

Aumentar la contribución de los Acuerdos Comerciales Preferenciales al comercio incluyente y equitativo

Módulo 1.3

José Durán Lima, Oficial de Asuntos Económicos

Andrea Pellandra, Oficial de Asuntos Económicos

Daniel Cracau, Oficial de Asuntos Económicos

Guayaquil, 20 y 21 de abril de 2017



UNITED NATIONS

ECLAC

¿Por qué comercian los países? ¿Las negociaciones comerciales inciden en la política social?

3. Política Comercial

- a. Negociaciones Multilaterales;
- b. Análisis económico de los TLC;
- c. Reglas básicas para que los TLC mejoren el bienestar;
- d. Mecánica del Proceso de Negociación.



UNITED NATIONS

ECLAC

Principales objetivos de aprendizaje

1. Comprender los mecanismos de creación de comercio y desviación de comercio aplicados a los Tratados de Libre Comercio (TLC) y sus efectos sobre el bienestar.
2. Identificar la capacidad de los TLC para actuar como "bloques de construcción" o "traba" con respecto a la liberalización multilateral.
3. Entender las cuestiones clave que surgen al hacer que los TLC sean más compatibles con el sistema multilateral y la forma en que el sistema multilateral incorpora los TLC.
4. Tres simples "reglas empíricas" que ayudan a asegurar que las TLCs mejoren el bienestar.
5. Entender como es la mecánica en la negociación de un acuerdo



UNITED NATIONS

ECLAC

A. El Sistema Multilateral



UNITED NATIONS

ECLAC

Introducción

- **La liberalización multilateral** siempre favorece el bienestar de los países pequeños y es deseable para los países grandes una vez que se tengan en cuenta los efectos de la economía política y la reciprocidad.
- Como sabemos por la literatura, la liberalización preferencial mediante un acuerdo con un socio o un pequeño número de socios es siempre ambigua desde el punto de vista del bienestar económico, tanto para los países grandes como para los pequeños.
- Sin embargo, por diversas razones, los progresos en la liberalización multilateral se han vuelto difíciles, mientras que muchos países están avanzando en los Tratados de libre comercio (TLC).
 - TLCs Sur-Sur.
 - TLCs Norte-Sur.
 - "Mega-Regionales".
- ¿Hay formas en que los países pueden "multilateralizar el regionalismo"?
- ¿Cómo puede el sistema multilateral de comercio (MTS) lidiar con el crecimiento de los TLC?



UNITED NATIONS

ECLAC

Vías alternativas en Política Comercial en América Latina y el Caribe



Con nubes en el horizonte

UNITED NATIONS

ECLAC

Principios del sistema multilateral de comercio

Para que el **Sistema Multilateral de Comercio (SMC)** funcione debe:

- **No discriminar**
 - Entre Países (“**Nación Más Favorecida**”)
 - Entre productos locales y extranjeros (“**trato nacional**”)
- **La barreras de comercio bajan por las negociaciones**
- **Predecible**
- **Más competitivo**
- **Más beneficioso a los países de menor desarrollo**

Fue "supervisado" por el GATT (1947-1994) y luego por la OMC (1995-presente)



UNITED NATIONS

ECLAC

Institucionalidad

- OIC, FMI, BIRF, (OIC no pudo constituirse)
- Se crea el GATT como organización alternativa
- Al abrigo del GATT, se negocian condiciones de liberalización comercial
- 1947-1956 (4 Rondas)
- 1956-1987 (3 Rondas: Dillon, Kennedy, Tokio)
- 1987-1994 (Ronda Uruguay – Se crea la OMC)
- 1994-2001 (Aplicación de Ronda Uruguay)
- 2002-? (Ronda del Desarrollo – DOHA, Qatar)
- MEGA-ACUERDOS
- Retorno del bilateralismo ????



UNITED NATIONS

ECLAC

Evolución del Comercio Internacional

- La segunda mitad del siglo XX estuvo matizada por una profundización de la Liberalización.
- Se conforman bloques comerciales, siendo el más avanzado el Europeo.
- Algunos países en desarrollo se abren al libre comercio desde fines de los 60's; y otros a partir de los 80's.
- La expansión del comercio estimulará el crecimiento (MOTOR DEL CRECIMIENTO)
- El comercio fue motor del crecimiento impulsando las CdV (Alemania, Estados Unidos, China) 3 grandes Fábricas
- La crisis internacional está frenando dicho impulso



UNITED NATIONS

ECLAC

Argumento para el libre comercio

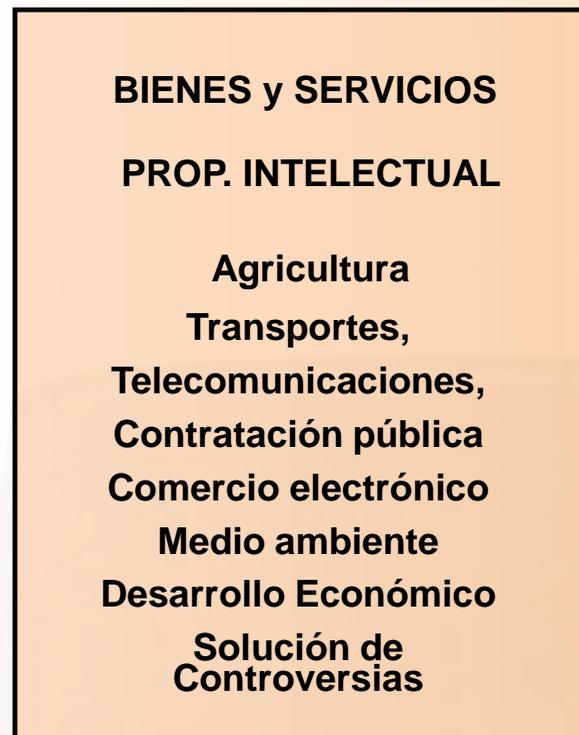
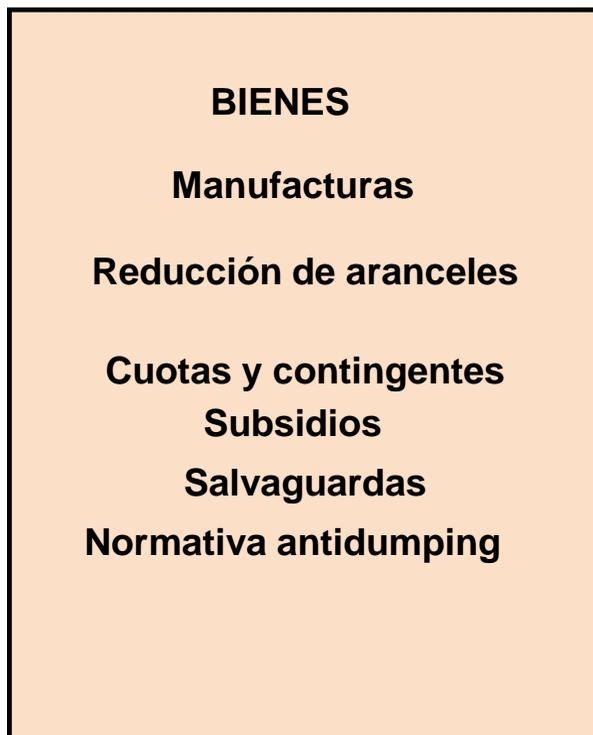


UNITED NATIONS

ECLAC

La Institucionalidad actual

GATT → **OMC**



UNITED NATIONS

ECLAC

Sistema multilateral de comercio y tratados de libre comercio

- **¿Cómo diseñar tratados de libre comercio que colaboren y no debilite el sistema multilateral de comercio?**
 - Maximizando la creación de comercio y minimizando la desviación de comercio
 - “Regionalismo Abierto”—Permitir la adhesión de los países dispuestos a aceptar las reglas de los acuerdos
 - Hacer un mayor uso de las cláusulas NMF de terceros países en los TLC
 - Cualquiera que sea la preferencia dada a un tercero en el futuro se amplía automáticamente a las partes originales del TLC
 - Simplificar, liberalizar y armonizar en la medida de lo posible las Reglas de Origen (ROO)
 - Simplificar y armonizar los TLC por “Macro región”
 - Por ejemplo, la APEC aplica códigos de conducta sobre el comercio de mercancías, la transparencia, la contratación pública, etc.



UNITED NATIONS

ECLAC

¿Cómo manejar mejor el crecimiento de los TLC?

Posibles aproximaciones a la multilateralización

1

- Apertura de los TLC para facilitar la adhesión de no miembros

2

- Reducir el margen de preferencia mediante la liberalización de los derechos de NMF

3

- "Armonizar" o homologar las reglas de origen (ROO)

4

- Crear nuevos "mega" grupos regionales que se superponen y suplanten TLC más pequeños

Todos los TLC tienen un impacto discriminatorio



La transparencia puede mejorar la función del "mercado de las TLC": posiblemente manteniendo la discriminación bajo control, ya que los socios deben considerar la demanda potencial de terceros para un acceso

"equivalente"

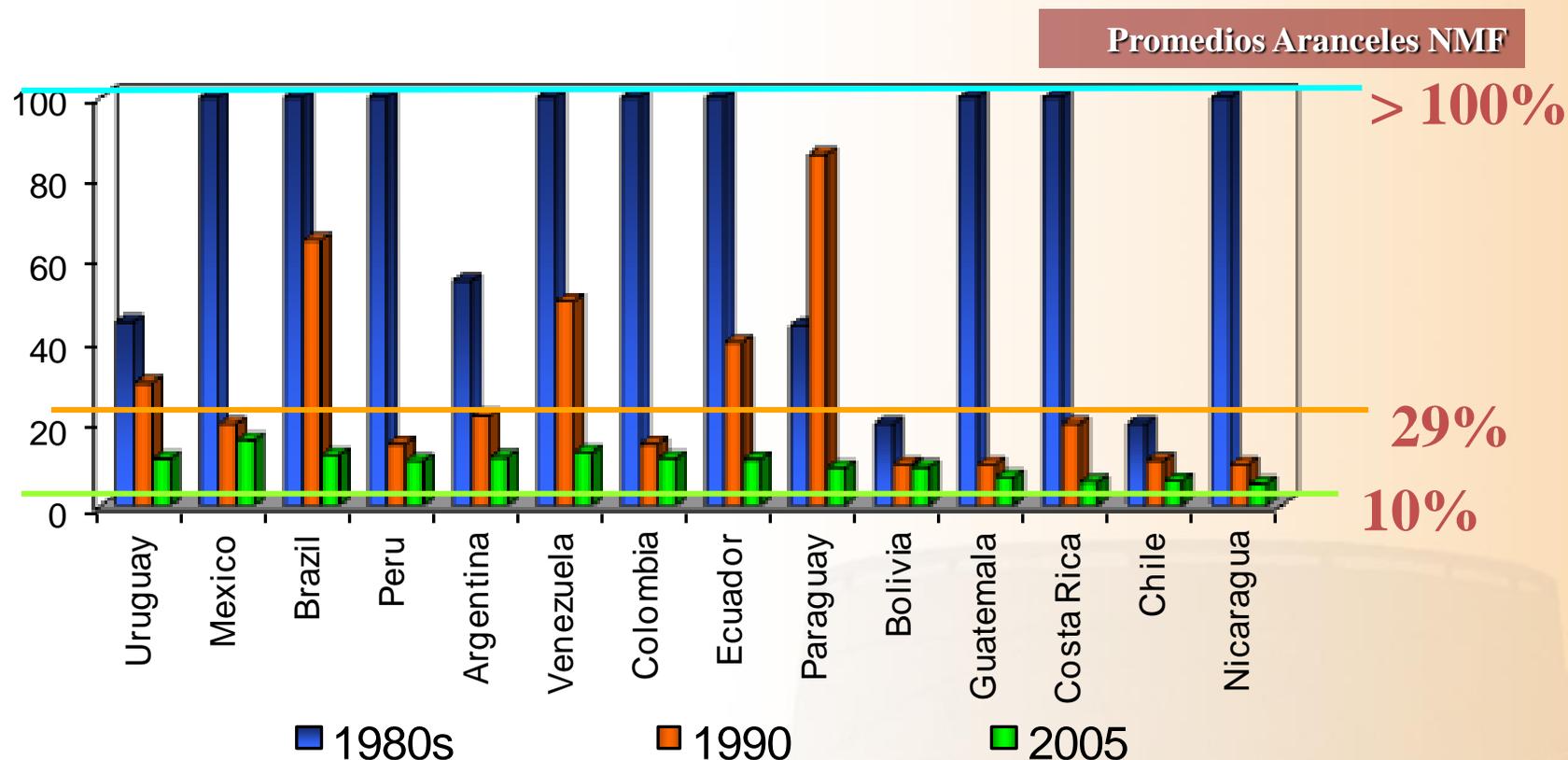
B. Análisis Económico de los TLC



UNITED NATIONS

ECLAC

América Latina y el Caribe: Evolución de los aranceles promedio NMF, 1980, 1990 y 2005



UNITED NATIONS

ECLAC

El arancel promedio ponderado por los Acuerdos Preferenciales alrededor de 2005 era del orden del 5%

Algunos Acuerdos en América Latina y el Caribe

INTRARREGIONALES

Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela;
 Mercado Común del Sur (Mercosur): Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay / Bolivia, Chile;
 Mercado Común Centromericano (MCCA): Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua;
 Chile – Comunidad Andina, MCCA, México, Panamá;
 México – Centroamérica; México – Uruguay;
 México – Bolivia; Comunidad Andina – MERCOSUR;
 Comunidad del Caribe (CARICOM); CARICOM – Costa Rica
 CARICOM – República Bolivariana de Venezuela; CARICOM – Colombia;;
 MCCA – República Dominicana; ALIANZA DEL PACÍFICO

CARICOM – MERCOSUR;
 México – Mercosur

EXTRARREGIONALES

Norte

Chile – Canadá, Estados Unidos, Unión Europea, Asociación Europea de Libre Comercio (AELC); **México** – Estados Unidos, Canadá, AELC, Unión Europea, Japón; CARICOM - UE
 CAFTA –RD – **MCCA, República Dominicana** – Estados Unidos
Costa Rica – Canadá;

Mercosur – Unión Europea;
 Ecuador – Rep. de Corea;

Sur

Chile – República de Corea; **Chile** – Nueva Zelanda, Singapur, Brunei;
Mercosur – India (450 productos)

Ecuador - Centroamérica



Acuerdos actuales
 (Suscritos)

Acuerdos futuros
 (Negociaciones)

Análisis Económico de los TLC: Introducción

- Hay una tensión básica en una liberalización comercial preferencial:
- Los TLCs constituyen una "liberalización discriminatoria"
 - La liberalización tiende a incrementar la eficiencia económica (bueno)
 - La discriminación tiende a reducir la eficiencia económica (malo)
- ¿Cuál es el efecto que domina depende de cada TLC en particular?



UNITED NATIONS

ECLAC

Análisis Económico de los TLC: Ejemplo

Asumamos que Ecuador importa ropa de China y Viet Nam

- **Las Camisetas de China cuestan \$ 10 en el mercado mundial**
- **Camisetas de Viet Nam cuestan \$ 11 en el mercado mundial**
- **Ecuador aplica inicialmente un arancel del 20% a la vestimenta de ambos orígenes**
- **Los consumidores ecuatorianos tienden a abastecerse de China (\$ 12) en lugar de Viet Nam (\$ 13.20)**



UNITED NATIONS

ECLAC

Análisis Económico de los TLC: Ejemplo

Experimento 1: Ecuador y China concluyen un TLC

- Suponga que los precios se mantienen iguales en el mercado mundial: las camisetas vietnamitas son de \$ 11 y las chinas de \$ 10
- En el mercado ecuatoriano, las camisetas chinas ahora se venden por \$ 10, pero las camisetas vietnamitas todavía se venden por \$ 13.20
- Los consumidores ecuatorianos siguen abasteciéndose de proveedores chinos, pero el precio más bajo significa que compran más.

El TLC da como resultado la creación de comercio



UNITED NATIONS

ECLAC

Análisis Económico de los TLC: Ejemplo

Experimento 2: Ecuador y Viet Nam concluyen un TLC

- Suponga que los precios se mantienen iguales en el mercado mundial: las camisetas vietnamitas son de \$ 11 y las chinas de \$ 10
- En el mercado ecuatoriano, las camisetas chinas siguen vendiendo por \$ 12, pero las vietnamitas ahora se venden por \$ 11.
- Los consumidores ecuatorianos tienden ahora a abastecerse de Viet Nam en lugar de China

El TLC produce una desviación del comercio, ya que las importaciones de Ecuador se obtienen ahora de un proveedor de mayor costo



C. Reglas Básicas para Mejorar el Bienestar



UNITED NATIONS

ECLAC

"Reglas básicas" para los TLC y las mejoras del bienestar

- **Un buen estudio prospectivo que evalúe las sensibilidades y espacios de maniobra (líneas rojas)**
- **El diseño de TLCs es cada vez más complejo**
 - Cobertura Sectorial
 - Profundidad del Acuerdo
 - Reglas de origen y la relación con otros TLCs
 - La relación con el sistema multilateral de comercio
 - Incorporación a CGV
- **¿Es posible plantear algunos principios generales que ayudarán a asegurar que las TLC mejoren el bienestar de los países en desarrollo?**



UNITED NATIONS

ECLAC

"Reglas básicas" para que los TLC mejoren el bienestar

- 1. Apuntar el trato preferencial a sectores donde el socio sea un proveedor de bajo costo, preferentemente un líder mundial**
 - Maximizar la creación de comercio
 - Limitar la desviación de comercio
- 2. Mantener bajos los aranceles preferenciales y de NMF**
 - Limita el ámbito de la desviación del comercio
 - Maximiza la probabilidad de creación de comercio
- 3. Los beneficios son mayores al integrarse con los mercados**
 - Grandes en relación con el mercado nacional
 - Tener niveles relativamente altos de protección antes de la integración
- 4. Se reduce el riesgo de desviación del comercio y se incrementa la utilización de preferencias si se incluyen reglas de origen (ROOs) más flexibles.**
 - Las ROOs no deberían restringir indebidamente a las empresas en la elección de los insumos-obstaculizan la competitividad global
 - Si la integración es con un socio (competitivo) es deseable, las ROO liberales proporcionan una fuerte garantía de que la creación de comercio dominará la desviación del comercio, y así el acuerdo mejorará el bienestar



UNITED NATIONS

ECLAC

D. Mecánicas del Proceso Negociador



UNITED NATIONS

ECLAC

Los gobiernos que negocian normalmente se preparan para las negociaciones mediante la realización de estudios particulares que **contemplan:**

- La evolución de los intercambios bilaterales y las relaciones económicas con el posible socio.
- Las políticas comerciales que se verían afectadas con el posible TLC.
- La determinación de las ventajas comparativas sectoriales en el potencial mercado;
- Simulaciones que contemplen los resultados esperados tras la suscripción de un TLC.
 - Sectores ganadores y perdedores
 - Cambios macroeconómicos esperados (PIB, consumo, inversión)
 - Efectos sociales (empleo y bienestar)
 - Estimaciones de creación y desviación de comercio
 - Evaluaciones ambientales (Sensibilidad ambiental)



UNITED NATIONS

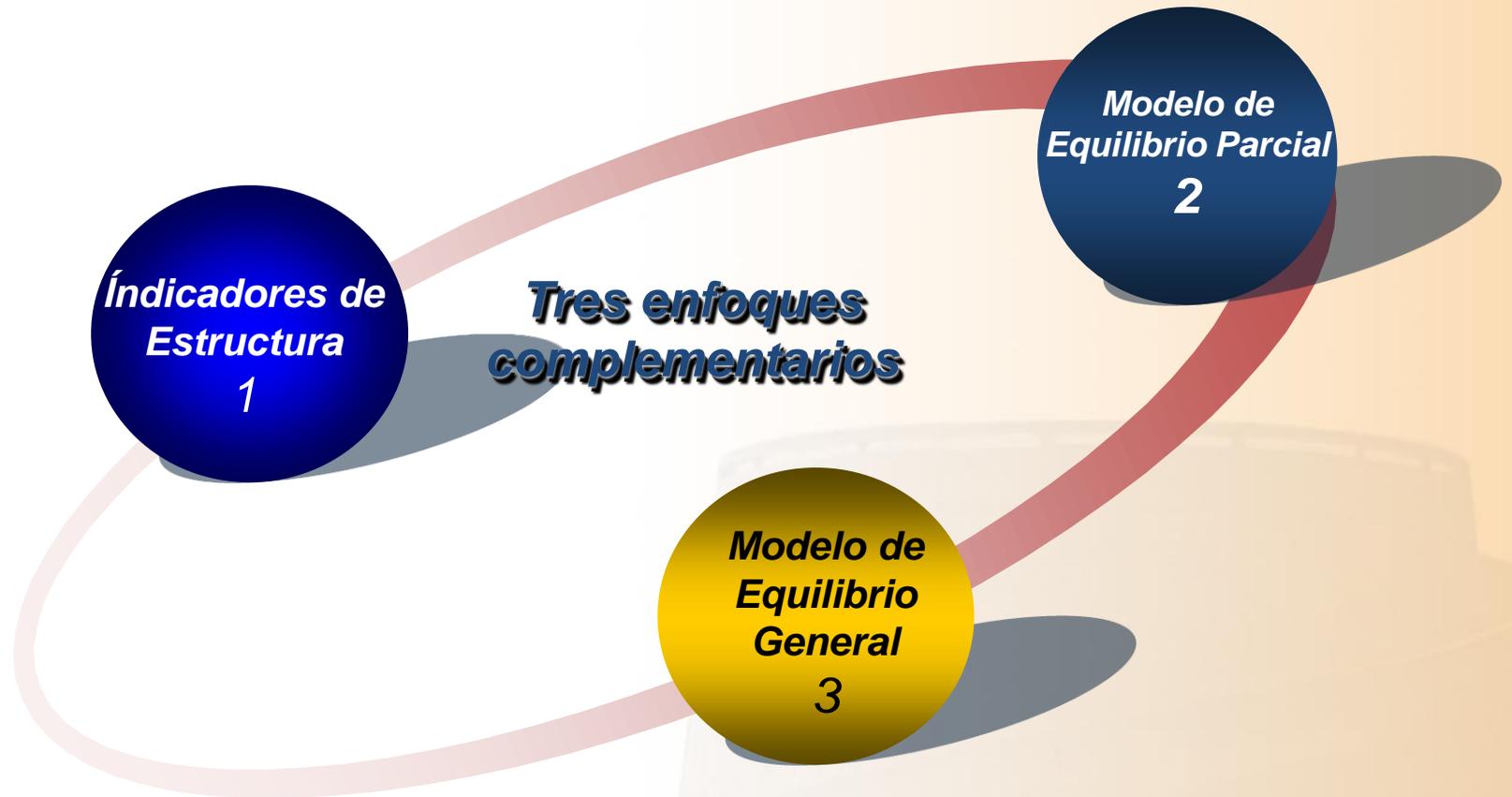
ECLAC

¿Cuáles son los elementos a considerar antes de comenzar una negociación comercial?

- Tener claridad sobre los **objetivos e intereses particulares** de los actores que se van a involucrar en las negociaciones
 - ✓ En el propio país y en la economía del socio
 - ✓ Identificar las sensibilidades (sectores vulnerables)
 - ✓ Preparar los equipos y cuadros técnicos
- De los objetivos trazados dependerá la energía a desplegar en las negociaciones.
 - ✓ Un acuerdo parcial de únicamente bienes es diferente de uno que involucre también servicios.
 - ✓ Tópicos como la propiedad intelectual, las compras públicas y las inversiones introducen mayor complejidad.



Las modalidades de análisis de impacto de los cambios en la política comercial de un país o región en tales estudios incluyen el uso de:



UNITED NATIONS

ECLAC

Toma de contacto con los principales actores involucrados en el proceso

- La negociación se hace en aras de la mejora de la posición relativa del país en el mercado mundial o en el del (los) socios con los que se negocia.
- Esto determinará que haya varios actores interesados
 - ✓ Asociaciones de productores (Agricultores, campesinos, PYMES, etc.)
 - ✓ Cámaras de Comercio e Industria
 - ✓ Asociaciones de Consumidores
 - ✓ Asociaciones de exportadores e importadores
 - ✓ Asociaciones profesionales
 - ✓ Asociaciones de industriales
 - ✓ Servicios académicos
 - ✓ Diferentes estamentos al interior del gobierno (Ministerios, Agencias particulares como aduanas, promoción de inversiones, etc.)



UNITED NATIONS

ECLAC

Principales ventajas del vínculo con los actores interesados

- Conocimiento del intereses particulares que pueden permitir la adopción de posturas defensivas y/o agresivas en las futuras negociaciones.
- Retroalimentación con información relevante para enfrentar la negociación.
- Obviamente el nivel de participación dependerá del tipo de acuerdo y los mayores o menores niveles de compromiso a adquirir.
- Algunas experiencias
 - ✓ Consultas Públicas realizadas por los Estados Unidos / UE a propósito de sus negociaciones.
 - ✓ El Cuarto Adjunto en las negociaciones de Chile
 - ✓ La formación de grupos de consulta en Costa Rica
 - ✓ La creación de Coaliciones de Servicios en varios países de la región



Cuáles son los temas que el negociador debe conocer a cabalidad al momento de la negociación

- Estructura productiva del país
- Características de los principales sectores involucrados en la negociación
- El nivel de protección arancelaria (nacional y el de los potenciales socios)
- El detalle de las sensibilidades locales
- Los marcos regulatorios
- Un mapeo de las principales barreras en el mercado de los socios.
- La identificación de escenarios posibles de la negociación
 - Liberalización completa
 - Liberalización excluyendo productos sensibles



UNITED NATIONS

Indicadores de Estructura

- **Desglose de la estructura**
- **Indicadores de Estructura**
 - Por productos (IHH; Índices de Similitud);
 - Indicadores *per cápita* (exportaciones, importaciones)
 - Análisis de saldos comerciales;
 - Índices de ventajas comparativas reveladas, especialización;
 - Índices de intensidad comercial;
 - Índices de comercio intra-industrial (IGL)
- **Medidas de protección**
 - Análisis de aranceles consolidados, NMF, y aplicados
 - Escalonamiento arancelario;
 - Cálculo de aranceles efectivos por socios



Cobertura de Acuerdos comerciales con Preferencias arancelarias intrarregionales y extrarregionales.

Estudios con Modelos de Equilibrio General Computable

- **Este tipo de modelos permite a los negociadores tener la idea de los posibles resultados de la aplicación de la liberalización comercial.**
- **Permite tener una idea de la sensibilidad doméstica ante la aplicación de un TLC:**
 - **Identifica las ganancias de bienestar**
 - **Los efectos sobre el comercio (exportaciones e importaciones)**
 - **Identifica los sectores ganadores y perdedores**
 - **Con módulos de microsimulaciones es posible obtener indicadores sociales**
- **El desafío de los negociadores radica en una correcta utilización de los resultados posibles de un estudio de este tipo.**
- **Normalmente, los detalles de un estudio de este tipo deben mantenerse bajo cláusula de Confidencialidad.**
- **Los resultados deben ser filtrados cuidadosamente, ya que en el estado de las negociaciones son información privilegiada.**



UNITED NATIONS

ECLAC

Negociaciones de Tratados: Mecánica

- Objeto de una negociación de un TLC depende de la coincidencia en las aspiraciones de las partes a negociar.
- La Profundidad de los acuerdos y por lo tanto el nombre que reciben depende de la profundidad y capacidad que los dos países quieran destinar al acuerdo además del estado de desarrollo de los socios comerciales.
 - El tratado de Adhesión del Ecuador al Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú
 - El acuerdo de asociación de entre la Unión Europea y Centro América
- Luego de un análisis preliminar respecto al interés de iniciar negociaciones es que un Gobierno decide formalmente el inicio de la mismas.



UNITED NATIONS

ECLAC

Negociaciones de Tratados: Temas

- **De acuerdo a una reglas generales de negociación de finidas entre las partes se discute de forma bilateral los siguientes puntos:**
 - **Apertura a nuevos mercados de bienes y servicios**
 - **Aumento de las oportunidades de inversión y protección de las inversiones**
 - **Hacer el comercio más barato: eliminando sustancialmente todos los derechos aduaneros y cortando la burocracia**
 - **Hacer el comercio más rápido - facilitando el tránsito por las aduanas y unificando normas técnicas y sanitarias**
 - **Hacer que el entorno de políticas sea más predecible – en particular en los ámbitos que afectan al comercio, como la propiedad intelectual, Derechos de autor, las normas de competencia, el marco de compras públicas además de un mecanismo de resolución de controversias**
 - **Apoyar el desarrollo sostenible - fomentando la cooperación, la transparencia y el diálogo con respecto a temas ambientales y sociales.**



UNITED NATIONS

ECLAC

Negociaciones de Tratados: Proceso

- Los equipos negociadores son liderados por un Jefe Negociador e incluyen expertos de cada uno de los aspectos que cubre el tratado.
- EL jefe negociador define distintas rondas de negociación que pueden cubrir todos el ámbito del tratado o aspectos específicos.
- Las negociaciones se hacen por rondas intercaladas entre los socios comerciales. La frecuencia y duración varía en cada proceso pero en general no son menores a 2-3 años y se pueden extender mucho más.
- En los momentos claves de la negociación el encuentro se hace entre los ministros de estado
- Una vez que se alcanza la finalización técnica de la negociación se informa a los parlamentos y se inicia la redacción legal de los textos negociados
- Una vez concluida la redacción del acuerdo este se firma por las autoridades designadas para tal efecto y se envía a los parlamentos para su ratificación.



UNITED NATIONS

ECLAC

Resumen

1. Los efectos del bienestar de entrar en un TLC son ambiguos debido al potencial para la desviación del comercio así como la creación del comercio.
2. Cuando el progreso a nivel multilateral está estancado, los TLC pueden parecer atractivos. Algunos pueden aportar en el multilateralismo, otros pueden ser un obstáculo.
3. Es primordial que el país se prepare bien para emprender un proceso de negociación de un tratado comercial.
4. En el diseño y la implementación de TLCs, es importante hacerlos lo más compatibles posible con el sistema multilateral de comercio.
5. Las CGV y el sistema complejo de abastecimiento global son razones adicionales para simplificar y armonizar los TLCs, así como para "multilateralizarlos".



UNITED NATIONS

ECLAC

Aumentar la contribución de los Acuerdos Comerciales Preferenciales al comercio incluyente y equitativo

José Durán Lima, Oficial de Asuntos Económicos

Andrea Pellandra, Oficial de Asuntos Económicos

Daniel Cracau, Oficial de Asuntos Económicos

Quito, 20 y 21 de abril de 2017



UNITED NATIONS

ECLAC