adecuadamente el problema suscitado por diversas barreras comerciales. Estas incluyen, entre otras, cuestiones como los costos de transporte y logística, los costos aduaneros, los generados por las reglamentaciones, las barreras a la información comercial y la coordinación de los costos de producción transnacionales. Asimismo, la arquitectura comercial actual de ALC está caracterizada por múltiples TLC que se superponen y que hacen que los distintos subconjuntos de países estén vinculados por varios acuerdos diferentes entre ellos mismos. El consiguiente “plato de espaguetis” de acuerdos comerciales eleva los costos de transacción y desalienta las cadenas de producción a nivel regional.

Mal puede la región asumir los costos de mantener estas barreras en el contexto actual de desaceleración de la economía mundial, con perspectivas de seguir negociando nuevos TLC y una

¹ Para un análisis más detallado del desempeño comercial reciente de ALC, véase Monitor de Comercio e Integración del BID, [Cambio de marcha: América Latina y el Caribe en la nueva normalidad del comercio global](#), por Paolo Giordano (coordinador). Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

naturaleza cada vez más exigente del comercio internacional, signado por cadenas globales de valor (CGV) que privilegian la optimización de la logística y la entrega justo a tiempo. Este ensayo discute algunas de las barreras comerciales clave que retrasan el crecimiento de la región.

El surgimiento de las cadenas de valor globales y regionales

La reciente desaceleración del comercio deja en claro la necesidad urgente de un marco de políticas que identifique y explote las oportunidades para que la región diversifique sus exportaciones y, de ese modo, se proteja de los ciclos de los precios de los productos básicos que se produzcan en el futuro. Al buscar dichas oportunidades, es fundamental tener en cuenta las características particulares del comercio contemporáneo, en particular del de manufacturas pero también, cada vez más, del de servicios. Las políticas para promover la diversificación de las exportaciones deben estar en sintonía con las demandas de las cadenas globales de valor, en las que el comercio entre los países está definido por la producción conjunta de los bienes (más que por el intercambio de bienes finales), donde los diversos países aportan materias primas, insumos intermedios, servicios, y “tareas” productivas. El auge de las cadenas globales de valor ha estado impulsado por las grandes corporaciones multinacionales, que determinan la estructura de dichas CGV a través de sus decisiones de aprovisionamiento y localización.

Las cadenas globales de valor pueden contribuir para que las economías en desarrollo diversifiquen sus exportaciones más rápidamente a través de la especialización en un único componente o fase de la producción—por ejemplo, microchips—en lugar de construir una industria integrada verticalmente para producir un bien final—por ejemplo, computadoras—. Sin embargo, la participación de ALC en las CGV sigue siendo baja, lo cual sugiere que la región no está aprovechando al máximo estas oportunidades. La participación del comercio intraindustrial en el comercio total de ALC—un indicador común de la inserción en las cadenas de valor—se ubica alrededor del 20 por ciento, muy por debajo de la que se registra en Asia, donde el comercio intraindustrial creció estrepitosamente durante los años 2000 y llegó a cerca del 45 por ciento en 2010.² De manera análoga, las exportaciones de ALC incorporan menos valor agregado extranjero que aquellas de Asia (con una diferencia de 12 puntos porcentuales) y de la Unión Europea (15 puntos porcentuales); esto significa que las exportaciones de esas regiones incorporan más insumos extranjeros en sus procesos productivos. Algo similar sucede si observamos los encadenamientos aguas abajo, es decir, la proporción de las exportaciones de un país que terminan siendo usadas como insumos intermedios en las exportaciones de un tercer país (el llamado “valor agregado indirecto”). Los países latinoamericanos exportan relativamente pocos insumos para las industrias manufactureras: la proporción de partes y componentes en el total de exportaciones de manufacturas de la región alcanzó el 14 por ciento en 2010, en comparación con 40 por ciento en Asia. En la medida en que ALC participa en las cadenas de suministro, su rol tiende a limitarse a su papel tradicional como fuente de materias primas.³

¿Qué explica la débil inserción de la región en las CGV? Los bienes públicos—como la infraestructura de transporte de calidad, las redes de comunicaciones confiables, y los procedimientos aduaneros eficientes—son un factor crítico para coordinar relaciones complejas entre las firmas y para el intercambio eficiente de productos y servicios que caracteriza las CGV. De hecho, la decisión de localización de una corporación multinacional—un factor determinante fundamental de la geografía

² Véase la publicación del BID, *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*, Juan S. Blyde (coordinador). Banco Interamericano de Desarrollo, 2014.

³ No obstante, vale la pena señalar que, a diferencia de la tendencia regional general, México y algunos países centroamericanos ocupan una posición más aguas abajo en las cadenas de valor; es decir, sus exportaciones contienen más valor agregado extranjero.

de las cadenas globales de valor—está fuertemente asociada al desempeño de un país en los índices de infraestructura.⁴ Todos los países de ALC podrían incrementar significativamente la cantidad de filiales de corporaciones multinacionales si mejoraran su infraestructura logística hasta el nivel promedio de la UE. Otros aspectos, como los costos comerciales relacionados con los procedimientos aduaneros, las restricciones en materia de información, y las superposiciones reglamentarias, también inhiben la participación de ALC en las cadenas de valor y, sin embargo, estos temas muy pocas veces reciben suficiente atención por parte de los responsables de políticas. Las próximas secciones discuten cada una de estas cuestiones, a partir de la premisa de que deben estar en el centro de la política comercial de la región.

Facilitación del comercio

Un cuello de botella clave para el comercio de ALC se encuentra en las fronteras. Si bien las aduanas y otras autoridades fronterizas juegan un papel fundamental en el control y la contabilidad de las operaciones comerciales, también pueden incrementar el tiempo promedio para enviar los productos de un país a otro e introducir incertidumbre que perjudique la competitividad en la economía global, definida por procesos de producción flexibles y entregas justo a tiempo. Con el objeto de racionalizar dichos procedimientos aduaneros y minimizar los costos asociados, los países a lo largo y a lo ancho de ALC han empezado a implementar medidas de facilitación del comercio (FC) en el contexto de algunas iniciativas multilaterales (por ejemplo, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC) o regionales. Estas medidas incluyen la implementación de modernos sistemas de ventanilla única para el comercio exterior (VU), programas de operador económico autorizado (OEA), y otras iniciativas de gestión coordinada de fronteras (GCF).⁵

Cada vez más evidencia demuestra que las intervenciones en materia de FC pueden tener un impacto significativo sobre las exportaciones. La evidencia recabada en Uruguay a partir de datos de operaciones aduaneras a nivel de firma muestra que, si todos los envíos sujetos a inspección física obtuviesen el despacho de aduana en un día, las exportaciones se incrementarían en total un 5,9 por ciento.⁶ Otros estudios llevados a cabo por el Banco Mundial y la OCDE, entre otros, han determinado ganancias comparables. A la luz de estos beneficios, la facilitación del comercio debería ocupar un lugar de privilegio en la política comercial de la región. De hecho, los gobiernos de toda la región ya han adoptado medidas importantes para bajar los costos comerciales relacionados con las aduanas. Actualmente hay en funcionamiento más de 20 sistemas nacionales de ventanilla única en la región y 11 países han implementado programas de OEA para certificar a las firmas como operadores comerciales seguros.

La coordinación y la cooperación son fundamentales para poder aprovechar al máximo estas iniciativas. Por ejemplo, la interoperabilidad de los sistemas de ventanilla única les permite a las autoridades aduaneras intercambiar y procesar información rápidamente a través de la vinculación—tanto tecnológica como administrativa—de los distintos sistemas de ventanilla única de la región. Asimismo, los países que cuentan con programas de OEA tienen el potencial de reconocer

⁴ Por ejemplo, en *Fábricas sincronizadas* encontramos que un cambio desde el primer cuartil al tercer cuartil en un índice de distribución de la infraestructura logística entre países está asociado con un aumento promedio del número de filiales en un país equivalente al 15%.

⁵ Las ventanillas únicas les permiten a los operadores de comercio exterior remitir electrónicamente toda la información relacionada con los requisitos reglamentarios y administrativos de las agencias gubernamentales relevantes desde un único lugar y, por lo tanto, también hacen que sea más fácil compartir información entre las aduanas de los distintos países; los OEA les permiten a los organismos aduaneros precertificar a las firmas que cumplen con los estándares de seguridad de la Organización Mundial de Aduanas, lo cual redundará en una simplificación de los procedimientos aduaneros; finalmente, la GCF se refiere a una amplia gama de medidas que mejoran la interoperabilidad entre las diferentes agencias gubernamentales fronterizas.

⁶ Véase la publicación del BID [Out of the Border Labyrinth: Assessing the Impact of Trade Facilitation Initiatives in Latin America and the Caribbean](#), Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

mutuamente a las empresas certificadas por cada uno de ellos, de modo de expandir las oportunidades y los beneficios para las firmas participantes. Estos esfuerzos están en marcha en la Alianza del Pacífico, un bloque comercial latinoamericano que incluye a Chile, Colombia, México y Perú, y que ya está implementando un programa para armonizar el sistema de VU entre sus cuatro miembros. Los esfuerzos que se hagan en el futuro en esta área deberán centrarse en un programa de facilitación del comercio para toda la región, a fin de incrementar la conectividad entre todas las economías de ALC. Esta iniciativa tiene el potencial único de profundizar la integración entre los países, más allá de sus niveles arancelarios actuales o del alcance de sus redes de TLC.

Costos de transporte

Desde hace mucho tiempo, el transporte es el elefante en la sala para los exportadores de ALC. A pesar de la barrera obvia que constituyen una infraestructura física deficiente y los altos costos de transporte resultantes para la competitividad comercial de la región, los costos de transporte han sido generalmente ignorados como tema de política comercial. Hasta hace poco, los responsables de políticas rara vez consideraban el estado de las rutas, los puertos y los aeropuertos como parte de la agenda comercial.

Sin embargo, está claro que los países que desdeñan los costos de transporte lo hacen en su propio perjuicio. El costo de transportar bienes de un país a otro—el componente internacional de los costos de transporte—excede los tipos arancelarios *ad valorem* en la mayoría de los países de la región. De hecho, no está ni cerca. En Sudamérica, una reducción del 10 por ciento del costo del flete *ad valorem* produciría un incremento de las exportaciones intrarregionales de entre el 30 por ciento y el 40 por ciento. En comparación, una reducción equivalente de los tipos arancelarios generaría una ganancia promedio inferior al 10 por ciento.⁷ Los altos costos de transporte ponen en desventaja a las firmas exportadoras de ALC en comparación con las de otras regiones. En el caso del mercado estadounidense, por ejemplo, los exportadores de ALC, a pesar de su ventaja geográfica, muchas veces tienen que pagar precios de los fletes aéreos y marítimos *ad valorem* más altos que los de sus competidores de Asia Oriental, Oceanía y Europa.

Los resultados claramente ponen de relieve que la región tiene mucho por ganar si encara la cuestión de los costos de transporte. En la mayoría de los casos, ganaría incluso más que si redujese los aranceles. ¿Pero de qué manera pueden los países reducir efectivamente esta barrera comercial? La respuesta no es tan sencilla como parece, porque muchos factores pueden incrementar el costo de mover los bienes desde el punto A hasta el punto B. No obstante, para ALC, sin duda el factor más significativo es la alta razón peso/valor de sus exportaciones (como consecuencia de la dependencia de las exportaciones de productos básicos que padece la región), seguido por la ineficiencia de sus puertos.

Sin embargo, mover los productos a través de las fronteras es apenas una dimensión de los costos de transporte: los exportadores de ALC también enfrentan obstáculos considerables al trasladar sus bienes desde la planta de producción hasta el puerto de salida. Reducir estos costos de transporte interno también redundaría en un incremento considerable de las exportaciones. En Colombia, por ejemplo, se estima que una reducción del 1 por ciento de los costos de transporte internos *ad valorem* incrementaría las exportaciones agrícolas y de manufacturas un 8 por ciento, mientras que las exportaciones mineras aumentarían aproximadamente un 6 por ciento.⁸ Además, no resulta sorprendente que los costos de transporte internos tiendan a ser más altos en las regiones más

⁷ Véase la publicación del BID, *Destrabando las arterias: El impacto de los costos de transporte en el comercio de América Latina y el Caribe*, Mauricio Mesquita Moreira, ed. Banco Interamericano de Desarrollo, 2008.

⁸ Véase la publicación del BID, *Muy lejos para exportar: Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe*, Mauricio Mesquita Moreira, ed. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

remotas, que suelen ser relativamente más pobres, lo cual agrava la desigualdad en el acceso a las oportunidades de exportación dentro de los países.

Al igual que en el caso de los costos de transporte internacionales, mejorar la infraestructura es una parte importante de la estrategia para hacer frente a este problema. Asimismo, las regiones que actualmente comercian menos serían las más beneficiadas de dichos esfuerzos. En Perú, por ejemplo, construir nuevas rutas pavimentadas tendría un mayor impacto en los departamentos más alejados de Selva y Sierra, que actualmente exportan muy poco y cuyos costos de transporte internos caerían entre un 15 por ciento y un 40 por ciento, lo cual significaría una ganancia de entre el 10 por ciento y el 23 por ciento en términos de exportaciones.

Por lo tanto, los problemas de infraestructura están inextricablemente atados al desempeño comercial de la región; y las políticas destinadas a mejorar la eficiencia de la infraestructura portuaria y de los servicios relacionados, así como la construcción de nuevas rutas que conecten a las regiones remotas, redundarían en incrementos considerables de las exportaciones y, desde luego, mayor diversificación geográfica y por productos.

La falta de información como barrera comercial

Una barrera comercial a la que no se le ha prestado demasiada atención en la mayoría de los acuerdos comerciales es la falta de información acerca de los mercados externos, que impide que las firmas puedan desplegar al máximo su potencial exportador. Incluso en el caso de los exportadores más experimentados, el conocimiento imperfecto de los pormenores de un mercado extranjero puede dar lugar a un desempeño subóptimo. En consecuencia, las políticas para bajar los costos de la información potencialmente pueden mejorar los resultados comerciales. La prevalencia de las organizaciones de promoción del comercio (OPC) en ALC sugiere que los gobiernos son conscientes de este problema. ¿Pero qué tan efectivos son los programas actualmente vigentes en la región? Un análisis del impacto del apoyo de las OPC sobre el desempeño exportador de las firmas indica que pueden generar ganancias considerables. Por ejemplo, en Perú, las firmas que participaron en los programas de promoción del comercio registraron un incremento del 17 por ciento de su crecimiento exportador, un aumento del 10 por ciento del número de productos exportados y un aumento del 8 por ciento de la cantidad de destinos de exportación (con variables controladas según las características de la firma).⁹ De un modo similar, en Costa Rica, la promoción de las exportaciones estuvo asociada con un crecimiento más acelerado de las exportaciones totales, especialmente debido a un mayor incremento de la cantidad de destinos de exportación para las firmas que recibieron dicho apoyo.¹⁰

Cabe destacar que, posiblemente, las barreras relacionadas con la información representen un obstáculo mayor para las pequeñas empresas que para las grandes, que pueden destinar más recursos a investigar y recopilar información. El apoyo de las OPC debería, por tanto, beneficiar particularmente a las firmas de menor envergadura, y así contribuir a incrementar los niveles comparativamente bajos de participación de las pequeñas y medianas empresas de ALC en el comercio internacional. De hecho, quedó demostrado que el impacto positivo de la promoción de las exportaciones en el desempeño exportador en Argentina y Chile es mayor para las pequeñas y medianas empresas y para aquellos con menos experiencia exportadora.

⁹ Véase la publicación del BID *Odisea en los mercados internacionales: Una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe*, Christian Volpe, ed. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

¹⁰ En este caso, el análisis se limitó a las firmas que ya exportaban productos diferenciados. Estos bienes, a diferencia de los homogéneos —como los productos básicos agrícolas y minerales— varían en cuanto a sus características y su calidad; por lo tanto, el problema de la información incompleta tiende a ser más grave cuando existe dicha diferenciación.

La lección que esto les deja a los responsables de políticas de la región es que las OPC son una herramienta importante para impulsar las exportaciones, especialmente si los países utilizan una combinación de servicios de promoción comercial que incluya la capacitación práctica y los servicios de redes, además de las misiones comerciales al extranjero y las ferias. Asimismo, las OPC suelen tener un impacto especialmente importante en tres áreas clave: la diversificación de los productos de exportación, el apoyo para que las pequeñas y medianas empresas puedan ingresar a los mercados extranjeros y el incremento de las exportaciones de productos diferenciados.

Reglamentaciones comerciales superpuestas

Los costos comerciales discutidos hasta ahora en este ensayo están relacionados con problemas que, en general, han quedado afuera de las negociaciones llevadas a cabo en la región para celebrar TLC. El último costo comercial que vamos a tratar—la superposición de las reglamentaciones—es resultado del éxito en sí mismo de estas negociaciones. La proliferación de acuerdos entre los países de ALC a partir de mediados de la década de 1990 tuvo una consecuencia no deseada, al generar un marco regulatorio intrincado, por el cual los flujos comerciales de la región se encuentran gobernados por numerosos conjuntos de normas superpuestas. Esta situación—el efecto “plato de espaguetis” al que nos referimos anteriormente—eleva los costos del comercio, desvía sus patrones y, potencialmente, puede debilitar las cadenas de producción regionales.

Para entender el porqué, es útil considerar el ejemplo de las reglas de origen (RdO), un área en la cual la superposición de los acuerdos puede ser especialmente gravosa. Las RdO especifican el nivel mínimo de valor agregado que debe originarse en un país miembro para que un producto sea elegible para quedar sujeto a aranceles preferenciales en el marco de cierto acuerdo comercial. Estas reglas existen para prevenir que los países que no son miembros aprovechen las ventajas de dichos acuerdos comerciales; por tanto, cumplen una función indispensable. No obstante, dichas reglas también imponen costos sobre las firmas. En primer lugar, las reglas de origen restrictivas esencialmente erigen barreras alrededor de cierta zona comprendida por el TLC para evitar que los países miembros utilicen insumos de otros socios. En este sentido, las RdO pueden convertirse en medidas proteccionistas *de facto*. En segundo lugar, las RdO entrañan ciertos costos administrativos necesarios para demostrar el origen y presentar la documentación respectiva. No se trata de simples errores de redondeo. Algunos estudios han demostrado que los costos en los que se incurre para cumplir con las RdO pueden llegar hasta el 10 por ciento para algunos productos.¹¹

Cuando un país es parte de múltiples acuerdos con distintos regímenes de RdO, la complejidad y el peso administrativo que implica darles cumplimiento se incrementa rápidamente. Asimismo, en presencia de múltiples RdO, se pueden generar barreras comerciales incluso entre grupos de países que tienen TLC bilaterales entre cada par de países dentro del grupo. Este resultado paradójico se produce porque las RdO limitan el uso de insumos de cualquier tercer país en el comercio entre dos socios que son parte de un mismo TLC. Esto es precisamente lo que ocurre en un subconjunto de países de ALC unidos por redes de TLC superpuestas que se expanden; concretamente, el grupo que incluye a México, la mayoría de los países centroamericanos, Chile, Colombia y Perú. En estos países, la existencia de RdO múltiples y superpuestas puede estar impidiendo el crecimiento de las cadenas de producción, socavando de ese modo el impacto de los TLC que tanto les costó lograr sobre el desarrollo. Si bien esto puede sonar un poco esotérico, estas cuestiones tienen un peso importante en el balance final de las firmas. Los datos obtenidos de encuestas realizadas en Colombia, México y Panamá revelaron que entre el 50 por ciento y el 75 por ciento de las pequeñas

¹¹Véase Cadot *et al.* “Product-specific rules of origin in EU and US preferential trading arrangements: an assessment”. *World Trade Review*, 2006.

y medianas empresas creían que el ahorro en términos de costos que produciría abordar la divergencia entre las reglas de origen sería “alto” o “muy alto”.¹²

¿Cómo pueden los países de ALC desenredar el “plato de espaguetis” y eliminar estos costos comerciales imprevistos? La solución política más eficiente sería que todos los países de ALC actualmente vinculados por TLC amplios—un grupo que incluye a México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Colombia, Chile y Perú—negocien un único régimen de reglas de origen con acumulación completa, lo cual les permitiría a las firmas de cualquier país utilizar materiales de cualesquiera de los otros países sin poner en riesgo el acceso preferencial. Dicha estrategia estaría facilitada por el alto grado de similitud entre los marcos de reglas de origen de los TLC actualmente vigentes en la región.¹³ La Alianza del Pacífico constituye un modelo para este tipo de proceso. Todos los miembros tenían TLC preexistentes entre ellos y, recientemente, acordaron un régimen común de reglas de origen.

Algunos comentarios finales

La discusión relacionada con los costos comerciales que desarrollamos en este resumen de políticas sugiere que, cuando los gobiernos hablan de política comercial, deberían abarcar temas que van mucho más allá de los arancelarios. Si bien poner el foco en los aranceles era perfectamente lógico en las décadas de 1980 y 1990, los temas más urgentes en el contexto regional y global actual son la mejora de la infraestructura, la modernización y vinculación de las operaciones de las agencias fronterizas, la promoción del comercio a través de plataformas tecnológicas y sistemas de información modernos, y la promoción de la convergencia y armonización de las reglas comerciales entre los TLC existentes en la región. El auge de las cadenas globales de valor y las consiguientes demandas de logística, conectividad y flujo de conocimientos no hacen más que reforzar la urgencia de esta nueva agenda comercial. Ahora que la región tiene que lidiar con una caída prolongada de los precios de los productos básicos, ha llegado el momento de identificar y explotar nuevas oportunidades para impulsar el crecimiento de las exportaciones.

Esta agenda no solo se torna necesaria, sino también muy pertinente en el contexto político actual. En el campo de la política comercial, muchos gobiernos de la región empezaron tratando de “recoger los frutos más altos”: negociaciones prolongadas y políticamente sensibles para lograr TLC muy amplios, muchas veces con socios comerciales desarrollados, lo cual redujo los aranceles significativamente. Gran parte de lo que quedó de esto son los frutos relativamente más al alcance de la mano: es decir, la facilitación del comercio, la promoción comercial y la convergencia de las reglamentaciones que rigen el comercio. El menor apetito por negociaciones de TLC más profundos en gran parte del mundo le brinda la oportunidad a la región para redoblar sus esfuerzos de modo de superar estas barreras comerciales clave. Se puede avanzar muchísimo en estos temas, independientemente de las opiniones políticas reinantes fuera de la región y sin asumir más liberalización arancelaria. Si la región no deja pasar esta oportunidad, podrá aprovechar al máximo su red actual de TLC vigentes y esto es algo que, en la medida de lo posible, debería buscar conseguir a un nivel regional. En un contexto económico incierto y que plantea cada vez más desafíos, mal

¹² Véase la publicación del BID *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas*, Antoni Esteveordal *et al.*, ed. Banco Interamericano de Desarrollo, 2009; y Esteveordal y Talvi (Brookings 2016).

¹³ Si bien hay diferencias entre los diversos sectores, para ciertos grupos de productos, las RdO actuales varían apenas marginalmente entre los distintos TLC vigentes en ALC. Esto sugiere que una estrategia de acuerdos específicos por sector para armonizar las reglas de origen a nivel regional podría ser efectiva.

puede ALC darse el lujo de dejar sobre la mesa los considerables beneficios que dichas políticas podrían generar.