

Estrategias y mecanismos para la convergencia de los acuerdos comerciales en América Latina

Rafael A. Cornejo

Sector de Integración y
Comercio

RESUMEN DE
POLÍTICAS N°
IDB-PB-270

Estrategias y mecanismos para la convergencia de los acuerdos comerciales en América Latina

Rafael A. Cornejo

Marzo 2018

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Cornejo, Rafael A.

Estrategias y mecanismos para la convergencia de los acuerdos comerciales en
América Latina / Rafael A. Cornejo.

p. cm. — (Resumen de políticas del BID ; 270)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Foreign trade regulation-Latin America. 2. Tariff preferences-Latin America. 3. Free trade-Latin America. 4. Latin America-Commercial treaties. 5. Latin America-Economic integration. I. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Integración y Comercio. II. Título. III. Serie.

IDB-PB-270

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



OPCIONAL: Ingrese la dirección de correspondencia

OPCIONAL: Ingrese la lista de autores y sus direcciones electrónicas

Estrategias y mecanismos para la convergencia de los acuerdos comerciales en América Latina

Rafael A. Cornejo ¹

Abstract

Este informe analiza diversos intentos de convergencia realizados por los países latinoamericanos para profundizar su integración regional. También aborda algunos caminos para avanzar en la convergencia de los acuerdos comerciales actualmente vigentes e identifica aquellas acciones necesarias para su concreción vinculadas a los regímenes de origen. En particular hace énfasis en el uso y puesta en vigencia de la acumulación ampliada o extendida y propone la elaboración de un reglamento regional que de manera consensuada permita su aplicación uniforme y generalizada.

Para tal fin desarrolla una tipología de los procesos de convergencia y de algunos mecanismos factibles para avanzar en la extensión de la condición de originario de los insumos. Finalmente identifica la agenda pendiente de origen en materia de facilitación de comercio y su posible incidencia en un proceso de convergencia.

Key words:

Reglas de origen, convergencia, acumulación ampliada, acuerdos comerciales, facilitación de comercio

¹ Agradezco los valiosos y oportunos comentarios a la versión preliminar de Jeremy Harris y los intercambios de ideas realizadas con Mauricio Mezquita y Antoni Estevadeordal quienes en conjunto enriquecieron este trabajo. Asimismo, a Mercedes del Rio por su colaboración en la edición del documento.

Contenidos

Abreviaciones y acrónimos	3
Introducción	4
Los acuerdos comerciales, la convergencia y los regímenes de origen en América Latina: estado de la cuestión	5
A. Acuerdo de convergencia entre México y Centroamérica.....	6
B. Acuerdo de la Alianza del Pacífico.....	7
C. Los acuerdos de la ALADI	11
Tipos de convergencia a nivel regional.....	11
a. Convergencia Institucional.....	12
b. Convergencia espontánea	18
c. Convergencia operativa	20
1.- Relación con el tercer país	21
2.- Territorialidad.....	21
3.- Puesta en vigencia de la Acumulación Ampliada:	22
4.- Exigencias que deben cumplir los insumos de los terceros países.....	22
5.- Procedimientos aduaneros y control de origen.....	23
6.- Expedición Directa.....	23
7.- Productos alcanzados por la AA.....	24
Opciones en las reglas de origen para avanzar en la convergencia.....	25
Negociación de un Régimen de Origen Común (ROC) para un grupo amplio de países.....	25
Reglamento de Acumulación ampliada	27
Facilitación de Comercio y Reglas de Origen	32
Uso y aplicación de la Nomenclatura Arancelaria	34
Publicación	36
Claridad y coherencia normativa	36
Impacto de las negociaciones con terceros países	37
Conclusiones	38
Referencias Bibliográficas	41
Glosario	42

Abreviaciones y acrónimos

AA	Acumulación Ampliada
ACE	Acuerdo de Complementación Económica
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AP	Alianza del Pacífico
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA	Central American Free Trade Agreement
COD	Certificado de Origen Digital
COMECON	Council for Mutual Economic Assistance
G2	Acuerdo entre Colombia y México ex G3 (ídem con Venezuela)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NALADISA	Nomenclatura de la ALADI basada en el Sistema Armonizado
OEA	Operador Económico Autorizado
OMC	Organización Mundial de Comercio
PAR	Preferencia Arancelaria Regional
ROG	Régimen de Origen General
SA	Sistema Armonizado de Clasificación de Mercancías
TLC	Tratado de Libre Comercio
TPP	Trans Pacific Partnership
UE	Unión Europea
VCR	Valor de Contenido Regional
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

Introducción

Uno de los aspectos pendientes en los procesos de integración comercial consiste en la convergencia de los acuerdos bilaterales que permita extender sus beneficios y expandir la libre circulación de una mercancía.

Los primeros pasos importantes de los procesos de convergencia regional fueron los acuerdos de la Comunidad Andina y del Mercosur generados a partir de acuerdos bilaterales preexistentes. Estos esquemas de integración en su momento profundizaron y ampliaron significativamente las zonas de libre comercio entre sus países miembros. Estos acuerdos buscaban desarrollar proyectos de integración conforme al modelo reinante en el siglo pasado, fuertemente influenciados por las experiencias de la Comunidad Europea y en menor medida por la COMECON. En la actualidad este tipo de iniciativas europeas no constituyen los modelos prioritarios de referencia para avanzar en la integración comercial por diversas razones, entre las que se destacan tanto la crisis de la Unión Europea por el resurgimiento de los nacionalismos, como los fuertes compromisos institucionales, administrativos y políticos que exigen este tipo de iniciativa. Hoy están más interesados en avanzar con acuerdos más flexibles, realistas y pragmáticos con fuerte énfasis en aspectos operativos.

En la actualidad, un desafío y a la vez un componente prioritario en las negociaciones de convergencia es sin duda la posibilidad de utilizar el entramado de negociaciones preferenciales vigentes, en un ámbito geográfico más amplio que la determinada por cada acuerdo bilateral. Esta ampliación del espacio geográfico de circulación y utilización de los productos negociados implica la eliminación de las restricciones derivadas de la superposición de regímenes de origen entre los mismos países.

Un proceso de convergencia es distinto tanto a los procesos de negociación de los acuerdos clásicos de integración, como a los acuerdos de creación de las Uniones Aduaneras e inclusive a los Tratados de Libre Comercio, pues los acuerdos de convergencia mayoritariamente pretenden por medio de distintos mecanismos aumentar el área territorial de libre comercio, ampliando la circulación geográfica de un bien como originario y simultáneamente promover desde un principio un mayor aprovechamiento y nuevas ventajas de los acuerdos comerciales vigentes.

La amplia variedad de temas que contienen los acuerdos comerciales y más aún, la diversidad con que los mismos son abordados y acordados, constituye un arduo desafío para construir un esquema que logre abarcarlos en su totalidad o establecer de manera generalizada vínculos transversales entre ellos. No obstante, el conjunto de acuerdos ha logrado prácticamente finalizar la liberación de los aranceles en una amplia mayoría de relaciones bilaterales intra-ALADI, las cuales constituyen el elemento básico común en los acuerdos. En realidad, muchos cronogramas de liberación arancelaria ya se han cumplido y las preferencias tarifarias entre muchos países de la región son actualmente de un cien por ciento para la totalidad o la amplia mayoría de sus aperturas arancelarias. Sin embargo, para alcanzar el objetivo de la convergencia de los acuerdos queda pendiente aún abordar el tema de origen para superar la división del comercio preferencial generada por los diversos regímenes de origen que acotan el ámbito de la utilización y reconocimiento de los insumos como originarios a solamente los países firmantes de cada acuerdo. Esta flexibilización o ampliación de los alcances de la acumulación de origen

exige por consiguiente la inevitable negociación y adecuación de algunos aspectos de los capítulos de origen.

El primer paso analítico propuesto en este artículo consiste en examinar algunas experiencias de convergencia en América Latina.

Los acuerdos comerciales, la convergencia y los regímenes de origen en América Latina: estado de la cuestión

América Latina ha intentado crear durante más de medio siglo un área de libre comercio regional sin haberlo logrado hasta el momento. No obstante, existe un elevado número de acuerdos que han alcanzado una liberación muy amplia de sus aranceles y disponen de las disciplinas necesarias para su efectiva aplicación².

Desde hace varias décadas muchos países latinoamericanos se han propuesto como objetivo la profundización de sus acuerdos comerciales a través de la convergencia. Entre los primeros antecedentes encontramos el Tratado de Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) de 1980³ y de manera menos pretenciosa otros acuerdos comerciales que prevén cláusulas especiales para la utilización como “originarios” de insumos de terceros países no miembros del acuerdo. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, tanto la ALADI y en menor medida los restantes acuerdos no han logrado, en la mayoría de los casos, aún implementarla.

A pesar del tiempo transcurrido, es difícil aun definir un patrón de contenidos y la estructura de una eventual negociación de convergencia en el entramado comercial vigente entre los países de la región. Pese a ello, existe coincidencia que el tema de los regímenes de origen exige ser abordado y formar parte de cualquier proyecto de integración y convergencia de los vínculos comerciales de la región.

La actualización de los regímenes de origen es clave para implementar o promover de manera eficiente y competitiva los encadenamientos productivos regionales conformados a partir de la libre circulación y utilización de insumos “originarios” de un conjunto de países más amplio que los que se vinculan en un único acuerdo comercial.

En los hechos hoy se produce así un peculiar entrecruzamiento y superposición de acuerdos que, de un lado dividen el comercio preferencial y del otro, liberan totalmente los mismos productos entre sus miembros, pero sin existir una libre circulación en igualdad de condiciones. Adicionalmente, en los acuerdos se negocian nuevas disciplinas y sus alcances se expanden más allá del intercambio de bienes, ampliando y abordando temas vinculados con inversiones, servicios, compras estatales, servicios financieros, telecomunicaciones y otros. En este contexto definir un denominador común del

² Dentro de estas disciplinas se pueden mencionar a las reglas de origen, procedimientos aduaneros, contingentes arancelarios, y salvaguardias, entre otros.

³ El Tratado de Montevideo de 1980 que crea la ALADI la establece expresamente. Actualmente, integran esta Asociación trece países, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Adicionalmente, Nicaragua está en proceso de incorporación desde el 2011. El Tratado prevé acuerdos entre sus miembros y contempla también una cláusula especial para la realización de acuerdos con otros países latinoamericanos no miembros de la Asociación.

contenido de un acuerdo para avanzar en la convergencia no es tarea simple. En consecuencia, una opción posible es concentrarse en los aspectos comunes de todos los acuerdos, como es la liberación comercial de bienes.

Desde sus orígenes la ALADI prevé un mecanismo de convergencia. Este esquema de integración es el único en la región que, por haber basado sus negociaciones en acuerdos firmados solo entre algunos de sus países miembros, incluyó desde su creación instancias, normativas y autoridades con el objetivo de avanzar en una convergencia regional de sus miembros. Más allá de la pérdida de peso que en el ámbito de las negociaciones comerciales ha experimentado la ALADI y a su menor incidencia a nivel institucional, se debe prestar atención a las normas y mecanismos relacionados con el tema de la convergencia que dispone su tratado constitutivo pues, los mismos, pueden llegar a ser un marco que contribuya a diagramar alternativas para avanzar en la convergencia regional. De lograrse esto la ALADI recuperaría su importancia y podría constituirse en una institución con un rol más efectivo en la futura integración.

Desde una óptica más específica otras dos iniciativas de convergencias más recientes son los acuerdos entre México-Centroamérica y la Alianza del Pacífico que constituyen efectivos avances en la ampliación de las zonas de libre comercio, los que, a su vez, pueden servir de referencia para avanzar en la convergencia en otros países o en la región en su conjunto⁴. Efectivamente, estos dos acuerdos buscan una convergencia comercial que les facilite de una manera más efectiva y a la vez flexible, crear una zona de libre comercio más grande, bajo un mismo marco normativo entre un conjunto de países que ya tenían entre sí acuerdos de carácter bilateral. La presencia de acuerdos bilaterales previos implicaba la aplicación de regímenes de origen diferentes en cada uno de ellos. Estos regímenes subdividían el comercio preferencial, acotando los ámbitos de acumulación de bienes al limitar la condición de origen de una mercancía originaria a cada uno de esos acuerdos. La incorporación de un nuevo régimen de origen acordado por todos los países integrantes de cada proceso de convergencia elimina esta subdivisión permitiendo a un insumo circular entre todos ellos manteniendo su condición de “originario”.

A continuación, se mencionarán algunos aspectos de estos últimos acuerdos que demuestran su interés en lograr la convergencia.

A. Acuerdo de convergencia entre México y Centroamérica

El acuerdo de México con Centroamérica absorbió y reemplazó los tres acuerdos previos de México con Costa Rica, Nicaragua y el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador). En particular, este acuerdo firmado en abril del 2011 y puesto plenamente en vigencia en febrero del 2013 sustituye a los bilaterales vigentes y su razón de ser se justifica por varios argumentos vinculados directa o indirectamente con la convergencia y que se incluyen en su preámbulo a saber:

PROPICIAR un mercado más amplio y seguro para las mercancías y los servicios producidos en sus respectivos territorios mientras se reconocen las diferencias en

⁴ Cabe mencionar que los últimos acuerdos de convergencia no son los únicos de reciente negociación. Por el contrario, algunos países de la región son miembros de otra iniciativa como es el Trans Pacific Partnership (TPP) que, si bien se demoró por el retiro de los Estados Unidos, alcanzaron sus restantes once países algunos acuerdos que posibilitarán en marzo del 2018 la construcción de una amplia área de convergencia basada en sus numerosos acuerdos bilaterales existentes y en un nuevo texto que aplica a todos ellos denominada CPTTP.

sus niveles de desarrollo y en el tamaño de sus economías;

REAFIRMAR *la integración económica regional, la cual constituye uno de los instrumentos esenciales para que Centroamérica y México avancen en su desarrollo económico y social; y*

CONVERGER *los tratados de libre comercio vigentes entre Centroamérica y México, en aras de establecer un solo marco normativo que facilite el comercio entre las Partes y adecue las disposiciones que regulan su intercambio comercial;*

De su justificación surge el interés por profundizar su integración y sus vínculos comerciales como así también lograr la convergencia de sus relaciones bilaterales para establecer “una zona de libre comercio de conformidad con lo establecido en los artículos XXIV del GATT de 1994 y V del AGCS(GATS)”, cuyos objetivos se detallan en su artículo primero:

ESTIMULAR *la expansión y diversificación del comercio de mercancías y servicios entre las Partes;*

PROMOVER *condiciones de competencia leal dentro de la zona de libre comercio;*

ELIMINAR *los obstáculos al comercio y facilitar la circulación de mercancías y servicios entre las Partes;*

FACILITAR *el movimiento de capitales y de personas de negocios entre los territorios de las Partes;*

AUMENTAR *las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;*

PROTEGER Y HACER VALER, *de manera adecuada y eficaz, los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada Parte;*

ESTABLECER *lineamientos para la cooperación bilateral, regional y multilateral, dirigida a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado; y*

CREAR *procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.*

Claramente estos párrafos muestran que la razón del acuerdo es crear un ámbito más grande que el definido por sus acuerdos bilaterales y una mayor vinculación entre sus economías.

B. Acuerdo de la Alianza del Pacífico

El Acuerdo de la Alianza del Pacífico es el tratado comercial más reciente de la región y ha generado una gran atención a punto tal de haber logrado en sus pocos años de negociación y vigencia la incorporación de más de cincuenta países observadores de diversas partes del mundo. En su preámbulo este acuerdo también enfatiza la importancia

de la convergencia y de avanzar de manera conjunta en un proceso de integración entre sus miembros y con terceros más profundo, cuando declaran los siguientes motivos de su creación:

RATIFICAR su voluntad de construir un espacio común con el propósito de profundizar la integración política, económica, social y cultural, así como de establecer compromisos efectivos de acción conjunta para mejorar el bienestar y niveles de vida de sus habitantes y promover el desarrollo sostenible en sus respectivos territorios;

FORTALECER la integración regional para alcanzar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de sus economías y avanzar progresivamente hacia la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas;

ESTABLECER reglas claras y de beneficio mutuo con el objetivo de estimular la expansión y diversificación del comercio de mercancías y servicios entre las Partes, así como de atraer inversiones a sus territorios;

RECONOCER que este proceso de integración tiene como base los acuerdos económicos, comerciales y de integración a nivel bilateral, regional y multilateral entre las Partes;

CONSIDERAR la condición de Miembros de la Comunidad Andina de la República de Colombia y de la República del Perú, y los compromisos que de dicha calidad se derivan entre estos Estados;

PROPICIAR una mayor vinculación con otras regiones, en particular con la región de Asia Pacífico, y

PROFUNDIZAR la cooperación e intensificar los flujos de comercio de mercancías y servicios e inversión con terceros mercados;

Sobre estos motivos es conveniente destacar algunos aspectos. En primer lugar, la admisión de acuerdos bilaterales preexistentes como base del nuevo acuerdo, así como también el reconocimiento de la Comunidad Andina y los compromisos que en el marco de ella tienen Colombia y Perú. Esta aceptación les permite a estos últimos países articular aspectos normativos de ambos acuerdos, idea que también es ratificada en el artículo 1.2 2⁵.

⁵ Corresponde al artículo primero, parcialmente comentado y que para una mayor información a continuación se transcribe: Artículo 1.1: Establecimiento de una Zona de Libre Comercio Las Partes, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y el Artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, que forman parte del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, establecen una zona de libre comercio. Artículo 1.2: Relación con otros Acuerdos Internacionales 1. De conformidad con el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, y reconociendo la intención de las Partes de que sus acuerdos internacionales existentes coexistan con el presente Protocolo Adicional, las Partes confirman: (a) sus derechos y obligaciones en relación con los acuerdos internacionales existentes en los que todas las Partes sean parte, incluido el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, y (b) sus derechos y obligaciones en relación con los acuerdos internacionales existentes en los que una Parte y al menos otra Parte sean parte. 2. Si una Parte considera que una disposición del presente Protocolo Adicional es incompatible con una disposición de otro acuerdo en que esa Parte y al menos otra Parte sean partes, previa solicitud, dichas Partes realizarán consultas con el objeto de alcanzar una solución mutuamente satisfactoria. Lo anterior, es sin perjuicio de los derechos y obligaciones de las Partes de conformidad con el Capítulo 17 (Solución de Diferencias). 2. Si una Parte considera que una disposición del presente Protocolo Adicional es incompatible con una disposición de otro acuerdo en que esa Parte y al menos otra Parte sean partes, previa solicitud, dichas Partes realizarán consultas con el objeto de alcanzar una solución mutuamente satisfactoria.

Otro elemento significativo de su preámbulo es la declaración del interés de proyectar y vincular a sus países conjuntamente con otras regiones destacando específicamente la de Asia-Pacífico y a su vez intensificar los vínculos comerciales con los terceros países⁶. Esta perspectiva es una característica adicional que debería ser considerada en cualquier proyecto de convergencia comercial, pues constituye un área de trabajo y expansión que supera los objetivos habituales de un acuerdo bilateral que generalmente se propone objetivos al interior de su relación.

Cabe recordar que individualmente sus cuatro países han sido los más activos en la firma de acuerdos de libre comercio de América Latina pues, según los casos, han suscripto entre diez y veinticinco acuerdos con terceros países, lo que permite que sus productos accedan libres de aranceles aproximadamente entre cuarenta y cinco y sesenta y cuatro países, muchos de ellos coincidentes⁷.

Por su parte, los países de la Alianza establecen una zona de libre comercio que deja vigente los acuerdos bilaterales preexistentes, a diferencia de lo mencionado en el acuerdo de México con Centroamérica que los reemplaza.

Esta última característica de la Alianza le proporciona al operador económico una gran versatilidad para elegir con qué acuerdo quiere canalizar sus operaciones comerciales. Al respecto, es substancial tener presente que, de haberse negociado, por ejemplo, un nuevo régimen de origen que elimine los regímenes de los acuerdos bilaterales anteriores podría ocasionar simultáneamente que los operadores que exportaban sus productos conforme a las reglas de origen de los acuerdos bilaterales queden excluidos de los beneficios del nuevo acuerdo al ser reemplazados por nuevas exigencias. Para cualquier operador que se encontrase en esta hipotética situación, el acuerdo de Alianza no constituiría ninguna mejora y por el contrario afectaría la previsibilidad del comercio preferencial, aspecto este que los países a nivel multilateral han reconocido como una característica importante a tener en cuenta en las negociaciones.

Esta convivencia de acuerdos es una característica que se encuentra también en el DR-CAFTA⁸, acuerdo en el cual es instrumentada de manera diferente, pero con un impacto similar. El CAFTA es un acuerdo entre dos partes, Estados Unidos por un lado y los países centroamericanos y República Dominicana por el otro. Si bien el acuerdo rige las relaciones comerciales entre ambas partes, adicionalmente contempla una cláusula denominada el principio de *multilateralidad* que permite que las normas del CAFTA se puedan utilizar en el comercio intra-centroamericano, de forma tal que el CAFTA se emplea también al interior de la parte centroamericana. De esta manera, los exportadores e importadores de los países centroamericanos, al momento de realizar sus exportaciones intrarregionales, pueden optar por realizar sus operaciones comerciales bajo el Acuerdo del Mercado Común Centroamericano o por el CAFTA según cual les resulte más conveniente. En consecuencia, si bien el CAFTA se aplica al comercio intra-

Lo anterior, es sin perjuicio de los derechos y obligaciones de las Partes de conformidad con el Capítulo 17 (Solución de Diferencias).

⁶ En este aspecto otro ejemplo del interés es el de intensificar vínculos comerciales con la hoja de ruta acordada por los países de la Alianza del Pacífico y los de Mercosur.

⁷ En 2007 Chile ya tenía veinticinco acuerdos con sesenta y cuatro naciones, Colombia diez acuerdos con cuarenta y cinco países, México y Perú tenían ambos diecinueve acuerdos que les permitía el acceso de sus bienes a cincuenta y dos y cincuenta mercados respectivamente.

⁸ En adelante se lo mencionara como CAFTA

centroamericano su puesta en vigencia no implica el reemplazo de la normativa comercial preexistente en la región y ambos conviven en su funcionamiento.

Retomado el análisis de la Alianza del Pacífico es conveniente destacar que este acuerdo prevé el tratamiento de eventuales conflictos normativos que pudieran surgir en la convivencia entre dos acuerdos diferentes⁹. Asimismo, otra característica que vale la pena considerar de la experiencia de la Alianza del Pacífico son algunos aspectos vinculados con la estructura, el proceso de la negociación y el rol del sector privado.

La Alianza del Pacífico se negoció de manera progresiva y a través de acuerdos específicos que se derivaban de un acuerdo marco inicial que servía de sustento y guía. Esta negociación es distinta de los acuerdos clásicos de integración o de las Uniones Aduaneras que unifican sus aranceles externos o inclusive de los acuerdos comerciales que se negocian como “single undertaking”¹⁰. Por el contrario, en el caso de la Alianza del Pacífico se ponen en vigencia mecanismos, normativas y procedimientos vinculados con la libre circulación, sin que se requiera como condición el haber alcanzado un acuerdo total en todos los temas y áreas que se pretende consensuar.

Esta particularidad permite desde un principio obtener resultados y logros que se suelen identificar como “cosechas tempranas” de beneficios que son implementados y obtenidos independientemente de otros aspectos que están aún sujetos a negociación. El gran componente de esta cosecha temprana consiste sin ninguna duda, en la posibilidad de utilizar el entramado vigente de las negociaciones preferenciales en un ámbito geográfico más amplio, lo cual implica eliminar las restricciones derivadas de la diversidad de regímenes de origen aplicables en estos acuerdos.

Efectivamente, los esfuerzos de la Alianza del Pacífico tienen entre sus objetivos superar la división del comercio preferencial generada por sus diferentes regímenes de origen que acotan el ámbito de la acumulación de bienes e insumos solamente a los países firmantes de cada acuerdo. Esta flexibilización o ampliación de la acumulación de origen exige por consiguiente la inevitable negociación y adecuación de sus normas de origen.

Por añadidura, se logran avances de manera consensuada y participativa en este proceso continuo de negociación de la Alianza, lo cual significa que los beneficiados del sector privado tienen una participación más activa que la que logran por medio del clásico “cuarto de al lado”¹¹. Esta participación junto con la flexibilidad que caracteriza al proyecto de la Alianza del Pacífico le confiere al acuerdo una dinámica propia, ya que algunas de sus iniciativas son el resultado de propuestas que se elaboran con la participación de los sectores productivos destinatarios de sus resultados. De esta forma, el tradicional proceso de negociación e implementación de un acuerdo desde los gobiernos hacia los operadores se ve un poco más balanceado con una interacción mutua entre el gobierno y la sociedad civil.

⁹ Ver nota 4.

¹⁰ Este principio aplicado en las negociaciones consiste en que los avances de una negociación ninguna parte está cerrada hasta que todos los componentes del acuerdo estén totalmente acordados o cerrados.

¹¹ La diferencia consiste en que la opinión y/o asesoramiento del sector privado no está dado a las autoridades de sus respectivos países, sino que, por el contrario, discuten previamente con sus pares de los otros países y en conjunto proponen o sugieren una idea a los negociadores.

Algunas de estas características aplicadas en el proceso de negociación de la Alianza del Pacífico deberían ser tomadas como referencia en otros procesos de convergencia similares o de mayor cobertura geográfica.

C. Los acuerdos de la ALADI

Desde la década de los sesenta los países de América Latina han desarrollado procesos tendientes a lograr una efectiva integración económica, pero sin haberla concretado. Para alcanzar este objetivo han intentado diversas alternativas, desde conformar grandes grupos de países con marcos regulatorios más o menos estrictos como por ejemplo la ALALC y su posterior evolución en ALADI, o también por medio de grupos más reducidos, pero con ambiciosos objetivos de integración subregional como, por ejemplo, el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina y el Mercosur.

Paralelamente a estos intentos o inclusive dentro de algunos de los proyectos mencionados, algunos países de manera bilateral han firmado numerosos acuerdos de libre comercio bilaterales con efectivas y amplias negociaciones de liberación arancelaria de sus mercancías, servicios y otras disciplinas. En algunos casos esta diversificación de acuerdos fue promovida por el Tratado de Montevideo que en agosto de 1980 creó la ALADI como un mecanismo para reactivar los procesos de integración. La diversidad de negociaciones de la ALADI se caracteriza por:

a) disponer de diferentes tipos de acuerdos regionales y parciales por parte de algunos de sus miembros. Esto le confirió una mayor flexibilidad, si se la compara con su predecesora, la ALALC, que se caracterizaba por disponer de acuerdos más rígidos donde participaban todos sus miembros.

b) Simultáneamente y con la finalidad de implementar la integración regional, el Tratado de Montevideo prevé la existencia de una Conferencia de Evaluación y Convergencia cuyo objetivo consiste en promover la convergencia del denso entramado de acuerdos que surgirían a partir de la firma del tratado.

c) En los hechos esto implicó que, al amparo de la ALADI se firmaron alrededor de un centenar de acuerdos comerciales regionales y parciales. Sin embargo, paralela a esta explosión no se progresó en las actividades previstas para alcanzar la convergencia. En efecto, pasó más de un cuarto de siglo para que los países de la ALADI convocaran por primera y única vez a la Conferencia de Evaluación y Convergencia. Este retraso y la escasa frecuencia de su convocatoria muestran que la convergencia de acuerdos a nivel regional es claramente una materia aún pendiente en la agenda de integración de América Latina. El eventual rol de este mecanismo se retomará más adelante cuando se trate la convergencia Institucional.

Tipos de convergencia a nivel regional

Los comentarios realizados en las secciones anteriores permiten delinear algunos tipos de convergencia para avanzar en el objetivo de ampliar la libre circulación de bienes originarios de los acuerdos. Estas alternativas se pueden caracterizar y denominar por su alcance, compromiso e incidencia en las corrientes comerciales, de la siguiente manera:

- a) *Convergencia institucional*: es el nivel más formal de convergencia, como el caso de ALADI donde se prevé la convergencia como un objetivo del marco normativo e institucional.
- b) *Convergencia espontánea*: es la promovida por países que desean profundizar sus vinculaciones comerciales a través de un acuerdo comercial que los englobe. Entre sus ejemplos se encuentra el Mercosur y la Comunidad Andina mientras que la Alianza del Pacífico es el más reciente.
- c) *Convergencia operativa*: consiste en la extensión de los beneficios de un acuerdo a los insumos de terceros países bajo ciertas condiciones. Esta convergencia se basa fundamentalmente en la Acumulación Ampliada.

Una diferencia importante entre la convergencia espontánea y la operativa radica en el rol del tercer país. En la primera no existen los terceros países porque todos son socios por igual. Por su parte, en la operativa el tercer país tiene un rol limitado a ser proveedor de insumos y en algunos otros pocos casos, puede ampliar su participación por medio de la negociación de un beneficio recíproco y de ciertas obligaciones.

A continuación, se caracterizan los aspectos más distintivos de estas tres alternativas cuyo nivel de compromiso y alcances va de mayor a menor.

a. Convergencia Institucional

Entre los objetivos del Tratado de Montevideo de 1980, el acuerdo de la ALADI tuvo en cuenta la convergencia de sus convenios bilaterales. De la lectura de su texto y de las acciones y documentos vinculados, se desprende que constituye una vía para la convergencia más allá del poco uso dado hasta la fecha. En efecto, la Conferencia de Evaluación y Convergencia constituye uno de los tres órganos políticos de la ALADI y está integrada por ministros plenipotenciarios de los países miembros. Según el artículo treinta y cuatro del tratado debía reunirse

“...cada tres años en sesión ordinaria por convocatoria del Comité, y en las demás oportunidades en que éste la convoque en forma extraordinaria para tratar asuntos específicos de su competencia. La Conferencia sesionará y tomará decisiones con la presencia de todos los países miembros”.

En consecuencia, se trata de un cuerpo colegiado integrado por funcionarios del más alto nivel que requiere de la periódica presencia de todos los países de la Asociación para su funcionamiento y toma de decisiones.

Cuando el Tratado de Montevideo creó la Conferencia de Evaluación y Convergencia, estableció las siguientes atribuciones en su artículo treinta y tres:

EXAMINAR *el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos y la convergencia de los acuerdos de alcance parcial, a través de su multilateralización progresiva, así como recomendar al Consejo la adopción de medidas correctivas de alcance multilateral;*

En consecuencia, no se diseñó este proceso de convergencia como una negociación única, sino que por el contrario se la trató de alcanzar de manera sucesiva en función de los avances de los acuerdos bilaterales (progresividad).

PROMOVER acciones de mayor alcance en materia de integración económica;

Esta atribución permite promover las medidas necesarias para avanzar en la convergencia. Esta facultad da un enorme potencial pues le habilitaría elaborar propuestas de acciones o programas de actividades encaminadas a alcanzar su objetivo. Lo importante de esta función es que su accionar no está solo referido a la negociación de la puesta en vigencia de la convergencia, sino que también puede proponer acciones previas que se estimen pertinentes para su concreción. Entre otras cosas podría proponer caminos y etapas para avanzar en la convergencia entre todos los miembros de la Asociación como entre los que estén interesados en hacerlo.

EFECTUAR revisiones periódicas de la aplicación de los tratamientos diferenciales, que tengan en cuenta no sólo la evolución de la estructura económica de los países y consecuentemente su grado de desarrollo, sino también el aprovechamiento efectivo que hayan realizado los países beneficiarios del tratamiento diferencial aplicado, así como de los procedimientos que busquen el perfeccionamiento en la aplicación de dichos tratamientos;

En términos de origen, los tratamientos diferenciales se instrumentan generalmente por medio de reglas de valor de contenido menos exigentes, ya que permiten que los productos originarios elaborados en los países de menor desarrollo puedan contener un porcentaje mayor de insumos no originarios. Esta diferencia generalmente es aproximadamente de un 10% menos del requerimiento de valor de contenido regional para los productos elaborados por estos países. Son franquicias otorgadas por un período de tiempo que al momento de su vencimiento han sido renovadas. Este mecanismo de sucesivas renovaciones se continúa aplicando. Un ejemplo de ello es el régimen de origen de Mercosur, en el cual Argentina, Brasil y Uruguay le conceden este tipo de facilidad a Paraguay.

Con respecto a la conveniencia de perfeccionar estos mecanismos de tratamiento diferencial, llama la atención la poca aplicación que hasta la fecha ha tenido la incorporación de la “acumulación por procesos” en los acuerdos dentro de ALADI. Esta forma de aplicar la acumulación es un adecuado instrumento para incorporar insumos no originarios de un país miembro de un acuerdo en los encadenamientos productivos con los restantes países socios

EVALUAR los resultados del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo y adoptar medidas para su aplicación más efectiva;

REALIZAR las negociaciones multilaterales para la fijación y profundización de la preferencia arancelaria regional;

La Preferencia Arancelaria Regional (PAR) constituyó en los inicios del tratado el principal mecanismo por el cual se canalizaba el comercio preferencial de sus países miembros¹².

¹² La preferencia arancelaria regional se define en el artículo cinco de la siguiente manera: “Los países miembros se otorgarán recíprocamente una preferencia arancelaria regional, que se aplicará con referencia al nivel que rija para terceros

Con el correr del tiempo, como consecuencia de las dificultades para negociar los niveles de preferencias a nivel regional, casi todos los países optaron por comenzar a negociar de manera bilateral y grupal acuerdos de diversa índole por los cuales se concedieron márgenes de preferencias mayores que los vigentes en la PAR. Al cabo de unos años este proceso produjo que las reducciones bilaterales superaran ampliamente la liberación arancelaria de la PAR y alcanzaran en algunos de ellos la liberación total arancelaria.

Desde el inicio de la ALADI, la PAR surgió para garantizar un mínimo de liberación a nivel regional teniendo en cuenta los niveles de desarrollo de sus países miembros. En numerosos casos los acuerdos bilaterales superaron las preferencias otorgadas por la PAR. También los tratamientos diferenciales entre las distintas categorías de los países (mayor, medio y menor desarrollo) han sido perforados y han quedado diluidos, pues muchos acuerdos bilaterales que involucran países de diferentes categorías han liberado totalmente su comercio bilateral. Por ejemplo, el ACE 36 de Bolivia con Mercosur, constituye un caso en que un país de menor desarrollo ha liberado totalmente el comercio recíproco con países de mayor desarrollo como Argentina y Brasil.

Más aún, si tenemos en cuenta los ACEs 18 (Mercosur), 58, 59 y 72 (Mercosur con países andinos), lo negociado en el marco de la Comunidad Andina, y todos los acuerdos de Chile, el nivel de liberación en el ámbito de América del Sur es muy grande. En el resto de América quedan pendientes de liberalizar algunas relaciones bilaterales con México, Cuba y Panamá. En este sentido, una forma de hacer más operativa hacia un futuro la aplicación de la PAR sería reformularla a partir de la identificación y eliminación de las relaciones bilaterales ya liberadas totalmente o con un porcentaje muy representativo, por ejemplo, mayor al 90% de sus exportaciones. Simultáneamente, habría que rediseñar una nueva matriz de reducción acotada solo para los casos de los países con liberaciones pendientes. En otras palabras, lo que se propone es eliminar la PAR como mecanismo de carácter regional y reemplazarla por un mecanismo de carácter parcial que garantice un mínimo de liberación en las relaciones bilaterales pendientes y simultáneamente se lo complementa para lo faltante con un cronograma de profundización efectivo. Este mecanismo sería el medio por el cual los países ingresados en la ALADI recientemente se comprometan a liberar el comercio bilateral con los restantes socios de la Asociación.

Para lograr una liberación efectiva también se debería reconsiderar los criterios de exclusión de productos que admite actualmente la PAR. Para tal fin, los productos a ser excluidos tendrían un porcentaje máximo de participación en el comercio bilateral del año base. Además, se establecería un límite de cantidad de productos a ser exceptuados y no de aperturas arancelarias; de esta forma las excepciones deberían establecerse en base a la denominación o descripción de los productos y no en base a la numeración y de los textos de las aperturas arancelarias. El rescindir de las aperturas arancelarias e identificar los productos permite evitar los problemas de interpretación que surgen como consecuencia de las sucesivas actualizaciones del Sistema Armonizado. En este aspecto es importante establecer explícitamente la forma de definirlos por descripciones, uso u otra forma que se considere oportuna. Dado que estos productos son excepciones a un programa mínimo de liberación acordado entre los países es conveniente que no se puedan modificar, a los efectos de darle predictibilidad al acuerdo.

países y se sujetará a la reglamentación correspondiente". En otras palabras, constituye el mecanismo por el cual todos los países conceden preferencias para todos sus productos, excepto una lista de 300 aperturas, entre todos los países miembros. Los niveles de preferencia varían según la categoría de los países y no necesariamente sus niveles son recíprocamente iguales.

PROPICIAR la negociación y concertación de acuerdos de alcance regional en los que participen todos los países miembros y que se refieran a cualquier materia objeto del presente tratado, conforme a lo dispuesto en el artículo seis;

CUMPLIR con las tareas que encomiende el Consejo;

ENCARGAR los estudios que estime convenientes a la Secretaría; y

APROBAR su propio reglamento.

En consecuencia, los tres apartados que indican “examinar”, “promover” y “evaluar” encomiendan como tarea específica a esta Conferencia la búsqueda de la multilateralidad progresiva de los acuerdos parciales y bilaterales, la profundización de los niveles de desgravación previstos inicialmente por medio de la PAR y la promoción de acciones que le den más alcance al proceso de integración regional.

La pérdida de “competitividad” de la PAR frente a las reducciones negociadas en los acuerdos parciales poco a poco llevó a su abandono y desuso. La evolución del comercio preferencial muestra un perfil muy representativo acerca de la forma como se están canalizando las operaciones comerciales intra-ALADI. A grandes rasgos se puede mencionar la notoria disminución de los Acuerdo de Alcance Regional que de representar casi un 20% en 1980, bajó a un 2,6% en el 2015¹³.

Paralelamente a esta evolución de las negociaciones y aplicación de los distintos tipos de preferencias arancelaria existe en la ALADI un Régimen de Origen General que en los años ochenta se aplicó inicialmente a todos los acuerdos comerciales regionales y parciales. Paulatinamente, los acuerdos parciales fueron creciendo y a la vez negociando sus propios regímenes de origen, comenzando de esa forma una superposición y entrecruzamiento normativo que, en la actualidad, se continúa profundizando. Este proceso se volvió aún más dispar y complejo debido a la firma de acuerdos con países no latinoamericanos¹⁴.

Los primeros regímenes de origen no tenían muchas divergencias con el régimen general e inclusive planteaban en su articulado que todo aquello que en ellos no estuviera legislado se aplicaría supletoriamente el régimen general. Posteriormente y ante el estancamiento y desactualización del Régimen de Origen General (ROG), cuya versión vigente sigue siendo la Resolución 252 de 1996, ocurrió su abandono progresivo, quedando su aplicación limitada a un grupo pequeño de acuerdos parciales y a los pocos regionales que aún en la práctica se utilizan. Esto implicó también que se abandonase en la práctica la supletoriedad aplicada de los primeros años.

Desde hace unos años, los países de ALADI están negociando una actualización del ROG que no ha sido fácil. Por el contrario, este proceso no ha estado exento de dificultades surgidas entre otras razones por las diferencias en las políticas comerciales de algunos de los países miembros, lo cual ha logrado hasta ahora una versión del nuevo

¹³ ALADI/SEC/Estudio 221.” *Evolución del Comercio negociado 1993-2015*”

¹⁴ El punto de inflexión lo constituye la puesta en vigencia del NAFTA, su régimen de origen y su proceso de divulgación que comenzó lenta e inexorablemente con los posteriores acuerdos que México firmó con miembros que comenzaron a tomar aspectos de su régimen de origen. Algo parecido sucedió con Chile, Colombia y Perú. También impactó en la difusión de criterios distintos a los establecidos en la Resolución 252, los acuerdos firmados con la Unión Europea e inclusive las frustradas negociaciones del ALCA el cual se convirtió en un espacio de discusión y difusión de contenidos nuevos de los regímenes de origen comparados con la resolución mencionada.

régimen con corchetes que representan opiniones divergentes de lo expresado en el texto bajo negociación. Actualizar adecuadamente este régimen general de origen podría constituir un elemento importante que quizás serviría como referencia en cualquier proceso de convergencia que involucre a un número significativo de países que están participando.

Los párrafos anteriores revelan dos aspectos aparentemente contradictorios respecto al interés en avanzar en un proceso de convergencia. La realidad comercial muestra claramente que el comercio intra-ALADI, regido por normas de aplicación regional, está cayendo y representa una porción menor del total de su comercio preferencial. Por otro lado, exhibe un importante y útil conjunto de aspectos institucionales y normas que sin duda pueden ser considerados en eventuales procesos de convergencia.

El proceso de convergencia puede ser gradual y no exige que se realice en un único acuerdo o momento puesto que el tratado admite que sea progresivo. Esta progresividad, que prevé el artículo treinta y tres del Tratado de Montevideo, es hasta el momento indefinida o imprecisa. Por lo tanto, es necesario acordar la forma de comprender sus alcances y exigencias pues, según como se lo dilucide, podría constituir una alternativa para avanzar en un proyecto de convergencia regional amplio y escalonado. Si bien estos aspectos están sujetos a la interpretación que pueda darle los miembros de la ALADI, cabe la posibilidad de hacer algunos comentarios sobre las exigencias de los avances. En primer lugar, como ya se mencionó, reconocer la progresividad denota que la implementación de la convergencia es un proceso iterativo de aproximaciones sucesivas.

Pero también cabe pensar en dos caracterizaciones contrapuestas relacionadas con la forma de avanzar. Por un lado, suponer que los progresos deben ser realizados por todos los países en forma paralela y con condiciones de liberación parejas, o por el otro lado permitir diversos actores y velocidades en el proceso de acercamiento a la convergencia total de todos sus miembros.

La primera opción exigiría un consenso de todos los países para acordar los sucesivos avances que se requieren para converger en un acuerdo regional de creación del área de libre mercado. Esta forma de avanzar es muy difícil de concretar si se tiene en cuenta que hay relaciones bilaterales importantes e históricas con niveles de preferencias negociadas reducidas, como es el caso de las relaciones comerciales de México con varios países del Mercosur. También exigir esta coincidencia sería dificultoso para los países con menos años de pertenencia a la Asociación y con menor número de acuerdos vigentes, porque se verían en la necesidad de acordar con diferentes países de manera simultánea acuerdos amplios y profundos de liberación como es el caso de Panamá, país que actualmente solo tiene negociado un acuerdo de Complementación Económica con Cuba.

Adicionalmente y no menos importante es lo establecido tanto en el artículo cuarenta y tres del Tratado de Montevideo y en particular el artículo quince del reglamento de la Conferencia de Evaluación y Convergencia de octubre del 2009¹⁵, acordado en

¹⁵ Artículo 15.- *La conferencia sesionará y adoptará sus decisiones con la presencia de todos los países miembros. Las Delegaciones emitirán su voto por la afirmativa, por la negativa o absteniéndose de votar, expresando en forma clara su manifestación. La abstención no se considerará voto negativo. La conferencia adoptará sus decisiones con el voto afirmativo de dos tercios de los países miembros, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 20 en relación a las cuestiones de orden; se exceptúan de esta norma las decisiones de que trata el párrafo segundo del artículo 43 del Tratado, de Montevideo que podrán tomarse con los dos tercios de votos afirmativos y sin que haya voto negativo. Por su parte el*

oportunidad de la realización de la primera sesión de reuniones de la mencionada conferencia que admite decisiones por medio del voto afirmativo de las 2/3 partes de sus miembros. Esta opción genera una segunda alternativa, que relaja por cierto la exigencia del consenso y permite avanzar con un grupo de países interesados en hacerlo.

De esta forma, un grupo de países interesados podrían avanzar en un proceso de convergencia de sus acuerdos bilaterales. Esta opción requeriría que coincidan por lo menos nueve de los trece países miembros. En consecuencia, según el número de países interesados en la convergencia, este proceso se podría canalizar por medio de la conferencia (por consenso o con los dos tercios) o por medio de la convergencia espontánea.

Los instrumentos regionales como la PAR y el Régimen de Origen General, tanto por sí mismos o por sus contenidos, podrían ser de utilidad o una simple referencia para avanzar en la convergencia de sus acuerdos y de alguna manera multilateralizar concesiones y exigencias comunes. Sin embargo, la experiencia muestra que hasta la fecha el ritmo de avance de todos estos mecanismos e instrumentos es frustrante, razón por la cual, si se considera avanzar dentro del marco de la conferencia y basándose en los instrumentos regionales previstos en el Tratado de Montevideo, sería imprescindible también contar con:

- objetivos claros y perentorios y,
- caminos alternativos para que, llegado el caso de no lograr prosperar en el marco de la Conferencia, permitan avanzar en una iniciativa de convergencia al grupo de países que lo estimen oportuno.

La experiencia muestra que los mega-acuerdos no son fáciles de negociar e implementar, al respecto cabe mencionar como ejemplo las negociaciones truncas del ALCA, Arco del Pacífico¹⁶, Espacio de Libre Comercio y las realizadas a nivel multilateral en el ámbito de la OMC, etc. Además, muestra que los problemas de este tipo de acuerdos no acaban con su firma. Por el contrario, a veces posteriormente surgen posiciones y opiniones en contra que dificultan o entorpecen su final aprobación legislativa y puesta en vigencia de los acuerdos firmados, como sucedió con el TPP o el acuerdo de UE y Canadá.

En este contexto, un progreso en los intentos de convergencia en el ámbito de la conferencia también debería contemplar otras alternativas menos ambiciosas que admitan hacerlo por medio de acuerdos que logren a su ritmo lo que a ellos les interesa. O sea que lo avanzado a nivel de la conferencia constituiría también elementos útiles para la convergencia espontánea. En primer lugar, porque las conversaciones realizadas en la conferencia constituirían un avance del proceso de negociación. Asimismo, la sola existencia de este camino alternativo quizás constituya un incentivo para lograr acuerdos consensuados por todos los miembros o al menos aceleraría las decisiones que ellos deberían tomar.

artículo 43 segundo párrafo establece: "*La abstención no significará voto negativo. La ausencia en el momento de la votación se interpretará como abstención.*"

¹⁶ El Arco del Pacífico fue una ambiciosa negociación que abarcó a once países de la región (México, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile). Entre el 2006 y 2011 se intentó negociar un acuerdo que tenía por objetivo ampliar la acumulación de origen y proyectarse conjuntamente hacia el exterior con especial énfasis en Asia. Su estancamiento coincidió con el inicio de las negociaciones de la Alianza del Pacífico.

b. Convergencia espontánea

Como ya se mencionó, la *convergencia espontánea* es la promovida por países que coinciden en su interés por profundizar sus vínculos comerciales ya regidos por acuerdos bilaterales por medio de otro acuerdo comercial que los englobe. Los ejemplos recientes lo constituyen la Alianza del Pacífico, el acuerdo México-Centroamérica y en su momento lo fueron el Mercosur y la Comunidad Andina.

A lo largo de más de medio siglo de negociaciones comerciales y de preferencias arancelarias, la experiencia de la región muestra que algunos de los países latinoamericanos han profundizado los alcances y compromisos de los acuerdos vigentes. Las razones han evolucionado a lo largo del tiempo en función de las orientaciones políticas de sus gobiernos y también de las influencias de las políticas comerciales en boga en los diversos períodos.

Estos procesos, como otros similares de la región, han tenido la particularidad por un lado de definir su propia agenda de evolución, y por el otro su intento de crear un marco normativo comercial común que les permita incrementar y ampliar las vinculaciones de las estructuras productivas de sus respectivos países.

En los caminos mencionados, si bien no es fácil identificar una hoja de ruta común para avanzar en la convergencia, pareciera sin embargo que cada uno se ha basado en los criterios comerciales imperantes en los momentos de su gestación, pues tratan de aprovechar las potenciales ventajas que se conocían y promovían en esos momentos.

No obstante, a pesar de las características subyacentes que los diferencian, existen algunos criterios comunes, entre los que se pueden señalar 1) el permanente y hasta ahora pendiente objetivo de integración subregional y regional de muchos de los países de Latinoamérica; 2) el interés de lograr en conjunto la expansión de la participación del comercio intrarregional en el comercio global de los países de la región; y 3) la existencia de coincidencias en los niveles políticos más altos de las autoridades de los países, al menos desde el punto de vista de su discurso y compromisos, con respecto a las políticas comerciales que tratan de priorizar y utilizar¹⁷.

Este interés en la convergencia de los acuerdos surge de manera espontánea en determinado momento entre países de diferentes estructuras y vinculaciones comerciales que coinciden en priorizar ciertos objetivos comerciales y económicos. Una característica de los acuerdos más recientes es que se concentran en los aspectos operativos que facilitan el comercio y en su proyección externa. Este perfil no está alejado de la agenda mundial actual a la luz de las propuestas acordadas en la Declaración de Bali de la Ronda Doha en materia de facilitación de comercio. O sea, los diagnósticos y objetivos propuestos a nivel global tienen una fuerte impronta y correlato en la agenda y objetivo de los últimos acuerdos.

La forma de pensar hoy la convergencia incluye priorizar los aspectos operativos por medio de articular mecanismos que vinculen y potencien los acuerdos comerciales

¹⁷ Un ejemplo en este sentido es la primera frase que se incluye en la página oficial de la Alianza para explicar en qué consiste este proceso “*Conoce más sobre la Alianza del Pacífico, un mecanismo constituido por países con visiones afines del desarrollo, el libre comercio y la economía*”.

vigentes, reemplazando en la medida de lo posible exigencias nacionales por normas coordinadas a nivel regional, lo cual contribuiría a agilizar el comercio y hacer más competitivos los productos de la región. En este contexto el proceso de la Alianza permite extraer algunas ideas que podrían servir como referencia para su eventual réplica entre otros actores.

Primero, negociar de manera progresiva y a través de acuerdos específicos derivados de un acuerdo marco inicial que sirva de sustento y guía. Los acuerdos parciales permiten desde un principio obtener resultados, que son implementados y obtenidos independientemente de otros aspectos que están aún sujetos a negociación. El gran componente de estos beneficios iniciales lo constituye sin ninguna duda la posibilidad de potenciar el uso del vigente entramado de negociaciones preferenciales en un ámbito geográfico más amplio, lo cual implica eliminar las restricciones derivadas de la diversidad de regímenes de origen aplicables en estos acuerdos.

La segunda lección es que los acuerdos parten de relaciones bilaterales con importantes niveles de reducción arancelaria vigente y que en esta nueva negociación se esfuerzan en abordar los productos faltantes¹⁸. Este es el resultado de mayor transcendencia en el caso de la Alianza del Pacífico si se tiene en cuenta que, por ejemplo, la negociación pendiente entre México y Perú fue uno de los factores que dificultó el avance del Arco del Pacífico. Estas dos experiencias con resultados tan disímiles permiten concluir que quizás sea aconsejable la presencia de ámbitos más reducidos de negociación para encontrar soluciones para destrabar los acuerdos arduos. De ser válida esta propuesta también permitiría concluir que cuando existen acuerdos faltantes entre algunos de los miembros del acuerdo de convergencia sería conveniente efectuar negociaciones directas y paralelas entre ellos sin que esto implique la participación del resto. Ejemplos de este tipo son las negociaciones faltantes de México con Argentina y Brasil.

La tercera idea es que los recientes acuerdos de convergencia negocian un nuevo régimen de origen, que en el caso de la Alianza convive con los ya existentes, quedando a iniciativa del operador elegir por cual encauzar su operación. En otros acuerdos como el de Centroamérica y México, el nuevo régimen acordado substituye y deja sin efecto a los anteriores de los tres tratados vigentes entre sus miembros. Sobre estas decisiones diferentes se puede mencionar que las exigencias en los tres regímenes que se aplicaban entre los países centroamericanos con México eran relativamente similares con el nuevo, sobre todo en lo referente al texto del capítulo de origen en comparación con los seis vigentes entre los países de la Alianza¹⁹. El reemplazo de acuerdos relativamente similares tiene un impacto mucho menor que la eliminación de textos de regímenes diferentes, pues en este último caso es altamente probable que se alteren las condiciones de originarios de los productos que ya se comercializan bajo alguno de estos regímenes preferenciales.

¹⁸ En el caso por ejemplo de la Alianza fueron las negociaciones de México con Colombia excluidas del G2 (Acuerdo de Colombia -México derivado del G3 que tenían conjuntamente con Venezuela), y de México en su acuerdo con Perú. Vale la pena mencionar que la liberación del 92% alcanzado en su inicio por la Alianza estaba compuesto en su inmensa mayoría por negociaciones preexistentes y vigentes, y que, si bien se incorporaron productos previamente excluidos, la mayoría de ellos conformaron los cronogramas de liberación en proceso de ejecución.

¹⁹ Vale la pena recordar que uno de los regímenes que se aplica en la Alianza es el vigente en el marco de un esquema de integración (Comunidad Andina) que abarca a algunos socios de la Alianza (Colombia y Perú) y a países que no son miembros (Ecuador y Bolivia). También que, entre los seis regímenes de origen, varios de ellos se negociaron con bastante diferencia como es el caso del régimen de origen de la Comunidad Andina (decisión 416/417 de julio de 1997) y Colombia-México (enero de 1995) respecto al de México-Perú (febrero del 2012) entre los cuales existen 15 años o más.

La cuarta enseñanza es que la participación del sector privado le confiere al acuerdo una dinámica propia, ya que algunas de sus iniciativas son el resultado de propuestas promovidas con ese sector, o sea se elaboran con la participación de los sectores productivos destinatarios de sus resultados²⁰.

De esta forma, el tradicional proceso de negociación e implementación de un acuerdo desde los gobiernos hacia los operadores se ve un poco más balanceado con una mayor interacción mutua entre el gobierno y la sociedad civil.

La última conclusión tiene que ver con los aspectos operativos del procesamiento y control de una operación comercial como por ejemplo los proyectos de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCEs), de Operador Económico Autorizado (OEA), de Reconocimiento Mutuo de procesos de certificación y habilitación de productos otorgados a nivel nacional en los restantes países convergentes, la Certificación de Origen Digital (COD), la firma digital, la Gestión Coordinada de Frontera, etc. Se trata de áreas de trabajo prioritarias que generan comités y acciones a las cuales se le da una significativa importancia dentro del proceso de convergencia. En general estos temas, que son también de interés a nivel global, constituyen actualmente un importante elemento convocante y dinamizador de los proyectos de convergencia que de manera espontánea se van planteado a nivel regional. Esta temática tan operativa no se encuentra habitualmente en anteriores acuerdos comerciales latinoamericanos y sin duda su reconocimiento y abordaje constituyen un importante avance para una efectiva integración.

Después de alcanzar la reducción arancelaria y eliminado el impacto de la segmentación del comercio preferencial que provocan los regímenes de origen, se comienza a plantear de manera imprescindible la necesidad de crear una infraestructura logística y de procedimientos que garantice una más rápida y efectiva circulación de los bienes entre los países. Logradas estas mejoras en el ámbito logístico se posibilita y facilita la conformación y competitividad de cadenas productivas más extendidas geográficamente que las resultantes de un acuerdo a nivel bilateral. De esta forma los acuerdos de convergencia tendrían un mayor impacto en la eliminación tanto de las restricciones de origen como de diversos aspectos de procedimientos y normas que encarecen y demoran la circulación de un bien a nivel regional.

c. Convergencia operativa

Este tipo de convergencia surge de la coordinación y aplicación de cláusulas destinadas a facilitar la operatoria comercial, pero sin que necesariamente se deba negociar un nuevo acuerdo comercial entre un conjunto de países que ya tienen entre ellos acuerdos bilaterales. Se pretende con esta convergencia profundizar los alcances y resultados de los acuerdos ya negociados por medio de una articulación entre estos acuerdos, hasta ahora inexistente. De alguna manera se busca generar lazos o vínculos que constituyan opciones de contacto y aplicación compartida de dos o más acuerdos bilaterales. En particular la variable por excelencia que reúne las condiciones para lograr esta ligazón es la acumulación de insumos y procesos realizados en terceros países, es decir en países

²⁰ Un ejemplo de los esfuerzos público-privados es la armonización sanitaria de la industria cosmética y de higiene personal, lo cual sienta las bases para mejorar el encadenamiento productivo de la industria en México, Colombia, Perú y Chile. Esta armonización además de pretender garantizar las buenas prácticas de manufactura del sector implica también el reconocimiento mutuo de los registros, etiquetado, rotulado y certificados sanitarios. Para mayor información al respecto ver: <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2016/06/protocoloAP.pdf>. Subtítulo Obstáculos Técnicos al Comercio.

no socios del acuerdo por medio de la utilización del mecanismo de la Acumulación Ampliada. También en este tipo de convergencia se puede incluir la implementación de manera coordinada de las herramientas previstas en la Declaración de Bali que se mencionaron en la convergencia espontánea. De esta forma los aspectos operativos de Bali constituyen una temática común a ambos tipos de convergencia.

A partir de la experiencia de la región y de los contenidos de los acuerdos por ellos negociados a continuación se enumeran algunos aspectos que podrían ser considerados dentro del desarrollo de un proceso de convergencia de este tipo vinculados con su componente central, como es la acumulación ampliada.

1.- Relación con el tercer país

En general, muchos acuerdos bilaterales que prevén la Acumulación Ampliada consideran necesario que ellos también tengan un acuerdo con el tercer país. Diversas son las razones relacionadas con la conveniencia de este triángulo de acuerdos. Entre ellas se pueden mencionar: un claro encuadramiento a las exigencias previstas en el marco de la OMC, la existencia de marcos normativos que debidamente adecuados o ajustados encuadran y contribuyen a regular de manera coordinada la operatoria entre las tres partes; definir, aunque mas no sea implícitamente límites en la aplicación de la acumulación ampliada a partir de la identificación de los países desde los cuales podrá aplicarse. Pero también hay otros acuerdos que admiten la acumulación desde terceros países sin requerir que existan acuerdos entre todos ellos. Tal es el caso por ejemplo del acuerdo del Mercosur con Israel que se comenta en el párrafo siguiente.

2.- Territorialidad

Algunos acuerdos contemplan ciertas flexibilidades al concepto de territorialidad que habitualmente se define en los acuerdos comerciales como el ámbito geográfico de sus países miembros. Un ejemplo es la flexibilización del concepto de territorialidad en el acuerdo MERCOSUR-Israel que, bajo ciertas condiciones, permite que los bienes originarios en el medio de su proceso de elaboración puedan incorporar procesos o insumos en un tercer país, sin perder su condición de originarios. Por esta flexibilidad un bien en proceso de elaboración que sale del territorio de las partes hacia un país no miembro, cuando posteriormente retorna, en la medida que cumpla con ciertas exigencias, lo hace sin haber perdido su condición de originario. Es una flexibilidad diferente a la AA prevista en los demás acuerdos comentados pues si bien no admite el uso de insumos del tercer país como originario, bajo ciertas condiciones regula y permite la acumulación de procesos productivos e insumos realizados en este tercer país²¹.

Otra forma de flexibilizar el criterio de territorialidad se encuentra en el acuerdo de la Unión Europea con Colombia y Perú ya que los alcances de las preferencias arancelarias se extienden a productos de terceros países que no forman parte del acuerdo, como es la concesión especialmente negociada para los productos provenientes de Andorra y San Marino.

²¹ Usualmente, cuando los acuerdos definen el territorio en que se aplican sus cláusulas lo limitan al espacio geográfico de las partes y no se admite ningún proceso de las características mencionadas realizado fuera de ellos. Otra excepción similar a la comentada se encuentra también en el acuerdo de Israel con Estados Unidos.

3.- Puesta en vigencia de la Acumulación Ampliada:

La puesta en vigencia de la AA en los acuerdos de la región se hace de dos maneras diferentes. Algunos acuerdos la ponen en vigencia conjuntamente con el acuerdo que la incorpora y otros simplemente incluyen un artículo en su texto que deja abierta la posibilidad para avanzar sobre el tema en el futuro. Ejemplos de los primeros son los acuerdos del Mercosur con los países andinos, excepto Bolivia (ACE 58 y ACE 59) y la implementación más tardía prevista y no siempre lograda de algunos acuerdos de Estados Unidos y Canadá.

A la luz de las experiencias pareciera más conveniente que la puesta en vigencia de la AA se establezca simultáneamente con la entrada en vigencia del acuerdo porque existen varios acuerdos cuya posterior puesta en funcionamiento nunca llegó a concretarse. La postergación genera incumplimiento de los plazos acordados para su realización a lo que contribuye la falta de criterios y procedimientos para efectivizar su aplicación. Una excepción a esta afirmación lo constituye el CAFTA que logró ponerla en funcionamiento con México posteriormente a su inicio.

Tal vez una de las causas probables de la falta de utilización de la AA, podría ser el desconocimiento que existe sobre el uso e impacto de la acumulación en la mayoría de los acuerdos a nivel bilateral y más aún desde terceros países. Asimismo, este desconocimiento promueve una pérdida de interés en su implementación al momento de tener que asignar los recursos disponibles en los países. Estos últimos prefieren destinar sus esfuerzos a otras negociaciones sobre las cuales existe mayor prioridad o son de mayor envergadura. Algunos ejemplos se observan en la posibilidad contemplada en los acuerdos negociados por Estados Unidos con los países andinos que nunca avanzaron en su implementación, entre otras razones por la priorización que este país realizara de sus negociaciones con la Unión Europea y con los países del TPP²²; o también el Acuerdo de Mercosur con Bolivia.

En consecuencia, esta combinación de desconocimiento y superposición con otros frentes de negociación debilita el interés en aplicarla y lo previsto en las cláusulas no es lo suficientemente “fuerte” como para incentivar a los países a realizar esfuerzos para ponerla en vigencia.

4.- Exigencias que deben cumplir los insumos de los terceros países

Un aspecto operativo que genera diversidad de criterios cuando se implementa la AA lo constituye la definición de la regla de origen que debe cumplir el insumo del tercer país bajo la AA.

Algunos países optan por exigir que estos insumos cumplan las reglas de origen que cada uno de los países tiene en sus respectivos acuerdos bilaterales con el tercer país. Tal es el caso de las experiencias de Chile-Ecuador. De esta forma, en la eventualidad que Chile y Ecuador quisieran acumular insumos desde Perú, este insumo para ser originario cuando es utilizado en Ecuador debe cumplir la regla de origen negociada en el régimen andino de origen (decisión 416/417) mientras que cuando se lo quiere emplear en Chile este mismo insumo debe cumplir con la regla de origen vigente entre Chile y Perú. La aplicación a un mismo insumo de distintas exigencias de origen, que pueden ser

²² Esto estaría mostrando que se privilegiaría el momento de la asignación de recursos a su aplicación en las negociaciones de más amplio alcance y profundidad postergando la implementación de estos aspectos operativos.

coincidentes o divergentes, abre una instancia de potencial triangulación y genera algunas dudas sobre la consistencia en su aplicación. Sin embargo, por otro lado, ésta forma de aplicarla agiliza el proceso de negociación, así como también estandariza su proceso de administración.

Por el contrario, otros acuerdos prefieren adoptar como regla de origen para el insumo del tercer país las vigentes en el acuerdo en el cual se está implementado la AA, lo cual conlleva que implícitamente las reglas de origen del acuerdo en el cual se aplica la AA extienden su impacto hacia atrás. Si bien se eliminan las posibilidades de las inconsistencias comentadas, genera la dificultad de tener que aplicar en un tercer país reglas de origen no negociadas por sus autoridades.

5.- Procedimientos aduaneros y control de origen

La mayoría de los acuerdos que han puesto en vigencia la AA omiten regular los procedimientos para declarar el origen del insumo del tercer país y sobre todo la forma como las autoridades aduaneras y de control de origen de los países miembros del acuerdo podrán ejercer en el tercer país la constatación del origen del insumo acumulado. El CAFTA es una excepción en este aspecto pues para la puesta en vigencia de la AA previamente debió México adoptar ciertas exigencias de origen similares a las del CAFTA para su comercio con los países centroamericanos y adoptar formalmente sus procedimientos de verificación de origen.

La omisión de normas claras que deben cumplir los productos de terceros países a veces puede ser causa de conflictos o restricciones para validar la veracidad de los datos declarados, aspectos que quizás desalienten la promoción del uso de la AA.

6.- Expedición Directa

Otro aspecto a tener en cuenta dentro de las flexibilidades que contribuirían a una convergencia operativa sería la forma de su aplicación en las exigencias de tránsito y transbordo. Habitualmente, las exigencias para que las mercancías no pierdan origen cuando pasan por terceros países son muy rígidas y solo lo admiten bajo ciertas condiciones²³. En este sentido, lo negociado por Panamá con Estados Unidos en el artículo 5.11 referido a los productos que realizan durante su transporte una escala intermedia en una zona franca, es algo a considerar. Desde luego, es una especificación dentro del concepto de territorio que logra facilitar actividades vinculadas con la logística de distribución y transporte e inclusive puede disminuir costos y hacer más competitivas las operaciones comerciales que reconocen procedimientos especiales a los productos que se comercializan a través de zonas francas u otras de control aduanera para no perder los beneficios negociados por su país productor²⁴. Cabe mencionar que adoptar

²³ En primer lugar, se exige que los bienes queden bajo el control de las autoridades aduaneras del tercer país, es decir no pueden ser nacionalizados y posteriormente exportados pues perderían su condición de originarios. Tampoco se puede realizar sobre ellos ningún proceso productivo más allá de los imprescindibles para su conservación en buen estado. Por su parte, algunos acuerdos más antiguos exigen adicionalmente que el paso por el tercer país sea por razones geográficas, aspecto que últimamente ha sido dejado de lado.

²⁴ Artículo 5.11: Programa de Monitoreo de las Zonas Libres de Panamá: 1. Panamá mantendrá su programa para monitorear las importaciones, exportaciones, procesamiento y manipulación de mercancías en las zonas libres. 2. Si los Estados Unidos tiene una sospecha razonable de que una mercancía, para la cual un importador en los Estados Unidos ha solicitado tratamiento preferencial bajo otro Tratado de Libre Comercio del cual los Estados Unidos es parte, ha sufrido un procesamiento ulterior u otras operaciones distintas a las de descarga, recarga u otra operación necesaria para la preservación de la mercancía en buenas condiciones o transportarla al territorio de los Estados Unidos, entonces los Estados Unidos podrán solicitar por escrito que Panamá: (a) tenga disponible todos los registros identificados en la solicitud

critérios de esta índole supone necesariamente perfeccionar los sistemas de rastreo y control de estos productos y de las zonas acopiadoras de productos en diferentes partes del mundo.

7.- Productos alcanzados por la AA

Por último, un aspecto a considerar es el alcance en la aplicación de la AA. Algunos acuerdos consideran la posibilidad de una AA de manera acotada al contemplarla sectorialmente y admitir su aplicación solo para el sector textil y confección. Otros adicionan a esta restricción un límite de volumen máximo en que podrán acumularse los insumos de terceros países amparados por la AA. Por su parte, otros lo hacen de manera más liberal pues no especifican restricción alguna en cuanto a sectores o cantidades.

En los párrafos anteriores se han comentado posibles alternativas y características de la aplicación de la AA en las cuales se sustenta la Convergencia Operativa. Son distintos mecanismos que flexibilizan la aplicación de las reglas de origen, a veces contradictorios entre sí. Lamentablemente en varios casos es difícil realizar comparaciones sobre la conveniencia de elegir entre una u otra de las alternativas porque se carece de información estadística sobre su uso y aplicación. En efecto, al igual que con otras variables de los regímenes de origen no existen, en la mayoría de los casos, relevamientos estadísticos que permitan cuantificar el impacto efectivo de la acumulación²⁵.

De las experiencias mencionadas queda claro que, junto a la falta de información sobre su impacto, existe en la región un variado '*Menú de formas de intentar hacer operativa la Acumulación Ampliada*'. Esta variedad de opciones constituye una evidencia que muestra la necesidad de analizar con más profundidad las causas de estas diferencias, el impacto real de este mecanismo y las lecciones aprendidas en su uso y aplicación. Sin embargo, para realizar estas tareas es necesario contar con evidencia empírica que solo los países podrían relevar y que actualmente no realizan pues no se registra adecuadamente. Vinculado con este contexto también es conveniente relevar las opiniones no solo de las autoridades encargadas de la negociación y aplicación efectiva, sino también de los usuarios beneficiados con estas flexibilidades y en la medida de lo posible determinar su impacto en el comercio intrarregional.

A modo de síntesis de estos comentarios sobre convergencia cabe mencionar que se han identificado tres tipos de convergencia que facilitarían la libre circulación de bienes en un ámbito geográfico más amplio que el que determina un acuerdo de libre comercio. La más laxa y específica sería la convergencia operativa y en el otro extremo la convergencia institucional que constituye un mecanismo expresamente establecido y negociado para

escrita sobre si una mercancía o una mercancía idéntica, como se define en el artículo 4.23 (Definiciones), fue importada a, exportada desde, o procesada o manipulada en una zona libre; o (b) conduzca una visita a una zona libre para verificar si la mercancía fue importada a, exportada desde o procesada o manipulada en la zona libre.

²⁵ Esta carencia de información no es la única que existe en lo referente a la aplicación de las exigencias de origen. Llama la atención que después de tantos años de vigencia de los regímenes de origen en América Latina, no se disponga de información sobre el uso, por ejemplo, de las distintas reglas de origen a nivel de producto. En particular, muchos acuerdos prevén dos o más opciones de cumplimiento, sin embargo, no se conoce aún cuanto se canaliza del comercio preferencial bajo cada uno de los criterios de calificación previstos. Disponer de esta información sería una ayuda u orientación de las negociaciones ya que, al tener cuantificado el uso de los criterios de origen que realmente cumplen o utilizan los productores para satisfacer las exigencias de origen, permitiría regular y focalizar la negociación en reglas de uso constatado. En la misma línea de trabajo debería también incluirse la medición del impacto y real uso de la AA en los acuerdos de la región que la están aplicando. Una excepción a esta carencia es el CAFTA pues se conoce de la existencia de relevamientos estadísticos vinculados con la AA.

lograr la convergencia. En el medio está la posibilidad de generar nuevos acuerdos que incluyan más países que ya están relacionados entre sí por diferentes acuerdos (convergencia espontánea).

Estos distintos tipos de convergencia exigen indefectiblemente negociar aspectos específicos de origen que serán abordados en los siguientes puntos.

Opciones en las reglas de origen para avanzar en la convergencia

Los casos de convergencia analizados precedentemente tienen en común la necesidad de abordar la problemática de origen para facilitar la libre circulación de un insumo sin pagar aranceles entre varios países a partir de ser reconocido en todos ellos como originario. Esto se logra por medio de negociar un nuevo acuerdo comercial o a partir de la normativa ya existente que genera un mecanismo que posibilite transferir de manera relativamente generalizada y amplia la condición de originario de un bien entre diferentes acuerdos con negociaciones coincidentes.

La negociación de un nuevo acuerdo es sin duda el más ambicioso y dificultoso camino, que puede abordarse por medio de la convergencia institucional o espontánea entre países de la región. Si bien esto es posible, es difícil a priori afirmar la viabilidad y disponibilidad fáctica de los países de llevarlo adelante. Un requerimiento común de estos dos tipos de convergencia es la negociación de un nuevo régimen de origen. Por su parte, avanzar en un mecanismo que opere sobre la normativa ya existente coincidiría con la opción de convergencia operativa ya que requiere solamente de una negociación más acotada y específica de origen que permita interrelacionar los regímenes de origen ya existentes

Por consiguiente, en términos específicos de origen los caminos normativos posibles pareciesen resumirse en: a) negociar un nuevo régimen de origen de aplicación generalizada, o b) en definir algún mecanismo que de manera efectiva, amplia y automática que permita la implementación de la acumulación ampliada a nivel regional. Ambos caminos tienen sus propias características y requerimientos tal como a continuación se analizan.

Negociación de un Régimen de Origen Común (ROC) para un grupo amplio de países

Lo primero que cabe preguntarse es acerca de si es posible la presencia de más de un régimen de origen en una misma relación bilateral que se aplique a un mismo grupo de productos y simultáneamente si existen experiencias al respecto y en caso afirmativo cómo están operando y cuáles son sus alcances.

En el entramado de acuerdos comerciales regionales hay algunas relaciones bilaterales que para un mismo producto contemplan más de un régimen de origen entre los cuales el operador comercial puede optar para realizar su operación comercial con preferencias. Un ejemplo de esta situación son las normas que se aplican al comercio entre países centroamericanos y las de los países de la Alianza del Pacífico. En el primero, un exportador o importador centroamericano puede canalizar su operación comercial cumpliendo con las exigencias previstas en el régimen de origen del Mercado Común Centroamericano o del CAFTA. La existencia de esta doble opción, como ya se comentó,

se basa en el principio de la multilateralidad, el cual permite que la normativa negociada en el CAFTA por los países centroamericanos *con* Estados Unidos sea susceptible de aplicarse también en el comercio entre los países centroamericanos miembros del acuerdo. O sea, que lo negociado entre las partes es factible de ser aplicado también al interior de una de ellas.

De igual manera en el ámbito de los países miembros de la Alianza del Pacífico las operaciones entre cualquiera de sus países miembros se pueden realizar de acuerdo con las exigencias establecidas en los respectivos acuerdos comerciales bilaterales o, por el contrario, según las normas negociadas en el acuerdo de la Alianza del Pacífico. En consecuencia, en el ámbito de esta subregión es factible realizar el comercio preferencial por medio de dos diferentes regímenes de origen que tienen distintos textos en sus capítulos normativos y con exigencias específicas distintas para un mismo producto. De esta forma, un exportador peruano podría exportar a Colombia conforme a la normativa andina o la negociada en la Alianza.

En este contexto y teniendo en cuenta el amplio nivel de liberación alcanzado en el comercio intrarregional cabe preguntarse si no sería factible extrapolar esta experiencia de forma tal de establecer un régimen de origen que permitiese la libre circulación de bienes sin perder la condición de originario de un insumo más allá de los límites que determina un acuerdo, por ejemplo, entre algunos países del Mercosur y de Alianza. En otras palabras, este eventual régimen nuevo podría tener como objetivo vincular transversalmente las preferencias negociadas en todos los acuerdos bilaterales que existen en un grupo de países, posibilitando un ámbito de libre circulación de un bien. En la medida que estos bienes cumplan con una determinada exigencia de origen, simultáneamente podrían ser reconocidos como originarios entre todos ellos. Esta determinada exigencia de origen es la que se debe establecer en el ROC.

El segundo aspecto a determinar consiste en identificar los productos a los que se aplicará este régimen. En principio cabe la posibilidad de incluir todos los productos negociados que están totalmente desgravados o que al menos tienen acordado un cronograma de desgravación que los libera totalmente. Si bien existe un alto número de productos en estas condiciones el problema es que simultáneamente existen relaciones bilaterales pendientes de negociación. El universo de países no siempre es el mismo para cada producto.

En consecuencia y dado que todos los cronogramas de desgravación pueden no haber aun finalizado, se debería establecer también un criterio de participación o selección de los países que acuerden este régimen de origen común.

Por ejemplo, para participar en la negociación del régimen se podría establecer como regla una exigencia de porcentaje significativo de liberación con todos los demás socios. Este porcentaje podría medirse tanto por el número de aperturas arancelarias liberadas como por su representatividad en el valor de su comercio (por ejemplo 90% y 75% respectivamente).

Utilizar estos criterios, implica que el régimen de origen funcionará sobre la base de un sistema de geometría variable por el cual para cada producto existiría un ámbito de aplicación del régimen común diferente, pues solo abarcará a los países que han cumplido con la condición de liberación total del producto.

Este ámbito de aplicación sería dinámico en la medida que para aquellos productos ya negociados en algunas relaciones bilaterales pero que aún no han finalizado su cronograma de liberación, estarían inicialmente excluidos del ámbito de aplicación del régimen común hasta tanto su cronograma de liberación finalice. Por consiguiente, esta exigencia de porcentaje de liberación del 100%, finalizada o no, significa que los productos excluidos de una negociación no participan de este ámbito de libre circulación. En los hechos esta condición genera que este régimen tendría una participación acotada en el comercio bilateral de México con Argentina y Brasil porque tienen un número limitado de productos efectiva y totalmente negociados y liberados entre ellos.

Otro aspecto que complementa el mecanismo de geometría variable consiste en la inclusión de una cláusula que permita lo más automáticamente posible, extender los alcances de este régimen de origen a las relaciones bilaterales actualmente no negociadas en caso de que hayan concretado un acuerdo.

Una vez adoptado algún criterio de selección para definir los países participantes, correspondería posteriormente abordar la metodología y los contenidos de la negociación. Para tal fin será necesario acordar los métodos y modalidades de la negociación de este nuevo régimen de origen común que tendrá como principal objetivo vincular las reducciones arancelarias negociadas en distintos acuerdos para facilitar la libre circulación de bienes en un ámbito ampliado de países.

Asimismo, una forma de negociar las reglas específicas de los productos que facilitaría su definición y adopción se basa en incluir reglas de origen alternativas para cada producto, o sea la negociación de dos o más exigencias de origen independientes que permitan elaborar con diferentes estructuras productivas productos originarios. Esto es habitual en los regímenes de origen y generalmente fundamentan cada una de las reglas alternativas en distintos criterios de calificación (cambio de clasificación, valor de contenido regional y/o requisitos técnicos) o combinando la aplicación de estos criterios de calificación de manera diferente.

Los métodos y modalidades del texto del capítulo de origen viables, entendiendo como tal los criterios y disposiciones que definen las características, formas de aplicación y control de las exigencias de las reglas de origen específicas de cada producto y los métodos y modalidades de las reglas de origen ya abordadas (Cornejo y Harris 2007).

Reglamento de Acumulación ampliada

Otra forma de implementar la libre circulación de las mercancías liberadas en el ámbito regional consiste en que los países interesados acuerden generalizar la acumulación ampliada en un documento “ad-hoc” que regule su aplicación y que pueda incluirse como un anexo o protocolo adicional en los textos de los acuerdos bilaterales.

Para tal fin este documento o reglamento podría contener los criterios de aplicación común por medio de los cuales se pondría en funcionamiento de manera automática y similar la acumulación ampliada en todos los acuerdos.

De esta forma este reglamento sería un instrumento común por el cual cada acuerdo bilateral implementaría de manera conjunta la acumulación ampliada. El objetivo del reglamento consiste en posibilitar la libre circulación de mercancías en la región que ya se encuentran liberadas de manera bilateral, en la medida en que estos productos

cumplan ciertas condiciones adicionales. Para tal fin, los países deberían acordar por un lado criterios que rijan la forma de aplicar la Acumulación Ampliada y simultáneamente por el otro vincular su funcionamiento con las exigencias de origen negociadas en los respectivos acuerdos. Algunos de los criterios que un reglamento de este tipo puede incluir son:

- Definir los países habilitados para aplicar la acumulación ampliada.
- Establecer las condiciones de liberación que debería alcanzar un producto para ser incluido en el ámbito de acumulación ampliada.
- Prever los mecanismos para que los productos que posteriormente a la entrada en vigencia de este reglamento alcancen las condiciones requeridas para su aplicación, sean automáticamente incorporados como beneficiarios de la acumulación ampliada. Es el caso de los productos que están aun dentro del período de ejecución de su cronograma de reducción arancelaria o pendientes de liberación.
- Determinar las exigencias de origen que debería cumplir cada producto para poder acceder a este beneficio. Un ejemplo consiste en establecer cuál será la regla que corresponde para el insumo que se acumula: la regla que existe entre el país proveedor y el país usuario de ese insumo o la regla que para el insumo está vigente entre el país que elabora el bien final y el que lo importa.
- Vincular el reglamento para facilitar su negociación y funcionamiento con los acuerdos ya negociados. De esta forma la acumulación ampliada estaría regida por un texto común que vincularía transversalmente los acuerdos vigentes y adicionalmente se basaría para su funcionamiento en la normativa por ellos negociada.
- Para poner en vigencia este reglamento, los países lo deberían incluir su texto como un anexo o protocolo adicional de cada acuerdo ²⁶.

Todos los países de la región interesados en facilitar una mayor circulación podrían participar en este documento. Esto supone que serían miembros tanto países que tienen acuerdos con todos los restantes miembros que negociarían el reglamento, como aquellos que solo han negociado con algunos. Esto es una facilidad que permitiría superar la restricción de las negociaciones pendientes de algunas relaciones comerciales.

En cada acuerdo bilateral se podrían acumular desde terceros países no miembros con los cuales todos los firmantes del acuerdo bilateral tienen por su parte otro acuerdo. O sea que entre los países donde se va a acumular y entre ellos con el/los país(es) desde donde se va a acumular debe existir un entramado de acuerdos que los vincule. Por consiguiente, cada acuerdo y sus países miembros definen de manera diferente el ámbito geográfico desde donde se acumularía.

La existencia de acuerdos bilaterales no es suficiente para definir la posibilidad de acumulación pues puede darse el caso que dentro de este entramado de acuerdos un producto tenga diferentes niveles de liberación. En consecuencia, es necesario definir qué nivel de liberación deben tener los productos o insumos para ser acumulados desde terceros países. Para evitar una triangulación no deseada, solamente serán beneficiados

²⁶ El funcionamiento de esta propuesta sería relativamente similar a la forma como está operando el régimen de origen en el sistema europeo del Pan euro. En este caso la normativa de origen se negoció por separado y sus disposiciones se aplican de manera similar en todos los acuerdos que lo componen. Esto implica que las disposiciones de origen, como podría ser en el caso del reglamento de acumulación ampliada propuesto, su contenido se acordaría y posteriormente todos los acuerdos lo reconocerían y pondrían en vigencia de manera uniforme sin entrar a modificar o adecuar sus alcances.

con la flexibilidad de la acumulación ampliada todos aquellos productos que estén totalmente liberados tanto entre los países que los acumularán como entre ellos con el tercer país donde se producen o al menos exista un arancel residual similar.

De esta forma, las dos condiciones previamente identificadas definen en la práctica ámbitos variables de fuentes de insumos a ser acumulados. Dado que los alcances de las negociaciones suelen ser diferentes entre un acuerdo y otro, la superposición de estas dos condiciones establece ámbitos geográficos y de productos diferentes. En realidad, la acumulación se dará caso por caso en función del acuerdo bilateral que admite la acumulación, el tercer país proveedor y la existencia o no de una liberación del insumo en este conjunto de países para determinar si es posible o no que sea acumulado. De esta forma la acumulación desde terceros países se define por medio de un sistema de geometría variable que será diferente para cada acuerdo y dentro de este para cada producto²⁷.

Este criterio de variabilidad permite definir la aplicación de la acumulación de manera automática y a la vez su actualización permanente. Es automática porque una vez en vigencia este reglamento se crearía un espacio de libre circulación para todos los productos ya totalmente liberados entre los países que lo han puesto en vigor. Además, su actualización es permanente porque en la medida que todos aquellos productos que están aún en su proceso de desgravación logren la liberación total, serían susceptibles de ser incorporados a esta flexibilidad.

Definidos los países y productos es necesario abordar las exigencias de origen que deberán cumplir los productos para ser considerados como originarios a pesar de haber sido elaborados en un tercer país de la región no miembro del acuerdo. Como el ámbito que definen los criterios anteriores es muy cambiante se considera que no es sencilla la negociación de reglas específicas para cada producto, ya que estas reglas se aplicarían entre diferentes conjuntos de países. Para abordar este tema existe, sin embargo, la posibilidad de utilizar de manera supletoria las reglas de origen ya negociadas en los acuerdos bilaterales al menos de dos maneras distintas.

Una forma sería aplicar para el insumo que se desea acumular las reglas de origen negociadas en el acuerdo bilateral que lo admitirá como originario y otra consistiría en aplicar la regla de origen vigente en el acuerdo que vincula al país donde se elabora el insumo con el país que importa el producto con este insumo elaborado.

Supóngase que existen tres países A, B, y C que tienen entre sí acuerdos bilaterales y que existen los tres acuerdos que los vinculan y que además en los (A-B; A-C y B-C) han liberado el insumo X. En el país A se elabora una mercancía que es exportada a B y que en su fabricación se utiliza el insumo X. De acordarse este reglamento el fabricante de A podría utilizar el insumo X elaborado por C y que sería considerado como originario dentro del acuerdo A-B, al momento de exportar A a B el producto que con este insumo ha sido elaborado. Pero ¿cuál sería la regla de origen que debería cumplir el insumo en C?

Al respecto, como se mencionará existen al menos dos alternativas. La primera sería cumplir la regla que existe para ese insumo en el acuerdo A-B o sea que el insumo

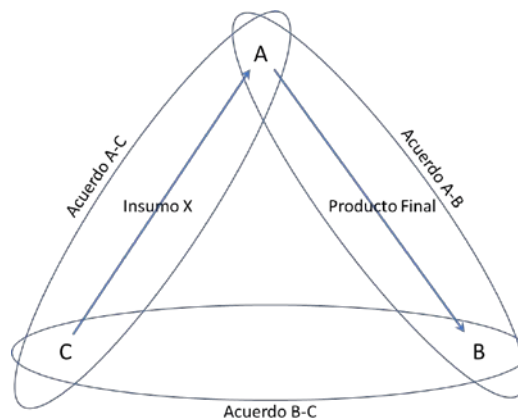
²⁷ Esto puede parecer una dificultad práctica por la amplia variedad de cronogramas pactados de liberación. Sin embargo, en la práctica en la mayoría de las relaciones comerciales bilaterales y subregionales ya se ha alcanzado la liberación total (ejemplo negociaciones intra-Mercosur o dentro del Grupo Andino o de los acuerdos de los países miembros de ambos grupos con Chile, etc.).

debería en C cumplir la exigencia que se ha negociado para X en el acuerdo A-B (acuerdo que vincula al país exportador del bien elaborado con el insumo acumulado con el país importador de la mercancía final). En los hechos en esta opción las reglas de origen del acuerdo en el cual se admite la acumulación desde terceros países se extienden hacia atrás alcanzado y debiendo ser aplicadas en este tercer país. En otras palabras, la zona de libre comercio generada en el acuerdo A-B se flexibiliza y extiende para permitir incluir insumos de C siempre que lo hagan al amparo y cumpliendo las exigencias de origen vigentes en A-B.

Una segunda alternativa sería cumplir la regla de origen negociada para ese insumo en el acuerdo B-C, o sea la regla de origen que se aplica para ese insumo en el acuerdo que rige entre el país que elabora el insumo (C) y el que importará la mercancía con él elaborada (B). Nuevamente acá la zona de libre comercio definida por el acuerdo B-A se flexibiliza, admitiendo un insumo de C, pero en este caso lo hace a través de combinar las exigencias de origen de dos acuerdos. Esta opción tiene la ventaja que evita la triangulación “desleal” ya que para ser considerado como originario por parte de A el insumo que proviene del tercer país C debe cumplir con la misma regla de origen que se aplica de querer ser exportado directamente de C a B independiente de la aplicación de la acumulación ampliada. O sea, que el insumo de C exportado directamente a B por medio del acuerdo B-C o triangulado por A siempre debe cumplir la misma exigencia de origen, la vigente en B-C.

Ambas posibilidades tienen en común la siguiente característica: el insumo reconocido como originario a pesar de provenir de un país no miembro de acuerdo cumple en los dos casos con las exigencias de origen que han sido oportunamente negociadas y puestas en vigencia por A y B o al menos por uno de ellos con C. Dicho de otra manera, por el país importador de la mercancía final que es el que le concede la preferencia al producto fabricado con el insumo. O sea que los niveles de exigencia que debe satisfacer el insumo son similares a los establecidos para ese mismo insumo por B para importarlo desde A o desde C.

Figura: Esquema de Acumulación Ampliada



La ventaja de acordar por alguno de estos dos métodos para definir las exigencias de origen de los insumos a ser acumulados es la rapidez de su implementación, pues no es necesario definir reglas de origen de cada producto para su acumulación. La acumulación ampliada opera con las mismas reglas de origen negociadas en los acuerdos bilaterales

que la implementan. El negociar reglas de origen especiales para la acumulación ampliada demandaría un gran esfuerzo, que de hacerse ocasionaría negociar lo más difícil y lo que más discrepancias genera en una negociación de un régimen de origen. Inclusive si se negocia reglas por producto no tendría mucho sentido avanzar con un reglamento y se debería hacer por la opción antes comentada de negociación de un nuevo régimen de origen común.

Otro aspecto a considerar es cómo se declara el origen del insumo que será acumulado. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el tema de origen es un tema entre privados y que la carga de la prueba la tiene quién declara directa o indirectamente que un insumo o producto final es originario. Sobre la base de esta idea, en el caso que el insumo de C deba cumplir con la regla negociada en el acuerdo A-B, debería existir una declaración de origen donde el productor de C declara conocer y haber cumplido con la regla que para ese insumo se aplica en A-B. También tanto el fabricante de A como el de C serán responsables y sujetos posiblemente de una sanción por parte de B en caso de una falta, la cual podría verificarse y determinarse de acuerdo al régimen de procedimientos y sanción previsto en los acuerdos de B con A o con C según cuál sea el responsable de la falta aduanera.

Que B haya negociado acuerdos con los dos países (A y C) y que se apliquen las reglas de origen del insumo de alguno de estos dos acuerdos de los cuales B forma parte, es un aspecto importante para las autoridades de control del origen de una operación. Cualquiera sea la alternativa elegida, el país importador conoce siempre la regla de origen que debería haber cumplido el productor del insumo y tiene atribuciones como para verificar el cumplimiento de la regla de manera directa o indirectamente en el país proveedor del insumo. Definitivamente, cuando se controla y verifica el origen de una mercancía final es atribución de las autoridades aduaneras de indagar y verificar las condiciones de producción de sus insumos. En este contexto las autoridades de B podrían indagar en el tercer país (C) acerca del efectivo cumplimiento de la exigencia de origen del insumo que se opte por aplicar.

En el caso que el insumo a ser acumulado del tercer país no sea un mono-componente, sino que por el contrario, esté compuesto por varias materias primas, para determinar el origen o no de estos componentes, los mismos deberán cumplir con la condición de ser originario de A, B o C. De esta forma, todas las materias primas utilizadas por C para elaborar el insumo X serán consideradas originarias en la medida que sus componentes cumplan también con las exigencias de origen de alguna de las dos opciones previamente detalladas.

Hay una tercera opción al menos teórica que no se comentó y es la de aplicar la regla de origen vigente entre C y A, o sea haber permitido que el insumo cumpliera la regla de origen vigente entre el país que elabora el insumo (C) y el que lo utiliza (A). Esto significaría que el país de importación de la mercancía final (B) estaría reconociendo como originario un insumo en función de una regla que no negoció, que no conoce, ni aplica y que puede o no ser considerablemente diferente a las vigentes en sus propios acuerdos. Los alcances de estas diferencias pueden ser trascendentes y/o vulnerar sensiblemente las reglas de origen negociadas en los acuerdos bilaterales del país importador del bien final. Estos impactos son muy casuísticos y de difícil predicción por la infinidad de variadas situaciones que podrían presentarse, razón por la cual se considera

posible, pero de difícil medición de su impacto, razón por cual a priori parece más dificultosa que las anteriores²⁸.

Facilitación de Comercio y Reglas de Origen

Otro aspecto que contribuye a la convergencia es sin lugar a dudas tratar de implementar las exigencias del Acuerdo de Bali en el tema de Reglas de Origen. La implementación coordinada de estas acciones entre los países que buscan la concordancia de sus acuerdos constituye ámbitos ciertos y efectivos para esta concreción.

A partir de la firma en diciembre del 2013 de la Declaración de Bali, el tema de facilitación de comercio alcanzó una notoria preponderancia en las agendas comerciales. Si bien al momento de su firma varios temas abordados ya eran obligaciones parcialmente asumidas en los acuerdos firmados por muchos países latinoamericanos, su reciente entrada en vigencia en febrero del 2017 focalizó gran parte de las agendas comerciales de los países en implementar, profundizar e inclusive coordinar bilateralmente los distintos mecanismos, acciones y aspectos operativos contemplados en la declaración.

Esta agenda no constituye una novedad para varios países latinoamericanos ya que, para aquellos que habían firmado un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos como es el caso de los países centroamericanos, República Dominicana, Perú, Colombia, y Panamá, el contenido de su capítulo de procedimientos aduaneros de sus TLC es relativamente similar en varios aspectos a lo establecido en la Declaración de Bali.²⁹ No obstante, esta similitud, el estado actual del tema muestra claramente que existen muchas de las recomendaciones de Bali en un estado parcial o inicial de implementación. Por su parte los acuerdos con Chile y México de Estados Unidos no incluyen estas cláusulas porque son anteriores ya que fueron firmados a mediados de la década de los 90 y a principio del 2000, respectivamente

Como se comentó en las secciones anteriores, para avanzar en los procesos de convergencia y profundización de los alcances de los acuerdos comerciales es indispensable abordar el tema de reglas de origen. Asimismo, dado que existe un relativo consenso en que esta disciplina genera dificultades y es de poco conocimiento entre los operadores comerciales, cabe preguntarse entonces cual es la situación de las reglas de origen desde la óptica de la facilitación de comercio.

La respuesta a esta pregunta es que en la práctica existe una amplia agenda de temas pendientes para facilitar el entendimiento y correcta aplicación de las exigencias de origen que a lo largo de los años se ha ido generando y acumulando; en parte esta agenda surge como consecuencia de la falta de atención, preocupación o interés que el tema de origen se le otorga al analizar la problemática general del comercio internacional. Es cierto que si bien origen por un lado es un tema de numerosos artículos donde se lo menciona frecuentemente y que se alerta y analiza sus posibles impactos a nivel general, por el otro no siempre se tiene presente cuando se desarrollan las principales y más difundidas

²⁸ No obstante, lo comentado, como se detalla en otro punto de este informe hay acuerdos que admiten la acumulación ampliada de esta manera como, por ejemplo, el Acuerdo de Chile y Ecuador. En un solo acuerdo el impacto es más predecible, pero entre muchos acuerdos esto no es tan factible.

²⁹ Los primeros acuerdos de Estados Unidos por ejemplo con Chile, México o con países de extrazona como Israel y el mismo Nafta, no abordan los temas de facilitación.

herramientas de facilitación de comercio o cuando se introducen cambios en normativas que impactan en la correcta interpretación y aplicación de las exigencias de origen.

En esta sección se abordará el tema de facilitación de comercio y reglas de origen porque las mejoras en estas omisiones y falencias detectadas podrían constituir una agenda de trabajo que repercuta favorablemente en la convergencia del comercio intrarregional y en el logro de resultados concretos en la facilitación del comercio desde el punto de vista operativo.

Existe una relación no siempre considerada entre facilitación de comercio y origen que al no abordarse adecuadamente dificulta las operaciones comerciales. Los temas de origen tienen cada vez una mayor incidencia en la operatoria comercial bilateral como consecuencia de la importancia creciente que el monto del comercio preferencial tiene en el comercio de los países y en el creciente número de acuerdos comerciales; ambas situaciones incrementan la cantidad de requerimientos de los regímenes de origen vigentes en un país. Otras causas que se agregan y que también se interrelacionan con las anteriores, son la realización de los procesos productivos cada vez más dispersos geográficamente, que vincula una mayor cantidad de países y las mayores exigencias y, dificultades de administración y control que se derivan de la aplicación de los regímenes de origen negociados en ámbitos geográficos más dispersos y amplios.

En términos generales, este contexto produce dificultades o lagunas entre facilitación y origen que se manifiestan en dos ámbitos. El primero de ellos se vincula con la forma como se considera el tema de origen en la implementación de las principales herramientas que recomienda Bali en materia de facilitación de comercio. El segundo incide sobre algunos aspectos normativos y olvidos que persisten en los textos de los capítulos de origen que complican o confunden la correcta aplicación de sus exigencias. Ambos son de fácil solución y no requieren grandes inversiones. Por el contrario, varios de ellos pueden solucionarse a partir de la decisión política de abordarlos.

La situación mencionada se debe a que no siempre se le da la importancia que el tema de origen tiene, sobre todo si se compara con los esfuerzos y recursos que se destinan a otras actividades o disciplinas de los acuerdos. Pareciera que el desafío del tema de origen consiste en la negociación del régimen y que una vez logrado puede desenvolverse sin ninguna dificultad y sin requerir ninguna actualización y adecuación, olvidándose del impacto que las reglas tienen en los sectores productivos, en los organismos de aplicación, y sobre todo en los usuarios individuales.

Esta concepción genera la agenda pendiente de temas entre los que se destacan la forma como se están aplicando algunas de las herramientas incluidas en la declaración de Bali y por el otro, ciertos aspectos más operativos vinculados con:

- el uso y aplicación de las Nomenclaturas Arancelarias;
- la difusión y publicación de las normas;
- la claridad y coherencia normativa;
- la multiplicidad de acuerdos;
- la negociación de manera unilateral por parte de algunos países miembros de uniones aduaneras o de acuerdos de integración de nuevos acuerdos con terceros países.

A continuación, se comentará brevemente algunos de ellos ya que su consideración y mejora podría contribuir a facilitar un comercio seguro con menos errores, más ágil, e inclusive con una mayor utilización de los instrumentos negociados.

El Acuerdo de Facilitación Comercial aprobado en Bali promueve el uso y aplicación de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior y del Operador Económico. Al respecto, cabe preguntarse si se están teniendo en cuenta de manera integral las exigencias vinculadas con el comercio preferencial en la implementación de ambas herramientas. Por ejemplo, cómo abordan las VUCES la disponibilidad de información actualizada y adecuada de las exigencias de origen vinculadas con las nomenclaturas que más adelante se mencionan. El camino correcto para poder facilitar el comercio consiste en disponer de toda la información relacionada con las reglas de origen actualizada a la versión vigente del SA. Sin embargo, en la práctica esto no siempre se está haciendo. En efecto, son dos temas que se tratan por separado de forma tal que, por un lado, se avanza en la coordinación del accionar de las instituciones y en la implementación de las soluciones informáticas para la tramitación de la operación dentro de la VUCE, pero por el otro, se deja de lado la actualización de información que imprescindiblemente deberá utilizar el operador que desea tramitar por la ventanilla una operación de comercio preferencial.

Algo similar ocurre con el Operador Económico Autorizado (OEA), pues en el análisis de las solicitudes de los productores-exportadores no siempre se está evaluando si disponen o no de la capacidad productiva para elaborar bienes que cumplen con las exigencias de origen negociadas en los principales acuerdos. Debemos recordar que, en el proceso de implementación del OEA, una vez que el sistema está implementado, el subsiguiente paso consiste en el reconocimiento mutuo que se conceden entre socios de un acuerdo.

En el marco del proceso de reconocimiento mutuo de los OEA aprobados por los países miembros de un acuerdo comercial, cabe interrogarse si existe algún control sobre la capacidad productiva de los OEA para satisfacer las exigencias de origen que el acuerdo establece para exportar con preferencias los productos por ellos elaborados. La respuesta en la mayoría de los casos es que esta exigencia no se controla. En ese contexto ¿es factible darle el tratamiento expedito que busca el reconocimiento mutuo del OEA al momento de la importación por parte de un país socio de estos productos?

Lo mismo sucede con otra herramienta de facilitación que no necesariamente se menciona expresamente en Bali como es la Certificación de Origen Digital (COD). En realidad, los proyectos que actualmente están funcionando en América Latina de COD se enfocan adecuadamente en los desarrollos informáticos, pero no necesariamente aprovechan esta herramienta para mejorar la calidad del análisis de riesgo y control selectivo del comercio. Desde luego, para mejorar los sistemas de análisis de riesgo del comercio preferencial sería conveniente relacionar estos sistemas con la base de datos que se genera a partir de los COD. Lamentablemente en la práctica estas relaciones no siempre están establecidas.

Uso y aplicación de la Nomenclatura Arancelaria

La nomenclatura en que se negocian las reglas específicas de origen para cada producto, su actualización y publicación son aspectos importantes para lograr una adecuada facilitación del comercio. No obstante, a pesar de su importancia, en la amplia mayoría de los acuerdos actualmente vigentes, las nomenclaturas constituyen aspectos olvidados ya que son parcial o totalmente ignoradas.

La actualización periódica de las reglas de origen a la versión de SA vigente debería ser considerado por los gobiernos como una actividad ineludible e indelegable para facilitar el comercio. Esta actualización no involucra un cambio en las exigencias negociadas para cada producto sino simplemente consiste en adecuar la definición de la exigencia negociada a la estructura de la nueva enmienda del Sistema Armonizado vigente en cada país. La práctica demuestra que, por el contrario, la mayoría de los regímenes de origen de casi todos los países del continente americano tienen distintos niveles de desactualización a punto tal que no existen prácticamente regímenes de origen expresados en SA versión 2017, son escasos los disponibles en SA 2012 y existe un gran número en SA 2007, SA 2002 e inclusive en SA 1996.

Merece subrayar que este proceso de conversión debe ser realizado por todos los operadores y autoridades intervinientes en cada operación comercial de cualquier bien, entre ellos, su productor, exportador, entidad certificadora, aduanas de ambos países, etc. Este complejo proceso, que requiere un conocimiento técnico y profundo de las nomenclaturas arancelarias, complica la facilitación del comercio ya que la desactualización de la versión de SA genera una notoria inconsistencia y contrasentido con el objetivo de facilitar el comercio. Inclusive el argumento esgrimido por algunas autoridades de los gobiernos que justifican su inacción en la falta de recursos técnicos y la implícita transferencia de esta tarea a operadores privados y a los funcionarios públicos involucrados en cada operación, implicaría que delegan su realización en personas que frecuentemente no tienen los conocimientos específicos y profundos que exige la tarea de conversión y ni es su responsabilidad tenerla.

Adicionalmente, si la argumentación por la que se justifica esta desactualización es por la falta de recursos económicos, debe recordarse que el costo de realizar las equivalencias es mínimo, si se los compara con el costo que requieren otros instrumentos de facilitación de comercio como las Ventanillas Únicas, la implementación de Operador Económico Autorizado o inclusive la certificación de origen digital.

Sólo a título de ejemplo se puede recordar el caso de los quince anexos de reglas específicas por productos vigentes en los regímenes de origen entre los cuatro países andinos y los cuatro países del Mercosur. Estos anexos están negociados en la Nomenclatura NALADISA basada en el Sistema Armonizado 96 y desde su puesta en vigencia no han sido nunca actualizados a las sucesivas enmiendas del SA. Esto supone que para aplicar la regla de origen de un producto es necesario en primer lugar transponer sus exigencias de origen negociadas a través de cuatro nomenclaturas de NALADISA (de versión 96 a 2002, a 2007, a 2012 y 2017) y posteriormente el resultado alcanzado convertirlo a la nomenclatura nacional vigente que se utiliza desde enero 2017 en cada país.

También cabe preguntarse después de más de cinco décadas de uso de la nomenclatura regional de la ALALC - ALADI (NALADISA) cual es la utilidad y necesidad de negociar en base a una nomenclatura distinta de todas las nacionales de sus países miembros. De hecho, la NALADISA solo coincide a nivel de seis dígitos con las nomenclaturas nacionales y muestra grandes diferencias en su número de aperturas a 8 dígitos con los existentes en las nomenclaturas de la Comunidad Andina y de Mercosur y las nacionales de los restantes países miembros de la ALADI. Estas diferencias generan mayores complicaciones cada vez que se quiere aplicar la regla de origen de un producto. Generalizar la negociación de las reglas de origen usando el Sistema Armonizado como nomenclatura base, constituiría un primer paso para avanzar operativamente en la

facilitación de comercio preferencial ya que se eliminaría una fuente de errores y discrepancias que surgen como consecuencia de los procesos de conversión e interpretación derivados del uso de nomenclaturas regionales que difieren de las nacionales.

Publicación

Además de la falta de actualización otro problema relacionado con las nomenclaturas utilizadas para aplicar las reglas de origen consiste en la publicación de los anexos de reglas de origen. En la gran mayoría de los sitios en internet en los cuales los gobiernos publican estos anexos no se informan en que versión del Sistema Armonizado están expresadas las exigencias de origen. Esta falta de precisión además de no cumplir con las exigencias de lo establecido en la declaración de Bali nuevamente atenta contra la facilitación del comercio.

Otra dificultad relacionada con la publicación de los documentos se deriva de la forma como se informa y publica la actualización de los textos de algunos acuerdos comerciales. Algunos acuerdos comprenden varias decenas de protocolos adicionales que modifican parcial o totalmente el texto del acuerdo original los cuales se van superponiendo sobre la versión original, pero sin actualizar o recopilar los cambios consolidados en un documento. Esta dispersa forma de publicar las modificaciones exige al operador un trabajo periódico de revisión de los nuevos protocolos. Esto nuevamente constituye una dificultad y posible fuente de error en la aplicación de los textos de los acuerdos, los cuales se podrían evitar incorporando todas las modificaciones en una única versión actualizada de los textos. La forma de recopilar actualmente en uso cada modificación en un protocolo diferente sirve para analizar la evolución del acuerdo, pero no facilita su uso. Nuevamente, si bien es una facilidad para los negociadores mantener cada cambio de manera independiente, para los usuarios constituye una complicación y falta de transparencia que no facilita el comercio y promueve errores.

Por último, otra dificultad que se suele encontrar para el uso y acceso a un dato puntual de un acuerdo consiste en la publicación de sus textos y anexos en archivos PDF o versiones escaneadas de los originales. Estos archivos por sus características propias no son de fácil consulta ya que dificultan una búsqueda rápida o con parámetros de búsqueda.

Claridad y coherencia normativa

Los criterios de calificación de origen constituyen uno de los componentes más importantes y de generalizada aplicación de un régimen de origen; sin embargo, no siempre son definidos con claridad. De hecho, existen acuerdos comerciales que basan la calificación de origen en conceptos que posteriormente no son adecuadamente definidos o peor aún quedan librados a la interpretación del usuario. Esta falta de transparencia contribuye a generar errores.

Varios son los ejemplos que pueden darse de los diversos regímenes de origen vigentes en la región, entre los cuales cabe mencionar:

- Establecer que la certificación de origen puede ser emitida por el productor en base a la confianza razonable que tenga que el producto sea originario, sin definir explícitamente qué se entiende por confianza razonable;

- Considerar que un producto que sufre una transformación sustancial es originario sin definir los alcances de este concepto;
- No considerar como originarios los productos que se obtienen por simple ensamble o montajes, sin especificar y definir cuáles son las características de estos procesos;
- La falta de claridad en la definición de los alcances del concepto acumulación por proceso y su generalizada escasa aplicación, está demostrando que existe una falta de comprensión del mismo por parte de los productores y exportadores; y
- Los reiterados problemas que tienen los operadores y autoridades de aplicación para entender adecuadamente la mayoría de las fórmulas de cálculo de valor de contenido regional (VCR). Esta dificultad se debe a la falta de una adecuada explicación que ejemplifique claramente su modo de utilización y sobre todo la forma como se deben calcular los valores que integran la fórmula.

En términos generales los problemas de los ejemplos precedentes radican en la falta de una definición precisa sobre los respectivos alcances, cálculos y características de cada una de las variables que componen el régimen de origen. Esta situación no contribuye a facilitar el comercio. Por el contrario, lo entorpece pues no siempre existe una interpretación uniforme en cada uno de los países del acuerdo. Las discrepancias existentes muestran que este es otro tema en el cual es necesario ser más precisos para facilitar el comercio desde el punto de vista de las reglas de origen

Impacto de las negociaciones con terceros países

Algunos acuerdos de integración contemplan en su articulado la posibilidad que en caso de que alguno de sus países miembros firme un acuerdo con un tercer país, se aplicará la cláusula de la “nación más favorecida” a los demás miembros del acuerdo. Un ejemplo lo constituye el artículo 598 de la Comunidad Andina el cual se aplica en todos los casos en que Colombia y Perú hayan firmado acuerdos con terceros países de manera individual y no como miembro de los demás países. Extrapolando estos comentarios puede concluirse que los países que no han firmado acuerdos con terceros países, como es el caso de Ecuador y Bolivia, podrán ser considerados originarios los productos por ellos exportados en la medida que cumplan con cualquiera de las diferentes reglas que, para un determinado producto, han sido negociadas por Colombia y Perú en sus otros acuerdos. Este ejemplo de una situación indefinida, o falta de precisión, constituye una situación que en otras variables del régimen se puede presentar y cada una de ellas no ayuda a facilitar el comercio.

Por último, se ofrecen dos comentarios de carácter general que se vinculan con la correcta aplicación del origen. ¿En qué medida el tema de origen es considerado relevante al momento de diseñar los programas de análisis de riesgo preferencial? y asimismo ¿cual es el monto de los recursos que asignan los países latinoamericanos a la verificación de origen? En general, la mayoría de los países no da importancia a las variables vinculadas con el comercio preferencial en sus sistemas de análisis de riesgo y algo similar ocurre con las estructuras y recursos humanos y económicos asignados a la verificación del origen de las mercancías importadas como preferenciales una vez que las mismas han sido nacionalizadas e ingresadas al país. Sorprende ver los escasos recursos que se destinan a esta actividad en la mayoría de los países sobre todo si se la compara con la importancia del comercio preferencial en su comercio total. México constituye una excepción pues desde hace tiempo ha desarrollado una importante

estructura para la verificación de origen y en el último tiempo ha comenzado a integrar el tema de origen preferencial en sus programas de análisis de riesgo.

Actualizar, mejorar y precisar los aspectos antes mencionados debería formar parte de cualquier agenda tanto de facilitación de comercio de cada país como de convergencia de acuerdos comerciales y de profundización de los proyectos de integración comercial pues constituyen aspectos operativos que contribuyen a mejorar e incrementar el comercio y su forma de realización. Estas medidas constituirían resultados concretos e imprescindibles de rápida realización que no requieren demasiados recursos y que sin duda reducirían los errores, diferencias, disputas internacionales y ayudarían a disminuir las faltas y evasiones aduaneras de los acuerdos preferenciales.

Asimismo, en los hechos, lo mencionado en algunos de los párrafos anteriores implica que si bien en las herramientas de facilitación de comercio se le da preponderancia a los aspectos informáticos, actividad que sin duda es imprescindible, por momentos se pierde la oportunidad de lograr su máximo aprovechamiento si se tuviera una visión más global y de carácter transversal de las necesidades de la operación comercial, del potencial de estos instrumentos e inclusive de la totalidad de las recomendaciones de Bali.

Conclusiones

La convergencia de acuerdos comerciales a nivel regional no es un proceso de fácil avance a pesar de ser un objetivo compartido y declarado explícitamente o no en forma reiterativa por los países Latinoamericanos. Sin embargo, a favor de la convergencia existen movimientos de grupos de países que, de manera global o sectorial, por momentos generan concretos y efectivos movimientos de avance hacia la convergencia pero que aún no han conseguido generalizarse a nivel regional.

En este contexto, muchos países de América Latina han logrado una total liberación arancelaria por medio de acuerdos bilaterales e intentan desde hace tiempo su convergencia para incrementar el comercio regional y favorecer la formación eficiente de cadenas regionales de valor.

La convergencia posibilita ampliar geográficamente la oferta de insumos libres de aranceles sin perder la cualidad de ser "originario". Esto permite reconocer como "originaria" la condición de un insumo en aquellos países que no formaron parte del acuerdo en el cual fue producido. De esta forma, sería factible la formación de encadenamientos productivos en una subregión más grande que la generada en el ámbito de un acuerdo e inclusive posibilitaría promover una proyección conjunta de varios países fuera de la región.

Para cumplir este propósito es imprescindible negociar y, según los casos, adecuar la forma de aplicar las exigencias de las reglas de origen. El objetivo de esta negociación es instrumentar medidas que posibiliten ampliar la acumulación de origen.

Si bien la acumulación es un elemento constitutivo básico sorprende la escasez de conocimientos que tienen las autoridades de los países latinoamericanos sobre su uso y aplicación. Simultáneamente, existe en los operadores públicos y privados de estos mismos países una gran confusión semántica respecto al concepto de acumulación pues

sus distintos tipos son denominados de diferentes maneras a pesar de ser idénticos sus alcances e impactos.

En este contexto es imprescindible difundir y especificar el concepto de acumulación y uniformizar su vocabulario. Para ello es conveniente precisar con mayor claridad qué se puede acumular y desde dónde. Es importante recordar que solo es factible acumular insumos (bienes) o procesos productivos. Todos los acuerdos admiten la acumulación de bienes y en un número más limitado la acumulación por procesos.

El segundo aspecto a considerar es desde dónde se puede acumular. Usualmente, los acuerdos comerciales la habilitan entre los países miembros de un acuerdo. Sin embargo, algunos van más allá y admiten bajo ciertas condiciones acumular desde países no miembros del acuerdo (acumulación ampliada o extendida).

La acumulación ampliada o extendida es el mecanismo que facilita la convergencia operativa entre los acuerdos vigentes pues constituye la ligazón hoy inexistente entre ellos. La experiencia de la región muestra que la acumulación ampliada ha sido negociada en algunos acuerdos, pero no siempre se ha puesto en vigencia y cuando se ha implementado se lo ha hecho de manera diferente entre un acuerdo y otro.

Una forma pragmática de avanzar en la convergencia consiste en iniciar un proceso de negociación para acordar un reglamento de acumulación ampliada que posibilite su uso de manera generalizada y similar en todos los acuerdos. De lograrse, se conseguiría que la condición de originario de un insumo bajo un determinado acuerdo sea trasladable a otros acuerdos.

Sin duda es también ventajoso concentrarse en el denominador común de capítulos negociados, como es la liberación de bienes, pero buscando simultáneamente efectivizar una verdadera facilitación del comercio desde el punto de vista operativo. También es muy útil considerar como un punto de partida las normas vigentes de los tratados que vinculan a los países, para mejorarlas por medio de una nueva normativa que según los casos las articule, complemente o reemplace. Simultáneamente, esta nueva normativa debe contribuir a evitar o eliminar el impacto de medidas que dificultan o traban el comercio preferencial. Para tal *fin la pronta negociación de un reglamento de acumulación ampliada o extendida constituirá un mecanismo efectivo para iniciar y avanzar desde el punto de vista operativo, en un efectivo proceso de convergencia.*

La puesta en vigencia de un reglamento de esta naturaleza se basará en un sistema de geometría variable que potencie todo lo ya alcanzado y a la vez contemple su posible expansión por medio de la incorporación de las nuevas negociaciones.

Si se opta por este camino el mismo consistirá en un primer paso que contribuirá posteriormente a abordar un amplio acuerdo comercial que incluya tanto a todas las disciplinas que actualmente se negocian en los acuerdos comerciales así como las relaciones bilaterales pendientes de negociación entre todos los países.

No sería conveniente incluir desde un principio de manera conjunta la negociación del proceso de convergencia con las de las relaciones bilaterales faltantes, pues las dificultades en la concreción de estas últimas podrían impactar en el proyecto en su conjunto. Por el contrario, de existir voluntad política e interés en avanzar en las negociaciones faltantes, es conveniente que se lleven a cabo de manera paralela e

independiente. Adicionalmente para dar cabida a los resultados de estas negociaciones paralelas el proyecto de convergencia, junto con identificar y desarrollar mecanismos que profundicen el aprovechamiento de los productos ya negociados, deberá imprescindiblemente prever posibles ampliaciones de nuevos bienes y la incorporación de los resultados de estas paralelas o futuras negociaciones de los países que aún no han negociado bilateralmente sus productos.

Esto facilitara la conformación de cadenas de valor regionales eficientes dado que podrían ser integradas por productos y por proveedores que intercambian bajo distintos acuerdos insumos libres de aranceles y que simultáneamente puedan ser considerados originarios en todos los países miembros de los diversos acuerdos. Este reconocimiento expandido de la condición de originario hoy es inexistente e imposible de lograr. Sin lograr esto la conformación de cadenas de valor regional eficientes no dejará de ser una utopía.

Referencias Bibliográficas

Asociación Latinoamericana de Integración (2017) ALADI/SEC/Estudio 221.” Evolución del Comercio negociado 1993-2015”.

Cornejo, R. (2005) “Recientes innovaciones en los regímenes de origen y su incidencia en el proceso de verificación: el caso del CAFTA”, INTAL-ITD Documento de Divulgación 33, BID.

Cornejo, R. y J. Harris, (2007) ”Propuesta metodológica para la convergencia del Spaghetti Bowl de reglas de origen”, INTAL-INT Documento de Trabajo 34, BID.

Cornejo, R. (2017) “Facilitación de Comercio y Reglas de Origen: Una agenda pendiente” Puentes, volumen 18, número 1 - mayo 2017 ICTSD, (International Center for Trade and Sustainable Development). Ginebra, Suiza

Estevadeordal, A., J. Blyde, J. Harris y C. Volpe (2013), “Global Value Chains and Rules of Origin”, ICTSD –IADB prepared for the e15 Group on Global Value Chains, Development Challenges and Policy Options, Geneva, Switzerland.

Granados, J y R. Cornejo, (2006) “Convergence in the Americas: Some Lessons from the DR-CAFTA Process”, The World Economy.

Powell, Andrew (coord.) (2017) *Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial*. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. BID.

Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza Pacifico y su Acuerdo Marco de la Alianza Pacifico (junio 2012).

Regímenes de Origen de diversos Acuerdos de Complementación Económica de la ALADI (ACEs 18, 35, 36 58, 59 y 72)

Tratado de Montevideo de agosto de 1980 de creación de la ALADi y disposiciones posteriores

Glosario

Acuerdo: Un tratado entre países que establece tanto la eliminación/reducción de aranceles para su comercio bilateral como la reglamentación para la determinación de cuales productos calificarán como originarios de estos países, y por lo tanto serán beneficiarios de ese tratamiento arancelario preferencial.

Acumulación: Disposición que permite que insumos importados originarios y/o procesos de otro país miembro del área de libre comercio, sean considerados como originarios al determinar el origen de la mercancía que los incorpora.

Arancel: Derecho de importación. En general se calcula como un porcentaje del valor del bien importado (ad-valorem), pero en algunos casos se calcula sobre la cantidad o peso (específico), o una combinación de estos (mixto).

Arancel Preferencial: Arancel que pagan los productos negociados, después de aplicar sobre el Arancel de Nación Más Favorecida la reducción arancelaria acordada en la negociación.

Capítulo de Origen: Sección o acápite del cuerpo normativo del acuerdo que reúne las definiciones, exigencias, y procedimientos que aplican para determinar el origen de un producto.

Certificado de Origen: Documento especialmente emitido para documentar que una mercancía es originaria de un país miembro de un área de libre comercio.

Insumo Importado: Insumo que ha sido elaborado en un país diferente del país en que lo utiliza en la producción de otra mercancía.

Insumo no Permitido: Insumo no originario, que la regla de origen establece que no se puede utilizar en la producción de una mercancía si se quiere que esta mercancía sea originaria y, por lo tanto, acceda a las preferencias arancelarias negociadas.

Insumo Permitido: Insumo que, a pesar de ser no originario, la regla permite que se utilice en la producción y que la mercancía final con ella elaborada sea originaria y, por lo tanto, pueda acceder a las preferencias arancelarias negociadas.

Insumos no Originarios: Insumos producidos en cualquier país fuera del acuerdo o en un país miembro del acuerdo, pero sin cumplir con la respectiva regla de origen. El hecho de haber pagado este insumo los impuestos aduaneros o de haber sido comprado en el país en el cual se elabora la mercancía final, no cambia su condición de no originario.

Insumos Originarios: Insumo que cumple con las exigencias del Régimen de Origen y por lo tanto se lo considera como originario del país en el cual se ha llevado a cabo su proceso productivo independientemente de que en su elaboración se haya utilizado materiales importados de países no miembros del acuerdo u otros insumos no originarios de países miembros del acuerdo.

Mercancía Final: La mercancía motivo de la operación comercial para la cual se quiere determinar su carácter de originaria para poder acceder a las preferencias arancelarias negociadas.

Mercancía no Originaria: Mercancía que no cumple con las exigencias del Régimen de Origen por lo cual no se la considera como originaria del país en el cual se ha llevado a cabo su proceso productivo, y por consiguiente no podrá aprovechar las preferencias arancelarias negociadas.

Mercancía Originaria: Mercancía que por cumplir con las exigencias del Régimen de Origen se la considera como originaria del país en el cual se ha llevado a cabo su proceso productivo independientemente que en su elaboración se empleen o no insumos importados, y por consiguiente podrá beneficiarse con las preferencias arancelarias negociadas.

Preferencia Arancelaria: Margen de reducción del arancel de importación negociado en el acuerdo que se aplica sobre los aranceles de las mercancías originarias de países miembros del acuerdo.

Régimen de Origen: Cuerpo normativo con los alcances, criterios, exigencias, y obligaciones que establece el acuerdo en materia de origen.

Regla de Origen: Exigencias productivas que debe cumplir una mercancía elaborada en un área de libre comercio para que pueda llegar a ser considerada como originaria y por consiguiente ser beneficiaria de los tratamientos arancelarios preferenciales, así como de otros beneficios que adquieren los productos originarios al amparo de un acuerdo.

Sistema Armonizado (SA): El Sistema Armonizado de Designación y Clasificación de Mercancías es un esquema de clasificación de las mercancías administrado y mantenido por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), que se utiliza internacionalmente en el comercio entre países. El SA asigna códigos de hasta seis dígitos a todos los productos comerciables. Todos los países miembros de la OMA utilizan este sistema para definir sus aranceles. La OMA publica revisiones periódicas al SA, la más reciente en el año 2017. Las sucesivas versiones tienen más de 5.000 aperturas.

Sistema Generalizado de Preferencias: Régimen de concesiones unilaterales y no recíprocas de preferencias arancelarias que conceden los países de mayor desarrollo a los productos originarios de países de menor desarrollo.

Totalmente Obtenido y producido: Mercancía que no contiene ningún insumo importado de terceros países y que ha sido enteramente producido en un país miembro del acuerdo.

Valor de Contenido Regional: Participación del valor agregado en países miembros del acuerdo en el valor de una mercancía. Existen varias formas de cálculo en los distintos acuerdos.