

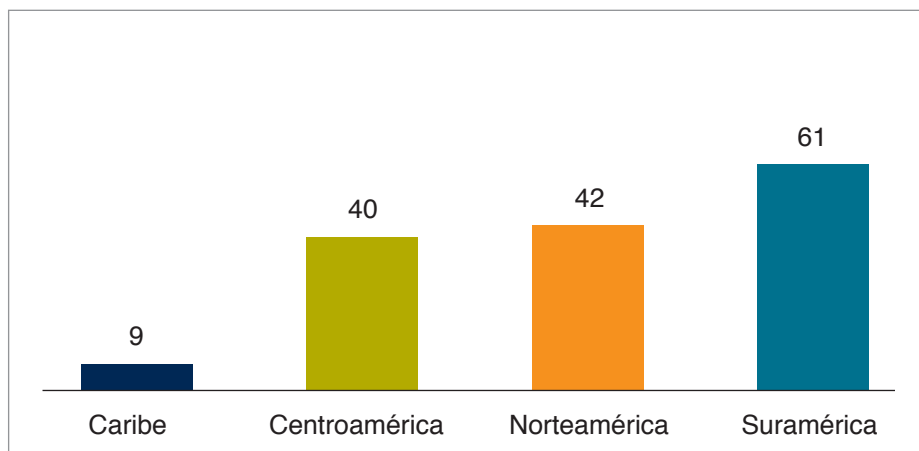


# Los acuerdos comerciales preferenciales como herramienta de apoyo al comercio agrícola<sup>1</sup>

Esta nota técnica, dirigida a los ministros de Agricultura de los países de las Américas, tiene el objetivo de informar sobre la importancia de aprovechar y dar un buen uso a los acuerdos comerciales preferenciales (ACP), dado que durante las últimas dos décadas los países de

las Américas han suscrito poco más de 140 ACP, con el fin de incrementar y diversificar productos y mercados de exportación, así como para mejorar su competitividad (ver la figura 1)<sup>2</sup>. Esto con miras a generar crecimiento económico, crear empleo, fomentar la transformación

**Figura 1. Acuerdos comerciales preferenciales en las Américas.**



Fuente: OMC 2019.

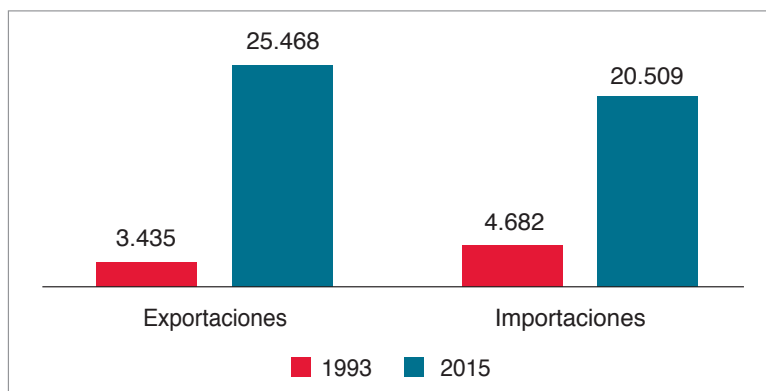
1. Elaborada por Anabel González, miembro de la Red de Consultores Permanentes del Programa Hemisférico de Comercio Internacional e Integración Regional del IICA.  
2. Los acuerdos están disponibles en [http://www.sice.oas.org/agreements\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/agreements_e.asp).

productiva y reducir la pobreza. A través del establecimiento de un marco de normas claras, transparentes y no discriminatorias que brindan certidumbre a los agentes económicos y de la liberalización del comercio de bienes y servicios, los ACP ofrecen condiciones favorables para lograr esos objetivos.

En el sector agrícola, en el que las barreras al comercio son más elevadas, los ACP juegan un papel aún más relevante para facilitar el acceso a los mercados. Un estudio reciente de la evolución del comercio agrícola

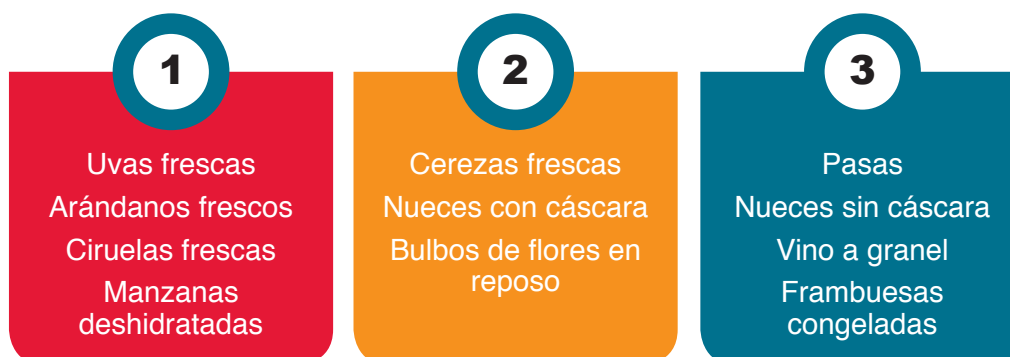
en el marco de 74 ACP durante el período 1998-2009 estima que los ACP incrementaron las exportaciones de los países socios entre 30 % y 40 % en promedio (Jean y Bureau 2015). En las Américas, por ejemplo, el crecimiento del comercio agrícola de México entre 1993 y el 2015 bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido muy acelerado: las exportaciones crecieron 642 %, mientras que las importaciones lo hicieron 338 % (ver la figura 2). En Chile, los ACP cubren el 95 % de sus exportaciones y han impulsado el crecimiento y dinamismo

**Figura 2. México: exportaciones e importaciones de bienes agrícolas bajo el TLCAN, 1993-2015** (en miles de millones de USD).



Fuente: BID 2018.

**Figura 3. Liderazgo de Chile en las exportaciones mundiales.**



Fuente: Direcon 2019.

de sus exportaciones no tradicionales (Direcon 2019). Bajo estos acuerdos, Chile ha diversificado sus exportaciones agrícolas y es hoy el primer, segundo y tercer exportador mundial de una serie de productos (ver la figura 3).

La suscripción de un ACP, sin embargo, es con frecuencia insuficiente para impulsar el comercio. Más allá de las condiciones de base en materia de competitividad y productividad que inciden sobre el posicionamiento en los mercados internacionales, factores de diversa naturaleza pueden limitar el aprovechamiento de estos acuerdos, en particular como instrumento de fomento de nuevas exportaciones o nuevos exportadores<sup>3</sup>. Entre ellos destacan los siguientes:

- **Condiciones de acceso a los mercados:** Aun cuando hay diferencias entre los ACP, no es inusual que estos excluyan algunos bienes del programa de desgravación arancelaria, quedando sujeta su importación al arancel de nación más favorecida o bien, en algunos casos, a cuotas de importación con un arancel preferencial para un determinado volumen de importación (FAO 2017). La evidencia muestra que las probabilidades de exportar aumentan cuanto mayor sea la preferencia arancelaria (Jean y Bureau 2015). Asimismo, reglas de origen<sup>4</sup> muy estrictas o complejas pueden limitar el comercio, sobre todo de pequeñas y medianas empresas
- **Falta de información y conocimiento:** El mayor conocimiento de los ACP está positivamente correlacionado con su utilización (PwC 2018). Inversamente, el desconocimiento del contenido e impacto de los ACP limita su aprovechamiento. El lenguaje técnico especializado de estos acuerdos dificulta su comprensión y su aplicación práctica (IICA 2016, Ecorys 2018).
- **Carencia de programas efectivos de apoyo exportador:** Más allá de los ACP, exportadores potenciales necesitan apoyo para recabar información relacionada con los mercados, así como para desarrollar esos mercados. La carencia de tales programas incide negativamente en las posibilidades de exportar, en particular de los pequeños y medianos agroexportadores. Por el contrario, una agencia efectiva de promoción contribuye al incremento de las exportaciones (Lederman *et al.* 2009).
- **Debilidades asociadas con la calidad o el volumen de las exportaciones:** El ingreso de productos agrícolas a los mercados

(Ecorys 2018). Disciplinas laxas en algunas áreas, como restricciones a la exportación, salvaguardias especiales o medidas sanitarias y fitosanitarias, también pueden limitar el potencial aprovechamiento de los ACP (OECD 2015).

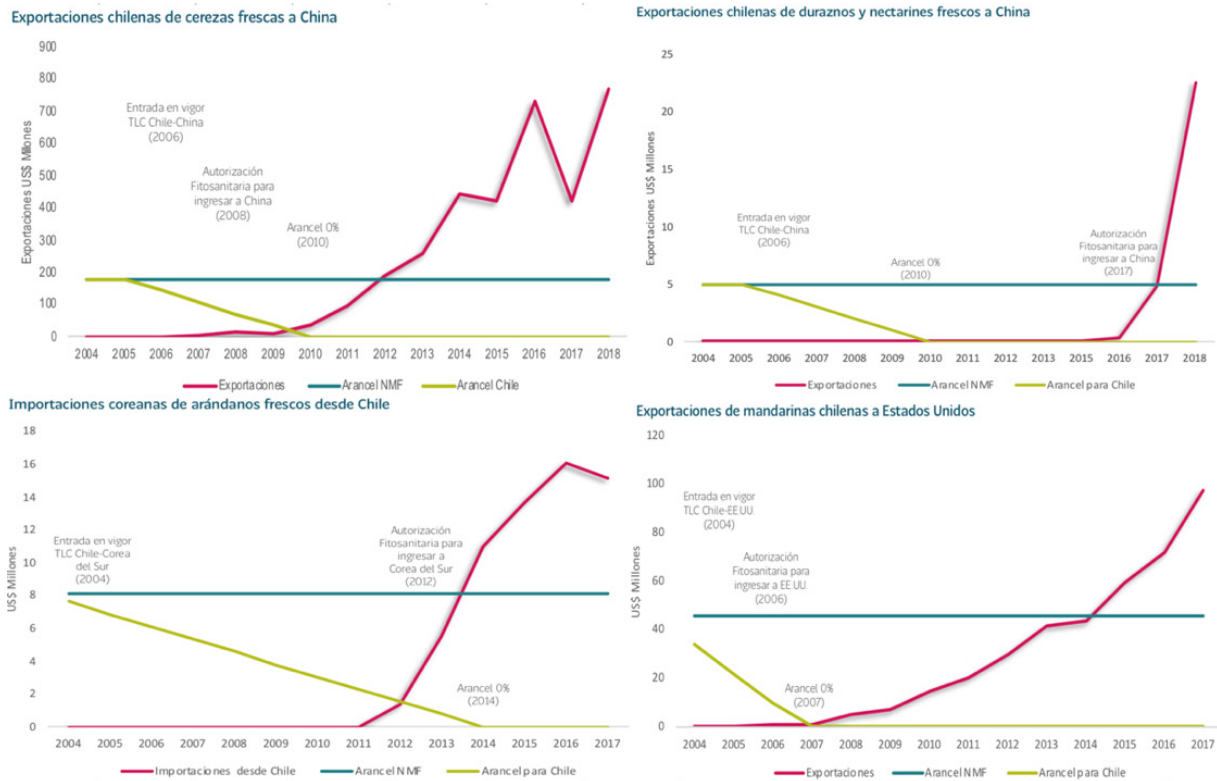
3. Los ACP también contribuyen al mejoramiento de la competitividad y productividad de los productores agrícolas, al brindar acceso a insumos y maquinaria en mejores condiciones de precio y calidad o con mayor contenido tecnológico.

4. Todo producto en un ACP debe cumplir con los criterios establecidos para determinar su procedencia, a efectos de beneficiarse del tratamiento arancelario preferencial previsto en el acuerdo.

está sujeto al cumplimiento de normas sanitarias y fitosanitarias, así como a medidas relacionadas con la inocuidad de los alimentos y la calidad. Debilidades en las capacidades públicas o privadas para cumplir estos estándares de manera sostenida, o bien para negociar los protocolos correspondientes, limitan

o impiden el acceso al mercado. La experiencia de Chile en la exportación de frutas a varios mercados confirma la relevancia de las autorizaciones fitosanitarias respectivas para impulsar las exportaciones (ver la figura 4). Igualmente, una oferta exportable más pequeña puede ser más difícil de colocar en los mercados.

**Figura 4. Impacto de autorizaciones fitosanitarias en el crecimiento de las exportaciones de frutas chilenas a mercados seleccionados.**



Fuente: Direcon 2019.

- **Costos del comercio:** Los costos asociados con el intercambio de productos agrícolas, incluyendo aranceles y medidas no arancelarias,

transporte, logística y procedimientos aduaneros, entre otros, son muy elevados en América Latina (Arvis 2012). En particular, el tiempo y el

costo de exportar e importar son muy superiores a los del promedio de los países desarrollados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (CEPAL 2017). Las fricciones que generan pueden llegar a anular las ventajas comparativas del país, impactando en particular en la capacidad de los pequeños y medianos productores agrícolas de participar en cadenas de valor agroalimentarias.

- **Debilidades institucionales:** La falta de personal capacitado en el sector público, una insuficiente coordinación interinstitucional y la carencia de recursos económicos, entre otros aspectos, pueden afectar el cumplimiento de funciones gubernamentales asociadas con el aprovechamiento de los ACP. La falta de organizaciones empresariales especializadas también puede incidir negativamente en la gestión de los intereses productivos frente al gobierno, lo mismo que la carencia de una cultura en general más empresarial y orientada a la exportación (IICA 2016).

Las condiciones para que productores y empresas hagan un mayor aprovechamiento de las oportunidades de los ACP pueden ser mejoradas mediante acciones de política pública y una mayor coordinación público-privada. Entre las principales acciones que pueden incrementar el uso de los ACP como

plataforma de exportación destacan las siguientes:

- **Prioridad de política:** Asignar carácter prioritario al crecimiento de las exportaciones y a la participación en cadenas agroalimentarias de valor contribuye a mandar una señal clara al sector productivo, a articular esfuerzos institucionales y a asignar los recursos necesarios para apoyar el aprovechamiento de los acuerdos comerciales.
- **Análisis especializados:** Llevar a cabo estudios especializados sobre los factores que inciden por mercado y por producto en la utilización de los ACP permite informar y dirigir con mayor efectividad los programas y recursos necesarios para fortalecer las condiciones para mejorar su aprovechamiento (CEPAL 2012).
- **Mejoramiento de las condiciones de acceso a mercados:** Los ACP deben ser entendidos como instrumentos “vivos”, que deben ser revisados para ajustarlos a las condiciones de mercado y, en especial en el sector agrícola, para revisar la exclusión de productos, las reglas de origen u otros factores que puedan limitar su utilización. La experiencia exitosa en otros productos y mercados puede apoyar este ejercicio, lo mismo que la experiencia de otros países. El fortalecimiento de las disciplinas en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, a través de la transparencia, de la convergencia de estándares incluyendo la adopción

de estándares internacionales, la regionalización y la equivalencia; contribuyen a la apertura efectiva de mercados (OECD 2015).

- **Diseminación de información y socialización del conocimiento:**

Aun cuando el texto de los ACP está disponible, la información relevante para el sector productivo debe “traducirse” de manera que tenga utilidad práctica. La utilización de plataformas electrónicas es una herramienta de utilidad que debe apoyar la organización de eventos y la elaboración de publicaciones con información detallada sobre las oportunidades del acuerdo. La diseminación debe darse al momento de entrada en vigencia del acuerdo, pero debe también ser continua, en el marco de esfuerzos sostenidos para su aprovechamiento.

- **Inteligencia de mercados y programas de promoción comercial:**

La tarea de las agencias de promoción de exportaciones es crítica para construir la imagen-país; para brindar servicios de apoyo a las exportaciones, tales como capacitación en exportaciones, asistencia técnica y construcción de capacidades exportadoras; para llevar a cabo labores de mercadeo, tales como ferias comerciales, misiones de exportación e importación y contactos internacionales, entre otros; y para apoyar con inteligencia comercial, estudios de mercado y publicaciones de apoyo al sector.

- **Fortalecimiento de las capacidades de cumplimiento de estándares:** La capacidad de exportación de bienes

agrícolas va ligada a la capacidad de cumplir los estándares en los mercados de exportación, así como de demostrar el cumplimiento de esos estándares. En consecuencia, el fortalecimiento de capacidades públicas y privadas en materia de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal es esencial. Ello incluye mejorar la capacidad técnica para procedimientos de prueba, inspección, certificación y aprobación para los regímenes de cuarentena; para llevar a cabo análisis de riesgo y determinar los niveles adecuados de protección; y para mejorar la eficacia de los servicios de información. El fortalecimiento de las capacidades en materia de trazabilidad de los productos es importante también.

- **Facilitación del comercio:** Una agenda decidida de implementación del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, de manera más amplia, de reducción de los costos del comercio es fundamental para mejorar la competitividad de los productos de exportación. Esto debe comprender la mejora de la gestión aduanera y la facilitación y agilización de trámites, mayor inversión pública y mejoramiento de la coordinación interinstitucional. La transparencia y la simplificación deben estar a la base de este esfuerzo, y el uso de nuevas tecnologías, como *blockchain*, debe ser explorado para agilizar el comercio (ver el recuadro 1).

- **Fortalecimiento de capacidades institucionales:** Mejorar las capacidades de las instituciones del sector público, en particular de

### Recuadro 1. Uso de tecnología blockchain para agilizar el comercio bajo el TLCAN y el DR-CAFTA.

En setiembre de 2018, la agencia de aduanas y protección en frontera de Estados Unidos (Customs and Border Protection, o CBP por sus siglas en inglés) llevó a cabo una prueba de concepto para evaluar la aplicación de la tecnología blockchain para agilizar el seguimiento a los cargamentos bajo el TLCAN y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés). El objetivo principal fue evaluar la viabilidad de utilizar esta tecnología para recibir información relacionada con el certificado de origen y llevar a cabo verificaciones de origen. La evaluación de esta prueba encontró que el uso de la tecnología permitió una comunicación prácticamente instantánea entre CBP y el comercio, una mejora en la recepción de la documentación y un procesamiento más expedito por parte de CBP. Además, eliminó la necesidad de documentación manual y la duplicación de información de ingresos y permitió la identificación temprana de problemas potenciales, la recepción de la información completa desde el inicio, un acceso más fácil y una comunicación más directa con el importador, así como un acceso más expedito a la documentación de base.

**Fuente:** CBP 2019.

los ministerios de Agricultura y de Comercio, así como de las entidades encargadas de los procedimientos aduaneros y de la gestión en fronteras es crítico con miras a un abordaje alineado y efectivo del sector público en relación con el aprovechamiento de los acuerdos comerciales. La coordinación con organizaciones fortalecidas y especializadas del sector privado que articulen los intereses productivos es indispensable.

- **Apoyo de la comunidad internacional:** El apoyo de la cooperación internacional es importante para construir capacidades, socializar buenas prácticas, colaborar con recursos financieros y, en general, fortalecer la cultura exportadora de la región.

Al priorizar estas acciones en el ámbito de cada país, es importante señalar que un abordaje integral, que incorpore distintas medidas, tiene más posibilidades de generar resultados que intervenciones aisladas. El éxito de Chile en exportar frutas frescas a China es un ejemplo de ello (ver el recuadro 2).

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es un socio clave de los países de las Américas para apoyar un mayor aprovechamiento de los ACP a través de la provisión de instrumentos analíticos, la diseminación y socialización de información y conocimiento, el diseño de estrategias, la alineación institucional, la construcción de capacidades y la capacitación de agentes públicos y privados.

## Recuadro 2. Caso de éxito: la exportación de frutas frescas de Chile a China.

Con una canasta de exportación que incluye, entre otros, cerezas, ciruelas, uvas, manzanas, aguacates y kiwi, Chile se convirtió en 2017 en el segundo exportador de frutas frescas a China. Con más de USD 1000 millones en exportaciones, Chile suplió el 18 % de ese mercado, superando a otros abastecedores como Vietnam, Filipinas, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia.

Un conjunto de factores explica el éxito de Chile en conquistar el mercado chino de frutas frescas:

- **Enfoque estratégico:** China es un mercado prioritario para ProChile —la agencia de promoción de exportación— y para el gobierno como un todo. A efectos de construir una relación, ProChile trabaja con una estrategia de largo plazo centrada en la introducción de un nuevo producto cada año, aprendiendo de experiencias anteriores y expandiendo su red de contactos.
- **Condiciones preferenciales de acceso a mercados:** El tratado de libre comercio entre ambos países favorece el ingreso de los productos chilenos al mercado, mientras que las agencias sanitarias y fitosanitarias han jugado un papel crítico para utilizar el estatus sanitario privilegiado del país para abrir nuevos mercados.
- **Efectiva promoción comercial:** Chile cuenta con cuatro oficinas comerciales en China (en Shanghai, Guangzhou, Pekín y Hong Kong), así como un consejero agrícola basado en Pekín. También realiza una serie de eventos promocionales y de actividades de mercadeo para aumentar la presencia en el mercado, incluyendo el apoyo político de enviados de alto nivel. Por ejemplo, la campaña de mercadeo “Disfrute su momento rojo” busca expandir el consumo de cerezas a lo largo de todo el año.
- **Alianzas público-privadas:** ProChile trabaja estrechamente con las asociaciones de exportadores de la fruta para mejorar la calidad, mejorar el posicionamiento en el mercado y financiar labores de inteligencia para identificar tendencias y oportunidades.

Además, Chile está explorando posibilidades de exportación de frutas secas, de vinculación con empresas chinas y de capacitación a empresas locales, para que puedan explotar las ventajas del comercio electrónico.

**Fuente:** González 2018.



A su vez, el IICA cuenta con el Programa Hemisférico de Comercio Internacional e Integración Regional, mediante el cual brinda cooperación técnica focalizada en promover el comercio agroalimentario y apoyar los procesos de integración regional y la articulación de la política comercial.

Para impulsar el comercio agroalimentario, el Programa impulsa **acciones en materia de política comercial** para mejorar la administración y el aprovechamiento de los acuerdos comerciales internacionales en los países de las Américas, respalda la participación efectiva de los países en foros internacionales, provee información sobre los acuerdos comerciales, realiza análisis de prospección de los escenarios del comercio y sus repercusiones e impacto en los tratados de libre comercio (TLC) y apoya el seguimiento de nuevas negociaciones comerciales agrícolas que surjan entre los países. Adicionalmente, desarrolla acciones en materia de promoción comercial e internacionalización para que las empresas y organizaciones de productores del sector agroalimentario puedan aprovechar al máximo las

oportunidades de los acuerdos comerciales y los procesos de integración.

Entre las acciones impulsadas por el Programa para **mejorar la administración y el aprovechamiento de los acuerdos comerciales internacionales** en los países de las Américas, se destacan la armonización y reducción de barreras arancelarias, así como la homologación y modernización de algunas barreras no arancelarias. También apoya a los países miembros en el seguimiento de las negociaciones y compromisos vinculados con la política comercial, así como en el entendimiento de los acuerdos comerciales negociados y las oportunidades comerciales que el país tiene para importar o exportar determinados productos en el marco de esos acuerdos.

Para más información puede ponerse en contacto con Adriana Campos Azofeifa, Gerente del Programa Hemisférico de Comercio Internacional e Integración Regional del IICA, mediante el correo electrónico [adriana.campos@iica.int](mailto:adriana.campos@iica.int) o el teléfono (506) 2216-0170.

## Referencias

- Arvis, JF; Duval, Y; Shepherd, B; Utotham, C. 2012. Trade Costs in the Developing World: 1995-2010 (en línea). Bangkok, Tailandia, ESCAP. Consultado jul. 2019. Disponible en <https://www.unescap.org/sites/default/files/AWP%20No.%20121.pdf>. (ARTNeT Working Paper Series December, No. 121).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos de América). 2018. Estudio de identificación de los bloques económicos, así como los sectores productivos en los que México tendría una mayor oportunidad de integración comercial: Parte 1 (en línea). Washington, D. C., Estados Unidos de América. Consultado jul. 2019. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/estudio-de-identificacion-de-los-bloques-economicos-asi-como-los-sectores-productivos-0>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile). 2012. Herramientas para el análisis del aprovechamiento de los acuerdos comerciales: El caso del tratado entre Chile y los Estados Unidos (en línea). Santiago, Chile. Consultado jul. 2019. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4347/1/S1200699\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4347/1/S1200699_es.pdf).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile). 2017. Trade facilitation and paperless trade implementation in Latin America. Regional Report (en línea). Santiago, Chile. Consultado jul. 2019. Disponible en [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/TF\\_JointUNRCsApproach/ECLAC-RegionalReport\\_2017.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/TF_JointUNRCsApproach/ECLAC-RegionalReport_2017.pdf).
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Chile). 2019. Impacto de los tratados de libre comercio. Hacia una política comercial inclusive (en línea). Santiago, Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores. Consultado jul. 2019. Disponible en <https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2019/01/IMPACTO-digital.pdf>.
- Ecorys. 2018. Study on the use of Trade Agreements. Final Report (en línea). Rotterdam, Países Bajos. Consultado jul. 2019. Disponible en <https://www.ecorys.com/sites/default/files/2019-07/study-on-the-use-of-trade-agreements%20%283%29-compressed.pdf>.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations, Italia). 2017. The treatment of agriculture in regional trade agreements (en línea). Roma, Italia. Consultado jul. 2019. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i8010e.pdf>. (Trade Policy Briefs No. 29, octubre).
- González, Anabel. 2018. Latin America-China trade and investment amid global tensions. A need to upgrade and diversify (en línea). Washington, D. C., Estados

Unidos de América, Atlantic Council. Consultado jul. 2019. Disponible <https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Latin-America-China-Trade-and-Investment-Amid-Global-Tensions.pdf>.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Costa Rica). 2016. Desafíos, oportunidades y perspectivas del acuerdo comercial con Estados Unidos: el caso de tres cadenas y países de América Latina y el Caribe (en línea). San José, Costa Rica. Consultado jul. 2019. Disponible en <http://www.iica.int/sites/default/files/publications/files/2016/b4122e.pdf>.

Jean, S; Bureau, JC. 2015. Do regional trade agreements really boost trade? Estimates for agricultural products (en línea). París, Francia, CEPII. Consultado jul. 2019. Disponible en <https://pdfs.semanticscholar.org/b2a3/edc1f1035a0564953aecabc7f255db49c9dc.pdf>. (CEPII Working Paper No. 2015-9, junio).

Lederman, D; Olarreaga, M; Payton, L. 2009. Export promotion agencies revisited (en línea). Washington, D. C., Estados Unidos de América. Consultado jul. 2019. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4315/WPS5125.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. (World Bank Policy Research Working Paper 5125, noviembre).

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development, Francia). 2015. Regional trade agreements and agriculture (en línea). París, Francia. Consultado jul. 2019. Disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js4kg5xjvfvf-en.pdf?expires=1563454194&id=id&accname=guest&checksum=7B21E9B2C2B4B3DEE6F2CB5DD7958D80>. (OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 79, marzo).

OMC (Organización Mundial del Comercio, Suiza). 2019. Acuerdos comerciales regionales vigentes. Participación por región (en línea). Ginebra, Suiza. Consultado jul. 2019. Disponible en <http://rtais.wto.org/UI/charts.aspx>.

PwC (PricewaterhouseCoopers, Australia). 2018. Free trade agreement utilization study (en línea). Australia. Consultado jul. 2019. Disponible en <https://southkorea.embassy.gov.au/files/seol/free-trade-agreement-utilisation-study-pwc-report.pdf>.

United States Customs and Border Protection. 2019. Commercial Customs Operations Advisory Committee (COAC) Government Issue Paper: (Emerging Technologies) (en línea). Washington, D. C., Estados Unidos de América. Consultado jul. 2019. Disponible en <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2019-Feb/CBP%20Next%20Generation%20Emerging%20Technologies%20External%202-12-19.pdf>.



**Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura**

**Sede Central.** Apartado postal 55-2200.  
San José, Vázquez de Coronado, San Isidro 11101 - Costa Rica  
Tel.: (+506) 2216 0222 • Fax: (+506) 2216 0233  
Correo: [iicahq@iica.int](mailto:iicahq@iica.int) • Sitio web: [www.iica.int](http://www.iica.int)