

Artículo

La Alianza del Pacífico: ¿apuesta estratégica de la política exterior colombiana?

Ricardo Coutin^a y José Miguel Terán^{b,*}^a Contratista, Grupo de Desarrollo Económico, Alcaldía de Santiago de Cali, Cali, Colombia^b Coordinador, Programa de Estudios de la Alianza del Pacífico - PEAP, Universidad Icesi, Cali, Colombia

INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Historia del artículo:

Recibido el 28 de abril de 2016

Aceptado el 27 de octubre de 2016

On-line el 7 de diciembre de 2016

Códigos JEL:

F02

F15

K33

Palabras clave:

Alianza del Pacífico

Integración

Estudios comparados

Comercio exterior

Normas de origen

RESUMEN

En el presente artículo se desarrolla un estudio comparado de los tratados bilaterales de los países de la Alianza del Pacífico con China, Corea del Sur y Japón, desde 1990. Como este campo de estudio ha sido poco explorado, se busca brindar una primera aproximación con énfasis en las relaciones comerciales. En el documento se presenta una comparación de los principales indicadores de comercio exterior y los tratados bilaterales con las contrapartes asiáticas. Partiendo de esto, se enfoca en el aprovechamiento que pueden tener las normas de origen en el marco de la Alianza. A partir de lo anterior, se concluye que Colombia, por su posición entre sus socios de la Alianza, puede hacer uso de la acumulación como una estrategia de corto y mediano plazo para promover y diversificar el comercio internacional.

© 2016 Universidad Icesi. Publicado por Elsevier España, S.L.U. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

The Pacific Alliance: An strategic challenge for Colombian foreign policy?

ABSTRACT

The article develops a comparative study of bilateral treaties of the members of the Pacific Alliance with China, South Korea and Japan since 1990. This field of study has been little explored; hence the article seeks to provide a first approach with special emphasis on trade relations. Therefore, the document presents a comparison between main indicators of foreign trade and the bilateral treaties with Asian counterparts. Afterwards, it focuses on the use that can be given to rules of origin within the Alliance. The text concludes that Colombia, due to its position among its partners of the Alliance, can make use of cumulation as a strategy of short and medium term to promote and diversify international trade.

© 2016 Universidad Icesi. Published by Elsevier España, S.L.U. This is an open access article under the CC BY license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

JEL classification:

F02

F15

K33

Keywords:

Pacific Alliance

Integration

Comparative studies

Foreign trade

Rules of origin

* Autor para correspondencia. Universidad Icesi, Calle 18 No. 122-135, Cali, Colombia.
Correo electrónico: teran.obando@gmail.com (J.M. Terán).

A Aliança do Pacífico: compromisso estratégico da política externa colombiana?

R E S U M O

Classificações JEL:

F02
F15
K33

Palavras-chave:

Pacific Alliance
Integração
Estudos comparativos
Comércio exterior
Regras de origem

Neste artigo desenvolve-se um estudo comparativo dos tratados bilaterais de países da Aliança do Pacífico com a China, a Coréia do Sul e Japão desde 1990. Como este campo de estudo tem sido pouco explorado, visa-se à proporcionar uma primeira aproximação com ênfase em relações comerciais. O documento apresenta uma comparação dos principais indicadores de comércio exterior e tratados bilaterais com os seus homólogos asiáticos. A partir daí, ele se concentra no uso que podem ter as regras com origem no âmbito da Aliança. A partir do exposto, conclui-se que a Colômbia, por sua posição entre os seus parceiros de aliança, pode fazer uso da acumulação como uma estratégia de curto e médio prazo para promover e diversificar o comércio internacional.

© 2016 Universidad ICESI. Publicado por Elsevier España, S.L.U. Este é um artigo Open Access sob uma licença CC BY (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

1. Introducción

El presente escrito trata un tema de moda: la Alianza del Pacífico (AP) y las oportunidades que dicho mecanismo de integración pueda representar para Colombia y sus pares de la Alianza. Este tema se ha vuelto prioritario en la agenda pública y privada nacional, donde los principales promotores son el Gobierno, los entes territoriales, los empresarios, la sociedad civil y los gremios, entre otros.

Así mismo, la AP ha tomado relevancia en la academia y han surgido algunos artículos al respecto. Sin embargo, los estudios siguen siendo escasos, especialmente aquellos que brinden un panorama comparado de los tratados internacionales que sus miembros hayan suscrito con economías asiáticas. Por otra parte, es particularmente preocupante que los actores empresariales no conozcan a fondo las oportunidades que brindan los acuerdos internacionales mencionados, debido a que son, en principio, los actores que más deberían explotarlos. Dado lo anterior, el presente estudio busca brindar una aproximación a dicho tema desde una perspectiva comparada.

De esta forma, se propone realizar un primer aporte para cerrar esa brecha de información partiendo de un análisis específico: la posibilidad de acumular normas de origen¹. Lo anterior, dado que es una de las principales herramientas con que cuentan los miembros de la AP, que puede ser aprovechada de manera diferenciada por cada uno de estos para dinamizar sus relaciones con las tres principales economías asiáticas. En este sentido, el objetivo de la presente investigación es contrastar, a través de un estudio comparado, las relaciones comerciales de los Estados miembros de la AP con China, Corea del Sur y Japón a través de los tratados bilaterales celebrados por las partes entre 1990 y 2014.

Las relaciones comerciales entre Asia y América Latina han sido un objeto de estudio que ha tenido gran atención y producción académica, sobre todo por la importancia económica de China en la región (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 2015). A pesar de ello, los tratados no han sido tenidos en cuenta como un insumo importante para explicar las interacciones comerciales. No obstante, en la presente investigación sí tendrán un papel central.

De esta forma, el trabajo está dividido —además de esta introducción— en las siguientes secciones. Primero, se presentará un análisis conceptual referente al rol de los tratados en la política exterior; segundo, se introducirá la metodología y planteamiento

del problema de investigación; tercero, se estudiarán las relaciones América Latina-Asia; cuarto, se realizará un análisis del proceso de integración denominado Alianza del Pacífico desde una perspectiva comercial; quinto, se analizará el cuerpo de los tratados de los países miembros de la AP con China, Corea y Japón, haciendo especial énfasis en la unificación de las normas; así mismo, se desarrollará el tema de las normas de origen y el trato que pueden tener en el marco de la Alianza. Finalmente, el artículo concluye que Colombia es el país que más puede aprovechar los acuerdos de los pares de la AP, a través de la acumulación de origen², dada su posición rezagada en tratados celebrados con los países asiáticos bajo estudio.

2. El papel de los tratados como expresión de la política exterior

La base para el desarrollo del presente texto son los tratados bilaterales celebrados entre los países bajo estudio, y por ello es necesario realizar la siguiente precisión conceptual. En el presente texto se parte de la idea de que los tratados ratificados representan un indicador razonablemente fiable de las tendencias de la política exterior, debido a que los gobiernos llevan a cabo una amplia y creciente proporción de sus relaciones exteriores a través de acuerdos formales (Slaughter, Tulumello y Wood, 1998); esta idea es compartida por Milanese y Fernández (2012) y se acoge en el presente texto.

Por lo tanto, los tratados sirven como un insumo importante para el estudio y la explicación de los fenómenos internacionales. Son la expresión material de la voluntad de los sujetos de derecho internacional y representan la fuente primordial del derecho que regula la comunidad internacional, porque de estos emergen la mayoría de normas jurídicas internacionales, que en el caso de los tratados bilaterales son las que regulan las relaciones entre los Estados contratantes.

Slaughter et al. (1998), enmarcados en lo que denominan una nueva generación de estudios interdisciplinarios entre el Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales, exponen que los intereses en política exterior se traducen progresivamente en un conjunto concreto de normas legales. Dichas normas son los tratados, considerados *hard law*, que a su vez pueden entenderse como normas de unificación de las regulaciones en sus materias particulares. Lo anterior es relevante para el interés del presente texto,

¹ Según la OMC (2014), las normas de origen son los criterios necesarios para determinar la procedencia nacional de un producto; las mismas implican derechos y restricciones aplicados a la importación, los cuales pueden variar según el origen de los bienes importados (OMC, 2014). Este tema se desarrollará posteriormente en el texto.

² La acumulación de origen es un criterio de determinación del origen de las mercancías donde los insumos originarios de uno de los países signatarios de un acuerdo comercial son considerados originarios de otro país en el que ha tenido lugar parte del proceso productivo. Por ello la acumulación puede representar beneficios para los encadenamientos productivos (Brigard y Urrutia Abogados, 2016).

debido a que dichas normas tenderán a fomentar el comercio internacional.

A pesar de lo anterior, vale aclarar que el presente documento sigue la línea de [Milanese y Fernández \(2012\)](#), quienes argumentan que no es viable reducir la política exterior del Estado a la diplomacia o a la firma y ratificación de tratados internacionales. Por esa razón, la información que se deriva del presente estudio muestra solo una realidad parcial, pero representa un interesante aporte para el análisis de la política exterior ([Milanese y Fernández, 2012](#)) y el comercio internacional.

Es necesario resaltar que el presente texto se desarrolla sobre el denominado enfoque estatocéntrico³, que puede entenderse a través del concepto de gobierno que se refiere a las instituciones formales del Estado-nación y sus funciones ([Van den Brande, Happaerts y Bruyninckx, 2008](#)) que se ejecutan a través de reglas de juego formales, como las estructuras institucionales ejemplificadas en la Constitución, las leyes y los tratados, que son una de las instituciones propias al concepto de Gobierno.

Con base en la idea anterior, se hace evidente el enfoque de estudio mencionado, en la medida que se analizan los tratados celebrados entre Estados, siendo estos la unidad central de análisis. Si bien dicho enfoque es un elemento transversal para explicar la política exterior y comprender las relaciones estatales, cuenta con algunas limitaciones derivadas de la complejidad de las interacciones internacionales actuales⁴. En esta medida el presente estudio podrá ser complementado, con el fin de contar con un mayor entendimiento de las relaciones internacionales de los socios en la AP, con análisis en el ámbito sub-nacional y entre actores diversos (cámaras de comercio, universidades, sociedad civil organizada, etc.).

3. Metodología y planteamiento del problema de investigación

El artículo presenta una comparación de casos más similares ([Burnham, Gilland, Grant y Layton-Henry, 2008](#)) y parte de dos supuestos básicos: el primero es que los países de la AP son casos comparables por su tradición democrática, su postura a favor del libre comercio, entre otros aspectos comunes que se evidencian en sus comunicados conjuntos ([Blanco, 2015; Terán, 2016](#)). El segundo supuesto es que los acuerdos o tratados internacionales suscritos por los países de la AP difieren significativamente en alcance y tradición, entendida como número de años en vigencia, lo que implica dos limitantes al comercio entre Colombia y Asia, al contar el país con instrumentos internacionales relativamente poco desarrollados. De este modo, la variable de estudio son los «tratados internacionales suscritos y ratificados» por los países de la AP con China, Japón y la República de Corea, durante el periodo comprendido entre 1990 y 2014, debido a que son un buen indicador de las relaciones políticas y comerciales de los países.

Inicialmente, el levantamiento de información de estos tratados se realizó a través de la sistematización y depuración de las bases de tratados virtuales y de acceso público de las Cancillerías de cada país

³ Los enfoques estatocéntricos suponen que los Estados son los principales actores del sistema internacional, concepción que es tomada después de la paz westfaliana. A pesar de que la visión centrada en el Estado cuenta aún con gran reconocimiento, existen tendencias que señalan que las relaciones internacionales están configuradas por diversos agentes diferentes al Estado, los cuales pueden incidir de distintas formas en un mundo interdependiente a través de poderes como el económico y cultural e incluso político, como lo hacen las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), la sociedad civil organizada y las asociaciones empresariales ([Restrepo, 2013](#)).

⁴ Este enfoque deja de lado otras perspectivas analíticas —como las transnacionalistas— que tienen en consideración la incidencia de diversos actores que se entremezclan en el actual mundo interdependiente, como son: la academia, la sociedad civil organizada y los entes territoriales sub-nacionales ([Keohane y Nye, 1998; Pont, 2010](#)).

miembro de la AP y de un levantamiento en campo de algunos tratados que no se encontraban sistematizados para el caso del Perú. Con el fin de que las bases de datos empleadas fueran comparables, se integraron y homogenizaron las categorías de análisis y se privilegió el análisis cuantitativo. Lo anterior, para facilitar el estudio comparado que permitió la extracción de algunas consideraciones importantes que serán abordadas más adelante.

Vale anotar que el presente texto se centra en el estudio de los actos internacionales bilaterales que incentivan el comercio internacional. Se dejan para estudios posteriores otros tipos de tratados bilaterales que se encontraron en el levantamiento de información, como los acuerdos de cooperación internacional, que fueron los más recurrentes. Este énfasis, si bien responde al interés de la investigación, también tiene una justificación exógena que la otorga el carácter de la AP, proceso de integración fundamentado en el libre comercio con énfasis en el Asia-Pacífico ([Alianza del Pacífico, 2014a, 2014b, 2014c](#)).

Respecto a la temporalidad del estudio (1990-2014), es necesario mencionar que durante dicho periodo Colombia y América Latina iniciaron una reforma del modelo de Estado que —entre otras— comprendió una liberalización económica y comercial basada en el Consenso de Washington. Simultáneamente, en la década de los noventa se dieron reformas constitucionales que enmarcaron y en parte fueron consecuencia de las reformas liberales del periodo⁵. Por su parte, la misma década fue marcada por un creciente interés en Asia, sobre todo desde el punto de vista económico y comercial; es por ello que el estudio recae sobre las relaciones de las tres principales economías de Asia.

Esclarecido lo anterior, el estudio hace una comparación descriptiva general de las relaciones bilaterales de los Estados miembros de la AP con las contrapartes asiáticas (China, Corea del Sur y Japón) a través de los tratados. Así mismo, se contextualizan dichos acuerdos con un breve recuento histórico de las relaciones de los países en estudio a través de revisión bibliográfica. Dicha contextualización incluye la revisión de indicadores comerciales con base en los datos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo⁶.

Teniendo en cuenta lo anterior —y como ya se indicó—, el objetivo general de la investigación es contrastar las relaciones comerciales de los países de la AP con China, Japón y la República de Corea, a través de un estudio comparado de los actos jurídicos internacionales bilaterales ratificados durante el periodo 1990-2014.

4. Las relaciones de los miembros de la Alianza del Pacífico con China, Corea y Japón: breve reseña histórica

En esta parte se realiza una reseña histórica de las relaciones entre los países bajo estudio, en el marco más amplio de las relaciones América Latina-Asia, con énfasis en la celebración de tratados. Es importante anotar, inicialmente, que el crecimiento económico que han experimentado las economías del sureste asiático ha generado un cambio en la perspectiva de la política exterior tradicional de América Latina de mirar al norte (*respice polum*), especialmente después de la entrada de China a la OMC y del incremento de la

⁵ Específicamente, en Perú, con la reforma de 1993, que fue reforzada con un cambio de estrategia de apertura económica desde el año 2000; en Chile en 1989; en Colombia con la Constitución de 1991, y las reformas de la administración de Carlos Salinas (1988-1994) en México ([González, 2012](#)).

⁶ Metodológicamente, el estudio sigue las recomendaciones de la Guía Práctica para el Análisis de la Política de Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ([World Trade Organization \[WTO\], 2012](#)). En este, El panorama de comercio internacional se basa en datos como la participación del comercio internacional como porcentaje del PIB (1); exportaciones per cápita (2); exportaciones del último año disponible (3), y otros indicadores como la participación de las exportaciones, ventaja comparativa revelada e índice de complementariedad del comercio.

demanda de *commodities*, cuestión que ha incidido en la diversificación de las relaciones comerciales y políticas de los países de la región de América Latina⁷ (Eusse, Castro y Roldán, 2013; Kim, 2012).

De las economías del Asia-Pacífico, China, Corea y Japón son las que tienen relaciones comerciales más dinámicas con América Latina, lo que se refleja en el incremento del número de acuerdos y tratados de libre comercio (TLC) e inversión; esto se conoce en la literatura como el *spaguetti bowl*⁸. Esto último es consecuencia del interés que tienen los agentes en regular sus relaciones con normas explícitas y estrictas que les otorguen seguridad en sus relaciones a través de tratados.

Respecto a este punto, por ejemplo, Japón cuenta con una serie de instrumentos internacionales desarrollados en América Latina, entre los que sobresalen los acuerdos de libre comercio (TLC) vigentes con Chile (2007), México (2004) y Perú (2011); con Colombia se encuentra en negociaciones. Por su parte, la República de Corea es el segundo país de Asia con TLC más tradicionales en América Latina, en donde se encuentran vigentes los firmados con Chile (2003) y Perú (2011). Por su parte, China cuenta con un TLC con Chile (2005) y Perú (2009), mientras que Colombia desarrolló estudios para firmar el tratado (Eusse et al., 2013), pero el proceso ha perdido interés. Por su parte, el TLC entre Corea y Colombia, primero de su clase que celebra el país latinoamericano, fue suscrito en febrero del 2013, ya finalizó su trámite en el Congreso de Corea y en Colombia y su entrada en vigor se dio en julio de 2016.

Vale mencionar que los procesos de ratificación de TLC e instrumentos análogos parecen presentar más obstáculos en Colombia que en sus pares de la AP. Esta realidad institucional se vio ejemplificada recientemente en la declaración de inconstitucionalidad al decreto de aplicación provisional del acuerdo comercial con la Unión Europea en 2014 y en la declaración de inconstitucionalidad del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico en 2015, sin olvidar el *lobby* que dilató el proceso de ratificación del TLC con Estados Unidos⁹.

El anterior tema es interesante en la medida que el gobierno del presidente Santos se asemeja a los gobiernos de Barco y Gaviria en materia de política exterior, en el sentido que busca diversificar las relaciones políticas y económicas a través de tratados internacionales y, a su vez, tiene a Asia como una de sus prioridades. A pesar de ello, Colombia cuenta con pocos tratados para ejecutar una diplomacia económica y comercial con la región asiática, la cual se canaliza, como se argumentó, a través de los precitados instrumentos legales.

Por lo anterior, el gobierno nacional es uno de los principales promotores de la AP porque desarrolla temas de su interés como la competitividad, la integración internacional y la creación de clústeres y encadenamientos productivos (Alianza del Pacífico,

2014a, 2014b, 2014d; Cancillería de Colombia, 2015). Además, se observa que el Gobierno colombiano busca llegar al Asia-Pacífico en un intento por cambiar la tradicional posición de ser una economía cerrada principalmente con dicha región. La última afirmación puede contrastarse con el siguiente análisis del comercio exterior.

5. Aspectos económicos y comerciales de los miembros de la Alianza del Pacífico con China, Corea y Japón

El presente capítulo busca brindar un panorama global del comercio internacional de las economías de la AP —especialmente Colombia— con Asia. El análisis se sustenta en la visión de la economía política internacional cuya finalidad es el estudio del entorno político, y su incidencia en la economía política global y los mercados (Ladino, 2009). La metodología empleada se basa en el análisis del comercio internacional no determinístico¹⁰. A continuación se presenta un análisis general para posteriormente presentar indicadores específicos de las dinámicas del comercio internacional entre las economías bajo estudio.

Siguiendo a Eusse et al. (2013), las exportaciones de Chile a Asia-Pacífico corresponden, en casi un 50%, a cobre refinado y aleaciones de cobre en bruto; el caso peruano es similar, pues su principal producto de exportación a Asia-Pacífico son los minerales de cobre y sus concentrados, que representa el 37% de sus exportaciones; para Colombia y México, el principal producto de exportación es el aceite de crudo de petróleo o de mineral bituminoso. Lo anterior implica que las exportaciones de los países de la AP con Asia-Pacífico se concentran en bienes primarios¹¹.

Por su parte, las importaciones de la AP son más diversificadas y sofisticadas, pues corresponden a manufacturas, automóviles, autopartes, textiles y confecciones (Eusse et al., 2013). Por lo anterior se podría creer que las economías de Asia-Pacífico y de la AP son complementarias (Leiteriz, 2012). Como se discute a continuación, se puede intuir que las economías de la AP y las asiáticas deberían ser complementarias, pero para el caso colombiano el comercio internacional es tan incipiente que la complementariedad económica no logra ser una realidad (Coutin, 2015). En las siguientes líneas se listan los principales socios comerciales de los países de la AP y se revisa cuál es la posición de las principales economías asiáticas en el *ranking* de comercio exterior según el peso de sus exportaciones.

En año 2012, el principal socio comercial de Chile era China, con una participación del 23,2% de sus exportaciones (17.822.144 USD), seguido de Estados Unidos (8.986.220 USD), con una participación del 11,7%; luego se encuentran Japón y Corea del Sur, con un porcentaje del 11 y del 6% del total de las exportaciones (INTradeBID, por sus siglas en inglés de *Information System on Integration and*

⁷ En parte, lo anterior se ha materializado en la firma de una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales de libre comercio. Entre los más relevantes se encuentran el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) y, más reciente, el Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (TPP por sus siglas en inglés), de los cuales hacen parte todas las economías de la Alianza del Pacífico, exceptuando Colombia (Eusse et al., 2013).

⁸ La proliferación de tratados y acuerdos internacionales surgió a partir de la década de los noventa y se conoce en la literatura como el *spaguetti bowl* o plato de tallarines; lo anterior incide en las normas de origen, un asunto polémico que puede distorsionar (positiva o negativamente, según la posición) el comercio (Bhagwati, 1995).

⁹ Dicha realidad podría indicar que existe un control institucional y de hecho de las negociaciones internacionales que realiza el Estado colombiano, aunque el último parece no ser sistemático y se motiva en intereses particulares. En ese sentido, las dilataciones en el perfeccionamiento interno de los tratados, por vicios en trámites o por presiones sociales o políticas, pueden generar desconfianza y, consecuentemente, problemas de seguridad jurídica dadas las expectativas legítimas creadas en la contraparte. A su vez, esto podría crear desincentivos para el comercio.

¹⁰ Es importante señalar que, una vez los tratados internacionales sean efectivos, con el paso del tiempo sería necesario realizar estudios determinísticos con herramientas de investigación como estimaciones econométricas con datos de panel, con el fin de conocer, desde una perspectiva comparada, la incidencia de los acuerdos internacionales sobre los flujos de comercio internacional. Los estudios determinísticos, como las regresiones lineales, permiten conocer la causalidad y la relación que existe entre las variables dependientes e independientes; no obstante, el presente documento se trata más de una reflexión.

¹¹ Si bien las economías de la Alianza centran sus exportaciones en bienes primarios, es importante señalar que los sectores de tecnologías (como el de *Business Process Out Sourcing* o *Knowledge Process Outsourcing*) y manufacturas (como las manufacturas y marroquinerías y el metalmecánico) presentan un potencial para el comercio intraindustrial dentro de la Alianza y con el Pacífico (Eusse et al., 2013; Coutin, 2015; Izquierdo y Talvi, 2011), especialmente en un contexto de revaluación del dólar frente a monedas como el peso colombiano, lo que permite diversificar la oferta exportable y las cantidades exportadas en regiones con aparatos productivos relativamente sofisticados y diversificados, como el Valle del Cauca en Colombia, departamento o provincia que no depende de los hidrocarburos.

Trade del Banco Interamericano de Desarrollo)¹². Esto implica que Chile cuenta con las tres principales economías de Asia como sus principales socios comerciales.

Por su parte, Colombia concentra más de un tercio de sus exportaciones en Estados Unidos (36,2%, 21.732.727 USD), y su segundo socio comercial, China, solo cuenta con una participación del 5,6% del total de las exportaciones (3.343.087 USD). Además de Estados Unidos y China, los principales socios comerciales de Colombia son sus vecinos. A diferencia de Chile y Perú, Colombia no cuenta con los países asiáticos como aliados comerciales estratégicos (Eusse et al., 2013; INTradeBID, 2016).

Similar a lo que ocurre en Chile, China es el principal socio comercial de Perú, con 7.782.366 USD exportados, lo que representa el 17,1% de las exportaciones del país, seguido de Estados Unidos, con el 13,3% de participación, mientras que Japón y Corea del Sur son, respectivamente, el quinto y noveno socios comerciales de Perú (INTradeBID, 2016). En este aspecto, Chile y Perú son las economías de la AP con mejores relaciones comerciales con China, Corea y Japón.

Finalmente, México concentra el 77,6% de sus exportaciones en Estados Unidos, lo que es comprensible, pues México es una plataforma exportadora de países que buscan llegar al mercado de Estados Unidos, especialmente después de la firma del NAFTA (González, 2012). Aun así, a pesar de centrar su mercado en Estados Unidos, México cuenta con China, Corea y Japón entre sus principales socios comerciales.

Con respecto a la balanza comercial, a continuación se analizarán las exportaciones per cápita, para conocer el grado de apertura de las economías de la AP, así como la participación del comercio internacional (importaciones y exportaciones) como porcentaje del PIB. Posteriormente se describirán los perfiles sectoriales de las economías de la AP y se analizarán sus grados de complementariedad, así como sus principales socios comerciales. Finalmente, en la subsección 5.3 se realizará un análisis general de los índices de comercio exterior.

5.1. Exportaciones per cápita

Antes de evaluar las exportaciones per cápita de las economías de la AP es preciso indicar su importancia, dada la relación entre comercio y crecimiento económico, que se refleja en el hecho según el cual el comercio exterior es uno de los rasgos comunes de las 11 economías que lograron un crecimiento sostenido durante 25 años a tasas superiores al 7% anual —entre ellas China, Corea y Hong Kong, según Michael Spence (citado por Reina, 2010)—; además, el Informe de Competitividad del *International Institute for Management Development* (IMD) propone que para que una economía mejore el indicador de exportaciones por habitante es necesario reducir los costos de transporte y logística, generar encadenamientos productivos y diversificar los productos exportables, entre otros (IMD, 2014). Los anteriores son desafíos de competitividad para Colombia, especialmente de sus regiones que dependieron del auge minero energético. A continuación se muestra el nivel de apertura de los países de la AP según las exportaciones per cápita, a partir de lo cual Colombia es el país menos abierto al comercio y Chile el más abierto.

Según datos de INTradeBID (2016), Chile es la economía de la AP con más exportaciones per cápita (4.443 USD), seguido de México (3.230 USD), Perú (1.546 USD) y, finalmente, Colombia (1.277 USD).

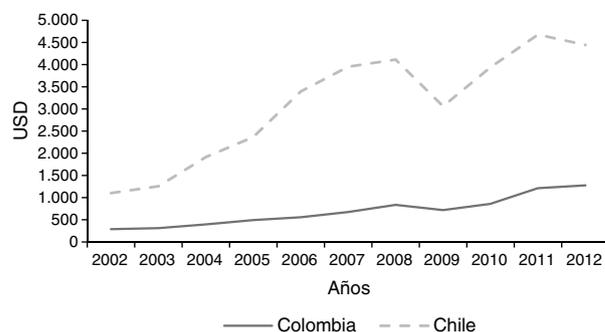


Figura 1. Exportaciones per cápita Colombia vs. Chile.

Fuente: INTradeBID (2016).

Como se discutirá más adelante, Chile es la economía de la AP con más tratados internacionales relacionados con comercio exterior, lo que puede incidir en su capacidad exportadora. A su vez, Chile es una de las economías más diversificadas y con gran desarrollo logístico, si se compara con otros países de la AP. En este punto, es preciso acotar que Colombia ha realizado mejoras en infraestructura, pero actualmente se encuentra en la fase I de la Misión Logística de Comercio Exterior, donde se priorizarán los asuntos logísticos del país.

Complementando lo anterior, la figura 1 muestra el comportamiento de las exportaciones per cápita de Chile y Colombia, es decir, la economía más abierta y la más cerrada de la AP¹³. El crecimiento de las exportaciones per cápita de Chile durante los primeros años de la década del 2000 es exponencial, mientras que para Colombia es lineal, lo que incrementa aún más la brecha.

A partir de lo anterior, se puede sugerir que Colombia necesita de una mejor estrategia de apertura a los mercados internacionales y una política exterior que diversifique las relaciones internacionales, y de otras reformas estructurales (Reina, 2010), donde la AP podría ser una plataforma para lograr dichos objetivos. Como se discutirá más adelante, las Normas de Origen podrían ser un camino para fomentar las relaciones de comercio exterior con los países de Asia, mientras se desarrollan las condiciones jurídicas, logísticas y de encadenamientos nacionales para lograrlo por sí sola.

5.2. La participación del comercio internacional en el PIB

Otra forma de conocer el grado de apertura de una economía es a través de la participación del comercio internacional —balanza comercial (exportaciones menos importaciones)— como porcentaje del PIB. Dicha participación se ha mantenido inalterada para Colombia, pues pasó del 35,4% en 1990 al 34,6% en 2009 y al 32% en 2012, mientras que en Chile la participación del comercio internacional como porcentaje del PIB es actualmente del 55%, en Perú del 44% y en México del 63% (INTradeBID, 2016; Reina, 2010). Es decir, según este indicador Colombia también es la economía más cerrada de la AP.

Por su parte, al analizar exclusivamente las importaciones como porcentaje del PIB (tabla 1) se observa que Colombia también es la economía más cerrada de las de la AP. Según Reina (2010), que una economía sea cerrada a las importaciones incide negativamente en la producción de sectores potencialmente competitivos por sobrecostos en los insumos, lo que afecta la capacidad exportadora de un país (Asobancaria, 2011; Reina, 2010). Aunado a lo anterior, los altos aranceles, la protección y no diversificación

¹² El INTrade del BID es un portal web con bases de datos e información sobre la integración y comercio de América Latina y el Caribe. Este sistema incluye datos completos sobre los acuerdos comerciales, estadísticas detalladas de importaciones y exportaciones, e indicadores que miden la estructura y el desempeño del comercio (INTradeBID, 2016).

¹³ El grado de interdependencia con la economía global puede observarse a partir del mayor impacto que tuvo la crisis económica de 2008 sobre la economía chilena, la cual no afectó de igual manera a la economía de Colombia (Reina, 2010).

Tabla 1
Importaciones como porcentaje del PIB

País	2012	2013	2014
Chile	34,51%	33,07%	32,53%
Colombia	20,04%	20,13%	21,35%
México	33,76%	32,67%	33,38%
Perú	25,17%	24,77%	23,96%

Fuente: Banco Mundial.

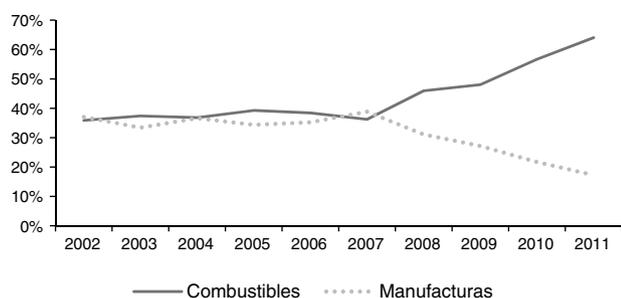


Figura 2. Principales sectores exportadores de Colombia (% de las exportaciones totales 2002-2011).

Fuente: INTradeBID (2016).

de la oferta exportable han afectado a Colombia en su capacidad exportadora, lo que se ve agravado por la dependencia de las exportaciones de sectores tradicionales de la economía (Reina, 2010)¹⁴.

5.3. Perfil sectorial, complementariedad y principales socios comerciales de los países de la Alianza del Pacífico

Durante la década del 2000 los principales productos que exportó Chile fueron *commodities*, siendo el más significativo el cobre y sus derivados (38%), productos de interés para las economías asiáticas. Por su parte, la composición sectorial y de productos de la economía peruana se asemeja a la chilena. Sus mayores índices de complementariedad del comercio son con China, Japón y Corea, y los tres hacen parte del top 10 de los países con los que más comercia Perú. Para los dos casos mencionados, la complementariedad del comercio internacional se palpa en la práctica, es decir, los productos demandados por los países asiáticos son exportados por los 3 miembros de la AP, por lo que la ventaja comparativa latente corresponde a la ventaja comparativa revelada.

Por su parte, México concentra su oferta exportable en el sector de manufacturas, con una participación en el periodo 2002-2011 entre el 84 y el 71%, seguido de hidrocarburos, que osciló entre el 9 y el 16% (INTradeBID, 2016). Lo anterior indica que el boom de los precios y la demanda de los combustibles generaron un efecto desindustrializador y reprimarizador de la economía mexicana —aunque mínimo si se compara con el caso colombiano, que será mencionado a continuación. De esta forma, el índice de complementariedad del comercio¹⁵ de la economía mexicana muestra que su estructura productiva no coincide con la demanda de importaciones de las economías asiáticas, por lo que no son economías complementarias (INTradeBID, 2016) según la composición exportadora revelada.

Por su parte, el perfil sectorial de las exportaciones colombianas es similar al chileno, con la diferencia de que el principal producto de exportación del país es el combustible, con una

participación del 36% a principios del 2000 y del 64% en el 2011 (INTradeBID, 2016). La complementariedad del comercio de Colombia desde el 2002 hasta el 2010 muestra que Japón y Corea serían las economías con mayor afinidad junto a Chile y Brasil. Este indicador muestra cómo debería ser la complementariedad, semejante a como lo indica la ventaja comparativa latente¹⁶. Sin embargo, al analizar los datos de comercio exterior de Colombia, la complementariedad con las economías de Japón y Corea no se hace efectiva, es decir, Colombia no exporta bienes o servicios de una manera representativa a dichas economías. Por lo tanto, no existe una ventaja comparativa revelada, sino una ventaja comparativa potencial o ideal, lo que se conoce como una ventaja comparativa latente.

Sumado a lo anterior, la figura 2 muestra las exportaciones de combustibles y manufacturas y brinda indicios de que la economía colombiana ha presentado síntomas de enfermedad holandesa, específicamente por la disminución de exportaciones de otros sectores competitivos de la economía y la revaluación del peso frente al dólar (Gutiérrez, Urrea y Pijarán, 2012; Reina, 2010), lo que en su momento generó desindustrialización¹⁷. Como todo proceso de enfermedad holandesa, es de esperar que pronto se beneficien otros sectores por la revaluación del peso.

5.4. Análisis general de los índices de comercio exterior

De las líneas anteriores se concluye que las economías de la AP cuentan con una oferta explorable similar, pero los instrumentos de política comercial —entre otros factores institucionales— han incidido en dichos patrones. Se destacan los casos de Chile y Perú, que son las economías de la Alianza que más exportan a China, Corea y Japón y cuentan con un perfil exportador similar; además tienen instrumentos internacionales relativamente privilegiados con Asia, tema que se tratará más adelante con mayor profundidad.

Respecto a México, este presenta un caso interesante para analizar en lo que se refiere a los tratados. Al revisar el indicador de comercio preferencial vs. no-preferencial¹⁸ (fig. 3) sobresale que México presenta un cambio estructural en el indicador después de la firma del TLC con Estados Unidos y Canadá (NAFTA) (INTradeBID, 2016). Después de la firma y entrada en vigencia del TLC se percibe que el tratado era una necesidad, ya fuera por su potencial de impulsar el comercio entre las regiones o por facilitar las relaciones comerciales ya establecidas.

Respecto a Colombia, para mejorar su posición comercial, una alternativa de corto y mediano plazo consiste en aprovechar las estructuras y relaciones de los países de la AP con Asia. Como indica el Comunicado Conjunto de la II Cumbre de la Alianza del Pacífico (Alianza del Pacífico, 2014d), es necesario eliminar y armonizar las reglas de origen, incluyendo la acumulación de origen e implementar la certificación de origen por vía electrónica, para facilitar el comercio en la región por medio de la asistencia para superar los obstáculos técnicos al comercio. Por lo tanto, un mayor cuerpo de tratados permitiría diversificar, sofisticar y fomentar cadenas de valor de la economía colombiana.

¹⁶ Es decir, el país cuenta con ventajas comparativas según sus características, pero no han sido explotadas o reveladas por fallos de mercado, de coordinación o de gobierno (CONPES, 2016).

¹⁷ Vale la pena anotar que uno de los economistas más reconocidos de Colombia, José Antonio Ocampo, argumenta que la desindustrialización de la economía de Colombia también se debe a la celebración anti-técnica de tratados internacionales de libre comercio (Diario La República, 2013).

¹⁸ El comercio preferencial es aquel que se lleva a cabo en el marco de un bloque económico, o entre economías con tratados internacionales preferenciales o de libre comercio, o entre países que cuentan con acuerdos unilaterales de preferencias arancelarias.

¹⁴ A pesar de lo anterior, después de la reforma arancelaria de 2011 (Decretos 4114 y 4115 de 2010 y 492 y 510 de 2011) Colombia ha iniciado una reducción de su arancel promedio, pero para que los decretos sean eficaces se requiere de más tiempo y reformas para su efectividad (Asobancaria, 2011).

¹⁵ El índice de complementariedad comercial (CC) muestra la correlación entre las exportaciones de un país frente a la demanda de importaciones de otra economía.

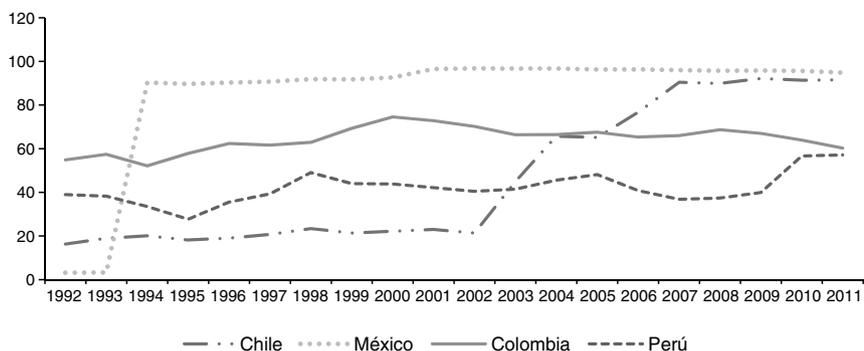


Figura 3. Comercio preferencial vs. no-preferencial. Países Alianza del Pacífico (%). Fuente: INTradeBID (2016).

6. Colombia en la Alianza del Pacífico: su situación desde el análisis de los tratados

La siguiente sección se concentra en una problemática identificada para Colombia a partir del análisis comparado de sus tratados, realidad que se problematiza aún más con lo evidenciado en la anterior sección. En este sentido, si se compara con los otros Estados de la AP, Colombia es una economía cerrada que no tiene suficientemente desarrolladas las herramientas jurídicas internacionales que le permitan dinamizar sus relaciones comerciales. Esto se hace evidente al observar que el país tiene los tratados referidos al comercio con menos tradición, en caso de contar con ellos. A pesar de ello, lo anterior implica que este país, en el marco del proceso de integración, puede aprovechar estratégicamente los tratados de sus socios para potencializar su comercio exterior. En este orden de ideas, la figura 4 indica los resultados en términos de cantidades totales de tratados analizados para cada país de la AP con sus respectivas contrapartes.

La figura 4 muestra que, de los miembros de la AP, Perú es el país con más tratados, especialmente con Japón, los cuales fueron celebrados primordialmente durante la administración de Fujimori. Profundizando en el análisis desde una perspectiva temporal, se encuentra que Chile es el país que cuenta con los instrumentos más antiguos, siendo esto un factor diferencial que podría significar que está en una posición privilegiada. Lo último en la medida en que los tratados son normas que necesitan de tiempo para que sean eficaces, es decir, para que comiencen a desplegar sus efectos.

Adicionalmente, haciendo énfasis en los tratados bilaterales que tienen relevancia para el flujo de bienes, servicios y personas, dos de los países tienen posiciones privilegiadas: Chile y Perú. Estos tienen ratificados TLC con cada contraparte asiática, cuestión relevante en la medida en que, generalmente, este tipo de tratados cristalizan las temáticas relativas a la inversión (que se denominan BIT por sus siglas en inglés [*Bilateral Investment Treaty*]) y a la cooperación tributaria, aduanera y fitosanitaria, en un solo instrumento. A su vez, se transforman en el principal dinamizador de los flujos comerciales entre las naciones, como se estudió anteriormente.

Respecto a México, país que tiene una estrecha relación con Estados Unidos en el aspecto comercial, especialmente exportador (Seara Vázquez, 1985; González, 2012), tiene un cuerpo de tratados que informa de la dinámica en las relaciones con los tres países asiáticos. Posee tratados de Cooperación Tributaria y Aduanera con cada contraparte asiática y el Acuerdo de Asociación Económica con Japón desde el 2004, nombre con el que Japón denomina a sus TLC. Además, este último tratado es el segundo más antiguo en su clase. La figura 5 permite realizar un análisis comparado de los tratados vigentes referidos al comercio en cada país miembro de la AP.

Finalmente, para el caso de Colombia es importante reconocer que se encuentra en un momento inicial de inserción al Asia, lo que explica en parte que no tiene suficientemente desarrolladas

las herramientas jurídicas internacionales que dinamicen sus relaciones con esa región. Sin embargo, se observan avances en la materia; por ejemplo, cuenta con dos tratados de inversión, uno con China, vigente desde el 2012, y otro reciente con Japón, perfeccionado el 25 de junio del 2014. Así mismo contaba con dos tratados fitosanitarios con China, uno de los cuales fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en sentencia C-1142/08, por vicios de forma¹⁹. Además, cuenta con un tratado de Cooperación Tributaria y Aduanera celebrado con Corea en el tema específico de *evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal* en relación al impuesto sobre la renta, que es un tipo de cooperación restringida en comparación con los otros casos.

Este mismo país no cuenta con TLC alguno, y es un caso único en los Estados miembros de la AP. No obstante, es necesario introducir algunas precisiones. En diciembre de 2014 fue aprobado por el Congreso el TLC con Corea. Aunque dicho tratado se encontraba negociado, suscrito y en trámite legislativo en la primera legislatura, fue retirado en el mes de junio del mismo año. El TLC no superó los debates en la Cámara de Representantes debido a que, ante las dudas que aún manifestaban algunos empresarios con relación al pacto comercial, principalmente del gremio de las autopartes, el Gobierno reconoció que no había ambiente propicio para su aprobación (*Diario El Espectador*, 2014).

Este punto es relevante debido a que el perfeccionamiento y la eficacia de un tratado en el sistema jurídico colombiano dependen, en primera instancia, del trámite que se haga en el Congreso. Dicho trámite es el mismo que el de una ley, salvo algunas particularidades. Cumplido este, deberá pasar a sanción presidencial y la revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. A pesar de haber retirado el TLC, una vez reelecta la administración de Santos, en los comicios de segunda vuelta llevados a cabo el 15 de junio de 2014 se insistió en presentar el TLC con Corea al Congreso, esta vez con un resultado exitoso. El mismo fue aprobado el pasado 16 de diciembre de 2014, después del mensaje de urgencia propuesto por el Gobierno, donde las comisiones segundas de Senado y Cámara de Representantes aprobaron conjuntamente el tratado; adicionalmente la Corte Constitucional, en Sentencia C-184 de abril de 2016, le dio su visto bueno²⁰, y el 15 de julio del mismo año fue ratificado por el Presidente.

El anterior acuerdo tiene gran importancia debido a que responde al interés estratégico que tiene el actual Gobierno en dinamizar las relaciones con Asia. Así mismo, representa un hito de las relaciones exteriores del país y puede servir de puente para

¹⁹ Por un vicio del mismo género fue declarado inconstitucional el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, que luego fue subsanado.

²⁰ La Corte en la sentencia exceptuó la cláusula sobre transferencia de recursos porque «desconocía competencias constitucionales de la Junta Directiva del Banco de la República» (*Corte Constitucional de Colombia*, 2016, p. 1).

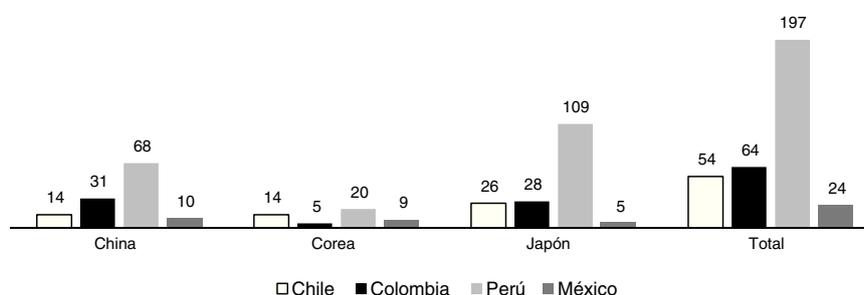


Figura 4. Acuerdos por país miembro de la Alianza del Pacífico y su contraparte.
Fuente: elaboración propia.

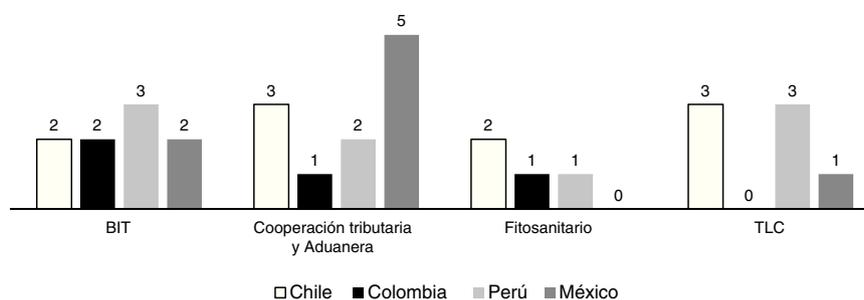


Figura 5. Tratados referidos al comercio por país miembro de la Alianza del Pacífico.
Fuente: elaboración propia.

nuevos acuerdos con otros socios en dicho continente. Al respecto, como parte de la estrategia de acercamiento a Asia que viene desarrollando el Gobierno Nacional, se inició un estudio de factibilidad para la posible firma de un TLC con China, a raíz de la visita del presidente Juan Manuel Santos en mayo de 2012 a ese país (Eusse et al., 2013). No obstante, dicha iniciativa no ha tenido continuidad. De igual forma, en diciembre de ese mismo año iniciaron formalmente las negociaciones y un estudio conjunto sobre la factibilidad de adelantar el proceso para concretar un Acuerdo de Asociación Económica con Japón, caso en el tampoco parece haber un interés actual.

De lo anterior se puede concluir que uno de los actores que más beneficios podría obtener de la AP es Colombia. Esto se debe, entre otros asuntos, a la situación indicada anteriormente en donde se observa la posición particular de Colombia entre sus socios. Con la caracterización realizada se evidenció que el país puede «apalancarse» en la estructura jurídica internacional de interrelación que tienen sus socios en la AP con los países asiáticos. La forma más eficiente para realizar ese aprovechamiento es con la articulación de encadenamientos productivos en los que puede participar el país, oportunidad que se da intrínsecamente en la AP porque su protocolo comercial lo permite. Sobre este tema se profundizará en las secciones que siguen, en las cuales se presentará la oportunidad que implica la acumulación de origen.

6.1. La acumulación de origen como oportunidad

En un escenario sin acuerdos preferenciales de comercio (APC), la acumulación es un factor problemático por las normas de origen. Estas hacen referencia a los criterios necesarios para determinar la procedencia nacional de un producto, para así evitar la triangulación del comercio. Su importancia radica en que implican derechos y restricciones aplicados a la importación, los cuales pueden variar según el origen de los bienes importados (OMC, 2014). A pesar de que las normas de origen todavía no cuentan con reglas

multilaterales vinculantes, sí existen este tipo normas fundamentadas en los APC (Izam, 2003), como en el caso de la AP.

En este sentido, se analizarán las posibilidades de acumular el origen de las mercancías entre los países de la AP respetando las normas de origen. El proceso de acumulación, según la Organización Mundial de Aduanas, es mediante el cual los países que son miembros de un APC pueden compartir la producción para cumplir, de forma conjunta, con las normas precitadas (Perry, 2014). Dicha oportunidad para la acumulación se presenta en el Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico (PCAP), el cual fue suscrito por los presidentes de los países miembros el 10 de febrero de 2014 y entró en vigor el 1 de mayo de 2016. El Protocolo contiene en su capítulo 4 estas normas.

En la medida que el instrumento de estudio elegido es el PCAP, el análisis que se realiza es teórico porque el mismo no ha iniciado a desplegar sus efectos, y es necesario que los actores conozcan y se adapten al nuevo marco institucional. Sin embargo, el análisis cuenta con un alto margen de aplicación en el futuro, cuando la condición de conocerlo y adaptarse se cumpla. Con la finalidad de promover dicho conocimiento se planteará un análisis general de la posibilidad de acumulación, esto sin profundizar en particularidades de productos, capítulos o tipos de certificados de origen específicos. Planteado lo anterior, se continúa bajo esta línea de análisis.

6.2. El Protocolo Comercial y la unificación en la Alianza del Pacífico

En esta parte se analizará, desde la perspectiva teórica del derecho internacional privado, el concepto de unificación de las normas en el marco del proceso de integración de la AP. Según Garro (1993), el fenómeno de unificación y armonización del derecho privado debe ubicarse en un contexto de creciente interdependencia, globalización de la economía e integración en mercados comunes, fenómenos que confluyen en el proceso de integración de la AP. La creación de este tipo de «bloques económicos regionales constituye

un impulso muy importante en los esfuerzos de armonización y unificación del Derecho» (Garro, 1993, p. 228).

Es de particular interés anotar que existen dos vías para lograr la unificación: por vía legislativa o mediante la ratificación o adhesión a tratados internacionales (Garro, 1993). En el caso de la AP es la segunda, en la cual se ratificó un texto uniforme que vinculó a las partes que lo perfeccionan. En este sentido, el PCAP juega un papel fundamental en la medida que es un acuerdo que vincula a los países miembros en las normas que se analizan. Adicionalmente, responde al deseo común de «construir [...] un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas» (Alianza del Pacífico, 2014a, p. s.n.).

Lo anterior se fundamenta en la opinión casi unánime en el proceso de integración europeo de que el derecho uniforme es un ideal, en tanto constituye la respuesta más adecuada a los desafíos de la integración (Mereminskaya, 2003). En esta medida, podría decirse que el Protocolo toma algunas características propias de una codificación común debido a que es una normatividad positivada, en un documento único, que regulará relaciones internacionales relativas a cuatro Estados²¹. No obstante, no se argumenta que se pueda llegar a una codificación regional; por esto, en lo que sigue se entenderá el PCAP en el sentido de norma unificadora, como un tratado internacional.

Se destaca esta característica del Protocolo porque la diversidad de los ordenamientos jurídicos representa un obstáculo para explotar completamente el mercado internacional que se forma con los tratados de la AP. En este sentido, existen dos problemáticas que justifican la unificación: la primera es que la existencia de ordenamientos múltiples crea una incertidumbre jurídica en los participantes del mercado; la segunda, que deriva de la situación señalada, es que se produce un crecimiento de los costos de transacción porque se exige obtener mayor información dada la diversidad de sistemas (Mereminskaya, 2003).

El último argumento ha sido reiterativo al respecto de las normas de origen. Por ejemplo, Elliott (2010) explica que la diversidad de las reglas de origen genera costos de transacción; por esto, es necesario armonizar estas reglas a un sistema que sea más simple, transparente y que facilite el comercio (Elliott, 2010). En el marco de la OMC también se considera que la armonización de las normas de origen —es decir, el establecimiento de normas que apliquen a todos los países miembros— facilitaría las corrientes de comercio internacional (OMC, 2014).

Así mismo, Perry (2014) argumenta que la AP, al ser un proceso de integración profunda, pragmática y dinámica, más afín a las iniciativas de integración de Asia que a otros procesos latinoamericanos²², demanda la armonización de las normas de origen. Estas normas, si varían de un país a otro, crean distorsiones significativas y altos costos de transacción para las empresas que comercian en la región. Haciendo referencia explícita al PCAP, el mismo autor expone que profundizará y regionalizará acuerdos comerciales bilaterales existentes mediante la adopción de normas de origen comunes (Perry, 2014).

Como se ha expuesto, en coherencia con lo que propone Mereminskaya (2003), la aproximación a un mercado común parece hacer inevitable la idea de la unificación o, al menos, de la armonización del derecho privado (Mereminskaya, 2003). Por esto, es relevante analizar el impacto que la apertura económica

pueda tener para el derecho. Para ello se abordará el PCAP desde su finalidad de eliminar las barreras técnicas al comercio.

6.3. El Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico y la posibilidad de acumular el origen de las mercancías

Para desarrollar esta parte es necesario destacar que la AP tiene la vocación de internacionalizar las economías de los cuatro países participantes, es decir, hacerlas más abiertas al mundo. A diferencia de otros procesos de integración de América Latina, no solo se busca una integración intrarregional sino también una integración exógena. Esto se entiende como un proceso que dinamizará y promoverá la proyección al mundo de sus miembros, particularmente a la región Asia-Pacífico, bajo los preceptos de la integración para el libre comercio donde tienen relevancia central los actores empresariales. Lo anterior indica una relación de los conceptos de regionalismo abierto y regionalismo estratégico, característica distintiva del proceso de integración (Rojas y Terán, 2016).

Por lo tanto, las normas de origen, en este contexto, juegan un papel fundamental porque permiten la generación de encadenamientos productivos entre los países de la AP. Como indican Eusse et al. (2013), el surgimiento de Asia y el Pacífico —especialmente China— es una oportunidad para diversificar las relaciones comerciales y desarrollar cadenas de comercio intraindustrial. La aparición de estas cadenas de producción y de suministro lleva a que los miembros de un APC incluyan temas como la unificación y reconocimiento mutuo de las normas sobre productos y procesos (OMC, 2011), incluidos los de las normas de origen. Como se señaló, se entienden estas últimas normas bajo la conceptualización de la OMC como:

[...] los criterios necesarios para determinar la procedencia nacional de un producto. Su importancia se explica porque los derechos y las restricciones aplicados a la importación pueden variar según el origen de los productos importados. Las prácticas de los gobiernos en materia de normas de origen pueden variar considerablemente [...] (OMC, 2014, p. s.n).

En este sentido, conceptualmente se entiende que un programa de liberación de normas de origen, en una zona de libre comercio como la AP, se aplica a los bienes considerados originarios. Se catalogan como tales, siguiendo a Garay (2004), los que son obtenidos o producidos en su totalidad en un territorio de una o más partes. También se consideran originarios si, pese a que contiene insumos que provienen de un tercer país que no hace parte del APC, han sufrido una transformación sustancial en alguno de los países miembro (agregación de valor) tal que garantice un determinado cambio de clasificación arancelaria y de contenido regional (Garay, 2004).

Lo anterior, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, es lo que se conoce como los criterios de origen, donde el primero hace referencia al de la procedencia u origen y, el segundo, al de la transformación sustancial. Un segundo elemento a tener en cuenta es que los productos originarios deben transportarse directamente del país exportador al receptor o destino, otorgante de preferencias, sin pasar por terceros países, con algunas salvedades derivadas de las dinámicas y necesidades exclusivas del transporte. Por último, es necesaria una prueba documental denominada Certificado de Origen (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2007).

Según lo explicado, las normas de origen se establecen con el objeto de eliminar eventuales reorientaciones de bienes entre socios con diferentes políticas de protección frente a países terceros, fenómeno conocido como deflexión o desviación de comercio o triangulación comercial (Garay, 2004).

²¹ Se propone la discusión sin ánimo de darle posterior desarrollo debido a que no hace parte del tema central del trabajo y desborda el interés del mismo.

²² La Alianza es una alternativa a desgastados mecanismos discursivos que defendían el proteccionismo en la región y que promovían la integración cerrada como el ALBA, el Mercosur y la UNASUR (Coutin, 2015; citando a *The Economist*, 18 de mayo de 2013).

6.3.1. Las normas de origen en el Protocolo Comercial

Conceptualizado lo anterior, se procede a analizar la norma que se enfoca en el capítulo 4 del PCAP, referido a las reglas de origen y procedimientos relacionados con el origen. El Protocolo acoge las teorías generales expuestas al disponer en su artículo 4.2, acerca de los Criterios de Origen, que:

[...] una mercancía será considerada originaria de una Parte cuando sea: (a) totalmente obtenida o producida enteramente en el territorio de una o más Partes, de conformidad con el artículo 4.3; (b) producida enteramente en el territorio de una o más Partes, a partir exclusivamente de materiales que califican como originarios, de conformidad con el presente Capítulo, o (c) producida en el territorio de una o más Partes, a partir de materiales no originarios, siempre que cumplan con los Requisitos Específicos de Origen de conformidad con el Anexo 4.2 [...].

Un comentario inicial al artículo es que el literal (a) hace referencia al criterio de origen; así mismo, propone la concordancia con el artículo 4.3, que se refiere a la mercancía que será considerada como «totalmente obtenida o producida enteramente en el territorio de una o más Partes». Estas mercancías se pueden catalogar en dos géneros:

1. Mercancías derivadas de la naturaleza. Dentro de este:
 - a. Mercancías vegetales.
 - b. Mercancías animales; a su vez, algunas mercancías que se obtengan o produzcan de estos.
 - c. Mercancías minerales.
2. Desechos o desperdicios derivados de operaciones de manufacturas, si solo sirven para la recuperación de materias primas (a estos materiales son los que hace referencia el literal b precitado).

El literal c propone la concordancia con los Requisitos Específicos de Origen. Estos se derivan de listas que cada país miembro presentó para productos determinados que recibirán un trato diferencial debido a la susceptibilidad o relevancia local de los mismos. Para una comprensión global del tema, es importante destacar que el artículo 4.7 hace referencia a los «Procesos u Operaciones Mínimas que no confieren Origen». Se trata de acciones que si bien transforman en alguna medida las mercancías, no son suficientes para que los productos se consideren obtenidos donde se realizan las mismas. Entre estas están: las operaciones para asegurar la preservación de las mercancías; las que entrañan selección, clasificación, cribado, lavado, cortado, doblado, etc.; las operaciones de pintura y pulido; las de envasado en botellas, latas, frascos, bolsas, etc.; la combinación de dos o más de estas, entre otras similares.

Así mismo, en el artículo 4.17 se expone la exigencia de la prueba de la Certificación de Origen, la cual será la base para «solicitar tratamiento arancelario preferencial basado en un certificado de origen escrito o electrónico emitido por la autoridad competente» (Alianza del Pacífico, 2016, p. 4), que para Colombia es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Lo anterior hace referencia al trato general de las normas de origen en el PCAP. A continuación se presenta el tema central de interés, que es la acumulación de estas.

6.3.2. La acumulación dentro del Protocolo: ventaja estratégica para Colombia

Como ya se expuso, se entenderá el proceso de acumulación según la Organización Mundial de Aduanas. Esta expone que dicho proceso es mediante el cual los países que son miembros de un APC pueden compartir la producción para cumplir, de forma conjunta, con las normas de origen (Perry, 2014). Según Elliott, la acumulación representa una solución práctica a las trabas del comercio en el

corto plazo debido a que ayuda a flexibilizar el cumplimiento de las normas de origen (Elliott, 2010); adicionalmente, dicha posibilidad facilitará la creación de encadenamientos productivos.

Se ha discutido que una forma para facilitar el comercio es armonizar las prácticas y regulaciones comerciales entre grupos de países que ya tenían acuerdos de libre comercio bilaterales, como se presenta en el caso de la AP. El paso inicial, y quizá el más importante, es el de armonizar las normas de origen y la introducción de la acumulación de origen entre ellos (Perry, 2014). Según Perry (2014), en un acuerdo regional se busca que las normas de origen se acumulen, lo que por eso mismo beneficia a los exportadores regionales. Por estas razones, se estudia con interés el artículo 4.8 del PCAP, acerca de la acumulación. El referido artículo expone que:

1. Los materiales originarios del territorio de una o más Partes, incorporados en una mercancía en el territorio de otra Parte, serán considerados originarios del territorio de esa otra Parte, siempre que cumplan con las disposiciones aplicables del Capítulo 4.
2. Una mercancía será considerada originaria, cuando sea producida en el territorio de una o más Partes, por uno o más productores, siempre que cumplan con las disposiciones aplicables del mismo Capítulo.
3. Los párrafos 1 y 2 serán aplicados únicamente cuando el arancel aduanero de la mercancía resultado de la eliminación arancelaria sea 0% en todas las Partes.

Este artículo inicialmente hace referencia a la calidad de los productos del artículo 4.3, que son las mercancías consideradas como «totalmente obtenidas o producidas enteramente en el territorio de una o más Partes», que se explicaron antes. Otra de las cuestiones a tener en cuenta es la concordancia que debe haber entre este artículo y el 4.4, referido al cálculo del Valor de Contenido Regional. En este se expone que la fórmula para calcular dicho valor es la resta del valor *Free On Board* (FOB) de la mercancía menos el valor de los materiales no originarios, es decir, los que no se ajustan a las disposiciones del capítulo 4.3 del PCAP.

Para finalizar, la condición del numeral tercero se cumple en la medida que el 1 de mayo de 2016 entró en vigencia el Protocolo Comercial con el cual se desgravaron el 92% de las partidas arancelarias entre los socios de la AP (esta canasta refleja los compromisos vigentes en los acuerdos bilaterales de los países miembros); el 8% restante se desgravará gradualmente. En esta medida, se observa que la acumulación puede beneficiar significativamente a países que se encuentren en una posición no tan aventajada frente a socios comerciales en la región de Asia. En especial, porque en el marco de la AP se ha impulsado la acumulación como una herramienta para lograr establecer encadenamientos productivos con beneficios recíprocos.

En este sentido, Perry (2014) afirma que uno de los beneficios más importantes de la armonización de las normas de origen es la acumulación. Esta puede facilitar el desarrollo de las cadenas de valor productivo y la producción transnacional de algunos productos complejos. La acumulación también podría facilitar la integración de la región en las cadenas de valor asiáticas donde existen varias experiencias exitosas. Así mismo, al tener una regulación común se pueden superar algunas dificultades prácticas que se experimentan en virtud de los acuerdos bilaterales actuales (Perry, 2014).

Lo expuesto en esta parte se ejemplifica a continuación con la producción de pantalones *denim* en Colombia. Si desde el país se exportara directamente a China, se pagaría un arancel del 16%. En cambio, con la AP, Colombia podría exportar estos tejidos de algodón a Chile con 0% de arancel, y a su vez Chile, por contar con el TLC con el país asiático, exportaría los pantalones con arancel 0% (De la Cadena, 2014). Así se pueden citar muchos más ejemplos. Lo

verdaderamente relevante es que esta práctica es viable en la medida que exista el cuerpo normativo común que ha dado vida jurídica a la acumulación de origen. Colombia, a través de esa práctica y dada su estructura jurídica para relacionarse con Asia, puede potencializar su comercio.

7. Reflexiones finales

Al realizar el estudio comparado de los tratados internacionales bilaterales de los países miembros de la AP con sus contrapartes asiáticas se pudo identificar que dos tienen posiciones privilegiadas: Chile y Perú. Para el caso de México, que tiene una estrecha relación con Estados Unidos en el aspecto económico, su cuerpo de tratados informa de las dinámicas relaciones con los tres países asiáticos bajo estudio. Finalmente, Colombia, que se encuentra en un momento inicial de inserción al Asia-Pacífico, no tiene suficientemente desarrolladas las herramientas jurídicas internacionales que le permitan dinamizar sus relaciones con esa región, si se la compara con los socios de la Alianza.

En este sentido, la principal propuesta del estudio es que Colombia puede aprovechar los acuerdos implementados por sus socios con Asia por medio de la acumulación de origen. Cada miembro puede beneficiarse de manera diferenciada en el marco de la zona preferencial de comercio conformada con la AP. En el estado actual de las estructuras de tratados, este país se encuentra en una posición en la que puede explotar comercialmente las relaciones consolidadas de sus pares. A partir del análisis propuesto se puede observar con mayor claridad que para Colombia la AP puede traer más beneficios que a sus socios.

Esta propuesta se plantea en un escenario de corto a mediano plazo. No obstante, el Estado colombiano debería incrementar y diversificar su acceso a mercados internacionales, con especial énfasis en negociaciones de TLC y acuerdos bilaterales en asuntos fitosanitarios, de protección de inversiones y temas estratégicos como el desarrollo de infraestructura logística para el comercio con Asia, lo que representa una estrategia de largo plazo. El libre comercio puede traer beneficios para Colombia, como la diversificación de productos y destinos, así como la sofisticación de su aparato productivo, pero es necesario evaluar sus efectos distributivos, de reprimarización de la economía, entre otros asuntos no deseados de la apertura a través de tratados comerciales. En ese sentido, es necesaria una mejor articulación de la legislación en asuntos de comercio exterior con la relativa a política redistributiva y social.

Para finalizar, respecto a la pregunta que se indicó en el título —aunque se considera haberle dado respuesta suficiente— queda por señalar que la AP efectivamente es una apuesta estratégica de la política exterior colombiana. Aunque sus efectos aún no se hayan desplegado, se espera que lo mejor esté por venir.

Financiación

El presente documento es resultado de la investigación «Los aspectos jurídicos de la inserción de Colombia al Asia-Pacífico», financiado por COLCIENCIAS y la Universidad Icesi.

Conflicto de intereses

Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses.

Agradecimientos

Los autores agradecen a Vladimir Rouvinski y Yecid Echeverri Enciso, profesores de la Universidad Icesi, por todo el apoyo y los valiosos consejos para la elaboración del presente artículo.

Bibliografía

- Alianza del Pacífico (2014a). Alianza del Pacífico y sus objetivos [consultado 10 Nov 2014]. Disponible en: <http://alianzapacifico.net/que.es.la.alianza/la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos/>
- Alianza del Pacífico (2014b). Declaración I Cumbre Alianza del Pacífico, Lima [consultado 10 Nov 2014]. Disponible en: http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion.Lima.I.Cumbre.pdf
- Alianza del Pacífico (2014c). Declaración IV Cumbre Alianza del Pacífico, Paranal Antofagasta [consultado 10 Nov 2014]. Disponible en: <http://alianzapacifico.net/documents/Declaracion.de.Paranal.pdf>
- Alianza del Pacífico (2014d). Declaración II Cumbre Alianza del Pacífico, Mérida [consultado 10 Nov 2014]. Disponible en: <http://chile.gob.cl/mexico/files/2011/06/ANEXO-5-declaracion-de-merida.pdf>
- Alianza del Pacífico (2016). Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico [consultado 25 Oct 2016]. Disponible en: <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=1327>
- Asobancaria (2011). La apertura veinte años después [consultado 10 Ene 2015]. Disponible en: <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/4392357.PDF>
- Bhagwati, J. (1995). *US Trade Policy: The Infatuation with FTAs*. New York: Columbia University.
- Blanco, A. (2015). *La Alianza del Pacífico: Un largo camino por recorrer hacia la integración*. Washington, DC: Wilson Center.
- Brigard y Urrutia Abogados (2016). Acumulación de origen [consultado 25 Oct 2016]. Disponible en: <http://www.asociacionzonasfrancas.org/presentaciones/Acumulacion.de.origen.Webinar.AZFA.pdf>
- Burnham, P., Lutz, K. G., Grant, W., y Layton-Henry, Z. (Eds.). (2008). *Comparative methods*. In *Research Method in Politics* (pp. 38–68). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Cancillería de Colombia (2015). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) [consultado 6 Mar 2015]. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/palabras-del-presidente-juan-manuel-santosla-iii-cumbre-la-comunidad-estados>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2015). *América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- CONPES. (2016). *Política Nacional de Desarrollo Productivo*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia C-184 de 2016*. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Coutin, R. (2015). La inserción al Asia-Pacífico, oportunidades y desafíos para el Valle del Cauca y la región pacífica colombiana. *Revista CS*, 14, 113–139.
- De la Cadena, A. (2014). Alianza del Pacífico. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Dirección de Integración Económica. Conferencia efectuada en el 12 aniversario de Iccomex, Universidad Icesi, Cali.
- Diario El Espectador (18 de junio de 2014). Congreso hundió TLC con Corea del Sur [consultado 14 Sep 2014]. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/congreso-hundio-tlc-corea-del-sur-articulo-499030>
- Diario La República (julio de 2013). Tenemos una indigestión de TLC que acabará la industria. Diario La República [consultado 10 Dic 2014]. Disponible en: <http://www.larepublica.co/economia/%E2%80%9Ctenemos-una-indigesti%C3%B3n-de-tlc-que-acabar%C3%A1-la-industria%E2%80%9D.41756>
- Elliott, K.A. (2010). Changing Rules of Origin to Improve Market Access for Least Developed Countries [consultado 10 Nov 2014]. Disponible en: <http://www.cgdev.org/publication/changing-rules-origin-improve-market-access-least-developed-countries>
- Eusse, M., Castro, A. y Roldán, A. (2013). *Comercio intraindustrial entre las economías de Asia y el Pacífico y la Alianza del Pacífico, 2007-2011*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Garay, L.J. (2004). Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996 [consultado 10 Nov 2014]. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrial/187.htm>
- Garro, A. M. (1993). Armonización y unificación del derecho privado en América Latina: esfuerzos, tendencias y realidades. *Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*, 22, 225–267.
- González, L. (2012). *Relaciones de Comercio e Inversión del Perú con el Asia-Pacífico*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gutiérrez, D., Urrea, I. y Pijarán, J. (2012). *Enfermedad holandesa. El auge del sector minero energético colombiano 2000-2010*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- IMD. (2014). *Anuario Mundial de Competitividad*. Suiza: Institute for Management Development.
- INTradeBID (2016). Information System on Integration and Trade. Banco Interamericano de Desarrollo [consultado 27 Oct 2016]. Disponible en: <http://www.intradebid.org/dataintal/?lang=ING>
- Izam, M. (2003). *Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL - División de Comercio Internacional e Integración.
- Izquierdo, A. y Talvi, E. (2011). *One region, two speeds? Challenges of the new economic order for Latin America and the Caribbean*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Keohane, R. y Nye, J. (1998). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

- Kim, W. (2012). Asia y América Latina: importancia de los mercados asiáticos para los exportadores Latinoamericanos. En M. Ardila (Ed.), *El Pacífico Latinoamericano y su inserción internacional*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Ladino, J. (2009). Economía política internacional: una disciplina en la búsqueda de su autonomía dentro de las ciencias sociales. *Management*, 18(32), 65–74.
- Leiteriz, R. (2012). China and Latin America: A marriage made in heaven? *Revista Colombia Internacional*, 75, 49–81.
- Mereminskaya, E. (2003). Impactos de la integración económica en la aplicación del derecho privado. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 15, 59–73.
- Milanese, J. P. y Fernández, J. (2012). La política exterior colombiana a la luz de los tratados ratificados por el Congreso entre 1968 y 2011. En E. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 409–429). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2007). *Normas de Origen, preferencias arancelarias y registro de productores nacionales*. Bogotá: MinCIT - Dirección de Comercio Exterior.
- Organización Mundial del Comercio-OMC. (2011). *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*. Suiza: Organización Mundial del Comercio.
- Organización Mundial del Comercio-OMC (2014). Organización Mundial del Comercio [consultado 5 Nov 2014]. Disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/roi_s/roi_info_s.htm
- Perry, G. (2014). The Pacific Alliance: A Way Forward for Latin American Integration? [consultado 7 Nov 2014]. Disponible en: <http://www.cgdev.org/publication/pacific-alliance-way-forward-latin-american-integration>
- Pont, M. L. (2010). Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales. En M. A. Marin López (Ed.), *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas* (pp. 49–82). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalidades y Diputación de Córdoba.
- Reina, M. (2010). *Internacionalización de la economía colombiana: comercio e inversión*. Bogotá: CAF, BID.
- Restrepo, J. (2013). La globalización en las relaciones internacionales: actores internacionales y sistema internacional contemporáneo. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(119), 625–654.
- Rojas, D. y Terán, J. M. (2016). La Alianza del Pacífico: nueva muestra del regionalismo en América Latina. *OASIS*, 24, 69–88.
- Seara Vázquez, M. (1985). *Política Exterior de México*. México: Harper y Row Latinoamericana.
- Slaughter, A., Tulumello, A. y Wood, S. (1998). International Law and International Relations Theory: A new generation of interdisciplinary scholarship. *The American Journal of International Law*, 92(3), 367–397.
- Terán, J.M. (2016). Elecciones presidenciales en Perú: ¿qué implicaciones tienen para la Alianza del Pacífico? [consultado 15 Abr 2016]. Disponible en: <http://us11.campaign-archive1.com/?u=5297ba325289130bca32f4047&id=8d5dc23909>
- Van den Brande, K., Happaerts, S. y Bruyninckx, H. (2008). *The Role of the Subnational Level of Government in Decision-Making for Sustainable Development. A Multi-Level Governance Perspective*. Leuven: Leuven International and European Studies.
- World Trade Organization. (2012). *A practical guide to trade policy analysis*. Ginebra: WTO.