

DEL REGIONALISMO ABIERTO AL REGIONALISMO SEGMENTADO: DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Raúl E. Sáez



Del regionalismo abierto al regionalismo segmentado:
desafíos de la integración de América Latina y el Caribe

Primera edición: septiembre de 2016

© 2016, Raúl E. Sáez

© 2016, Cieplan
Dag Hammarskjöld N°3269, piso 3, Vitacura
Santiago - Chile
Fono: (56 2) 2796 5660
Web: www.cieplan.org

Edición: Cecilia Barría
Diseño portada: Susana Burgos
Diagramación: Triángulo / www.triangulo.co
ISBN: 978-956-204-062-4

Queda autorizada la reproducción parcial o total de esta obra, salvo para fines comerciales, con la condición de citar la fuente.

Impreso por: Micopia.cl / Imprenta sustentable y Boutique Creativa.
Impreso en Chile / Printed in Chile



Impreso en Papel Tom & Otto, PEFC certified, libre de ácido, libre de cloro y 100% Fibra Virgen.

**DEL REGIONALISMO ABIERTO
AL REGIONALISMO SEGMENTADO:
DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Raúl E. Sáez



Del regionalismo abierto al regionalismo segmentado: desafíos de la integración de América Latina y el Caribe

*Raúl E. Sáez*¹

Introducción

Los esfuerzos de integración económica en América Latina y el Caribe (ALC) tienen una larga historia. Inspirándose en la integración europea², en febrero de 1960 se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y en diciembre del mismo año, el Mercado Común Centro Americano (MCCA)³. Desde entonces, estas instituciones de integración han ido modificándose para adaptarse a los cambios ocurridos en las estrategias de desarrollo de sus miembros y en la economía global. En 1969 se crea el Grupo Andino (hoy Comunidad Andina) y en el Caribe, en 1973, se constituye la Comunidad Económica del Caribe (CARICOM). Con el tiempo fueron surgiendo nuevas iniciativas subregionales, tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y más recientemente múltiples acuerdos bilaterales de libre comercio y la Alianza del Pacífico.

1 Agradezco los comentarios de Alejandro Foxley y Andrea Valenzuela.

2 En 1957 se suscribe el Tratado de Roma, por medio del cual se crea la Comunidad Económica Europea, antecesora de la Unión Europea.

3 Los miembros fundadores de ALALC son todos los países de América del Sur que eran independientes en 1960 y México. La ALALC fue sucedida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980. Los del MCCA, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. En el Recuadro 2 se describen las instituciones de la integración regional y su evolución en el tiempo.

Los países de ALC enfrentarán en los próximos años un escenario en la economía y comercio globales marcadamente distinto al que prevaleció en la década del 2000: 1) el fin del super-ciclo de los precios de las materias primas, por lo que el crecimiento de la región, en particular Sudamérica, dependerá menos de estas exportaciones; 2) la desaceleración del ritmo de expansión del comercio global (respecto del período previo a la crisis financiera de 2008); 3) el estancamiento de la liberalización del comercio de bienes y servicios en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la ausencia de nuevas disciplinas multilaterales en ese marco; 4) la emergencia de acuerdos megarregionales, como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, firmado el 4 de febrero de 2016), el Acuerdo de Asociación Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP) y el Acuerdo de Asociación Económica Regional Amplia (RCEP)⁴, los que pueden tener un impacto negativo sobre las economías que quedan excluidas; 5) el posible levantamiento del embargo económico de Estados Unidos a Cuba⁵; 6) la débil participación en las cadenas globales de valor⁶, y 7) un menor crecimiento en China⁷.

4 Los miembros del TPP son Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. El TTIP es un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y la Unión Europea. En las negociaciones del RCEP participan los diez miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN por su sigla en inglés (Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam) y Australia, China, Corea, India, Japón y Nueva Zelanda. Como puede verse, solo tres países de ALC participan en uno de los acuerdos megarregionales. El resto de la región está totalmente excluido.

5 Si bien Cuba es miembro de ALADI desde 1999 y en ese marco tiene acuerdos con MERCOSUR y todos los países de América del Sur y, por otra parte, es miembro de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), el levantamiento de las sanciones facilitará el comercio, el turismo y la inversión extranjera en la isla.

6 En términos simples, las cadenas globales de valor consisten en las distintas etapas de fabricación de un producto manufacturado efectuadas en distintos países, en cada una de las cuales se agrega valor al producto final. Los ejemplos más destacados de producción en cadenas globales son los productos electrónicos y de tecnologías de la información.

7 Si bien en 2013, un 10% de las exportaciones de ALC tuvieron como destino China (IMF, Direction of Trade Statistics), para algunos países el mercado chino es significativo. Es el caso de Brasil (19%), Chile (25%), Perú (18%) y Uruguay (21%). Además, la desaceleración de China se agrega a la anemia del crecimiento europeo y a la vacilante recuperación norteamericana.

En este sentido, el reforzamiento de la integración regional podría compensar parcialmente un panorama global menos auspicioso por medio del comercio. Las inversiones intrarregionales podrían promover la integración productiva regional, en particular las cadenas de producción de bienes menos intensivos en recursos naturales.

En la siguiente sección revisamos las cifras recientes que ilustran parcialmente el grado de integración económica en varias regiones sobre la base de la incidencia de las exportaciones intrarregionales. Luego, en la sección II, examinaremos la evolución de la institucionalidad de la integración económica en ALC en los últimos 25 años. En particular, desde el regionalismo abierto de la década de 1990, basado en la simultaneidad de la apertura comercial hacia todo el mundo y la negociación de preferencias comerciales para economías de la región, a lo que podríamos denominar el regionalismo segmentado, resultante de la multiplicación de los acuerdos preferenciales bilaterales y de la proliferación de bloques subregionales superpuestos con objetivos divergentes. Es decir, la conformación de un “plato de espaguetis”⁸ (además, con salsas distintas) a nivel regional.

Si bien ALC es una región culturalmente menos diversa que Europa o Asia del Sudeste, persiste una mayor diversidad que en esas otras regiones respecto

8 La expresión “plato de espaguetis” (*spaghetti bowl* en inglés) fue utilizada por primera vez por el economista Jagdish Bhagwati en 1995 al referirse a la creciente complejidad administrativa y regulatoria resultante de múltiples acuerdos de comercio preferencial con diferentes calendarios de desgravación de aranceles, márgenes de preferencia finales, reglas de origen, cobertura sectorial, y en general normas y disciplinas, haciendo menos transparente el grado de liberalización del comercio. Véase Bhagwati (1995) y, para el caso de ALC, BID (2002). También es la imagen visual que se obtiene de trazar múltiples líneas entre países que han suscrito acuerdos preferenciales.

del papel que deben jugar el comercio internacional, la política comercial y la integración regional en el crecimiento y el desarrollo económicos. Ello hace más compleja la economía política de la integración. Por tanto, con el objetivo de avanzar en la liberalización del comercio regional de manera no discriminatoria entre países de la región, debe concebirse un mecanismo de integración regional consistente con dicha diversidad, al menos en una primera etapa. La convergencia entre la Alianza del Pacífico y MERCOSUR representa un camino prometedor en esa dirección. Este tema se aborda en la sección III.

Con la excepción de México, ALC no ha logrado participar en el desarrollo de las cadenas globales de valor, mediante las cuales se producen y exportan bienes intermedios para ser incorporados en bienes finales, los que, a su vez, son exportados a mercados de países desarrollados. Esta fragmentación de la producción ha empujado el comercio internacional en los últimos veinte años. En la sección IV discutimos la relación entre integración y participación en estas cadenas, planteando que el objetivo debiera ser el desarrollo de cadenas regionales.

De las cuatro mayores economías de la región (Argentina, Brasil, Colombia y México), solo una participa en uno de los acuerdos megarregionales mencionados arriba. Es decir, la mayor parte del PIB de ALC está quedando excluida de estos acuerdos que tendrán un impacto en los flujos globales de comercio, así como en las disciplinas de política económica, en particular aquellas que están detrás de las fronteras (normas y regulaciones internas). En términos concretos, estos acuerdos pueden reducir las exportaciones de aquellos países excluidos. La sección V recoge los argumentos del impacto de estos acuerdos sobre las economías excluidas. La última sección concluye.

La integración regional va más allá de la expansión de los lazos comerciales y de inversiones. La integración es también un espacio para la cooperación e integración en materias tales como la energía, la infraestructura, las migraciones y la integración financiera. En este documento no abordamos estos importantes aspectos del regionalismo.

Dada la multiplicidad de términos utilizados en la literatura y en el debate sobre la integración, antes de seguir hacemos una breve precisión sobre el sentido que les daremos a dichos términos en este documento. Emplearemos las palabras regionalismo, integración regional, integración económica y acuerdos preferenciales de comercio para denominar cualquier acuerdo económico (o político) que tenga entre sus objetivos (pero ciertamente no el único) otorgar un acceso preferencial a las exportaciones de bienes y servicios de los miembros del acuerdo a los mercados nacionales. Es decir, reducción y eliminación de las barreras al comercio entre sus miembros. Dichos acuerdos pueden abarcar otras áreas de integración o cooperación, como la inversión extranjera, la infraestructura, la energía, las migraciones, las finanzas, etc., y pueden establecer disciplinas respecto de otras políticas, como los estándares técnicos, las normas sanitarias, la propiedad intelectual, la política de competencia y otras. Estos acuerdos pueden, en lo económico, ir desde simples preferencias arancelarias a uniones económicas⁹. Restringimos la expresión “regionalización” al proceso de mayor interdependencia económica entre países de una misma región geográfica empujado por las fuerzas del mercado, sin necesariamente haber acuerdos legales entre dichos países.

9 Véase el Recuadro 1 para una definición de los distintos niveles de integración económica regional y sus implicancias.

RECUADRO 1.

NIVELES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SU IMPACTO

1. Niveles de integración

Sobre la base de la contribución fundamental del economista Bela Balassa, pueden distinguirse cinco niveles de integración económica en orden de creciente profundidad (Sapir, 2011):

- a) Acuerdos de libre comercio: eliminación de los aranceles y restricciones cuantitativas a las importaciones entre los países miembros;
- b) Uniones aduaneras: además de lo anterior, los países miembros adoptan un arancel externo común (AEC), es decir, una misma estructura de aranceles aplicable a las importaciones de países no miembros¹⁰;
- c) Mercados comunes: además de la eliminación de las barreras al comercio entre los miembros, se eliminan las barreras a los movimientos de capitales y mano de obra;
- d) Uniones económicas: libertad completa para la circulación de bienes, servicios y factores de producción y algún grado de armonización de políticas económicas que pudiesen afectar dicha libre circulación (por ejemplo, política de competencia, reglamentos sanitarios para

10 En este caso, normalmente se unifica toda la política comercial externa y los acuerdos comerciales se negocian como bloque.

los alimentos y bebidas, normas técnicas para los bienes manufacturados). Además, se introducen medidas de coordinación macroeconómica para reducir el impacto de las fluctuaciones cambiarias en el comercio intrarregional;

- e) Integración económica completa: unificación de las políticas monetaria, fiscal y social, con delegación de autoridad a instituciones supranacionales.

Si bien estas categorías se ordenan en grado creciente de interdependencia económica, normalmente los países no siguen esta secuencia. En general, el objetivo se define con anterioridad. Es así como el objetivo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)¹¹ es solo una zona o área de libre comercio y no avanzar hacia ningún tipo de coordinación mayor. En cambio, el MERCOSUR –como su propio nombre lo indica– se constituyó con el objetivo de crear un mercado común. La Comunidad Económica Europea desde el inicio tuvo como objetivo un mercado común y luego profundizar el proyecto europeo. Tampoco es posible clasificar siempre a un esquema de integración específico en solo una de estas categorías. Por ejemplo, los acuerdos de libre comercio más recientes han incorporado aspectos que tienen relación con las políticas hacia la inversión extranjera, las compras del gobierno y la propiedad intelectual. La Unión Europea se encuentra entre una unión económica y la integración económica completa. No todos sus miembros son parte de la unión monetaria y los que son no han adoptado

11 Sus miembros son Canadá, Estados Unidos y México.

una política fiscal común. Por último, en el caso de ALC, se han negociado acuerdos preferenciales en los que solo se eliminan las barreras comerciales a una lista de bienes, por lo que son aún menos profundos que un acuerdo de libre comercio.

Tampoco hay una relación lineal entre la cobertura temática y arquitectura institucional, por un lado, y los distintos niveles de integración, por otro, en el orden señalado anteriormente. Por ejemplo, es posible que un acuerdo o zona de libre comercio incluya disciplinas respecto de la inversión extranjera, la propiedad intelectual o la política de competencia, las cuales no son estrictamente necesarias en una unión aduanera, la que solo requiere de un arancel externo común.

De esta observación ha surgido la distinción entre integración económica “superficial” e integración económica “profunda”. La integración superficial consiste en la eliminación de los aranceles y otras barreras en frontera al comercio recíproco, sin mayores obligaciones que la no discriminación entre productos y productores nacionales, por un lado, y productos y productores extranjeros, por otro. Esa es la única limitación sustantiva a las políticas nacionales (OMC, 2011). En general, los acuerdos de alcance parcial y de complementación económica suscritos en el marco de ALADI pueden ser clasificados en este nivel mínimo de disciplinas en políticas internas. La integración profunda, en cambio, incluye disciplinas sobre políticas nacionales hasta, en los casos más avanzados, la delegación de soberanía en instituciones supranacionales. En este sentido, los acuerdos de libre comercio que incluyen normas sobre inversión extranjera, compras públicas y política de competen-

cia, entre otras, son acuerdos de integración profunda. Este tipo de acuerdos han sido negociados por algunos países de la región con EE.UU. y con la UE.

2. Creación y desviación de comercio

Desde la contribución de Viner en 1950, el debate sobre los beneficios y costos de la integración económica en comparación con la integración o apertura comercial no discriminatoria se ha centrado en los efectos de creación y desviación de comercio. En efecto, al reducirse las barreras comerciales para las importaciones de solo ciertos socios comerciales se producen dos efectos. El primero es el de un aumento del comercio con dichos socios: la creación de comercio. El segundo es el reemplazo de importaciones que antes venían desde el resto del mundo, porque eran la fuente de menor costo, por importaciones de los socios del acuerdo por el simple hecho de que a ellos se les da un acceso preferencial: la desviación de comercio. La creación es beneficiosa, en tanto que la desviación es perjudicial, ya que se deja de importar de los oferentes más eficientes. Por tanto, el efecto neto va a depender de la magnitud de cada uno de estos efectos.

No obstante, la integración económica puede tener otros efectos beneficiosos. En la literatura han sido mencionados los siguientes: el aprovechamiento de economías de escala al tener acceso a un mercado ampliado y permitir una mayor especialización, una mayor competencia en el mercado nacional y, por tanto, mejor asignación de recursos, un mejoramiento en los términos de intercambio (debido al mayor poder en los mercados globales de una agrupación de países) y la reducción en la incertidumbre respecto de las condiciones

de acceso al mercado de los miembros, con lo cual se incentivan las inversiones para la exportación dentro del mercado ampliado.

Un aspecto relevante de los acuerdos de comercio preferencial es que requieren de normas o reglas de origen para evitar que importaciones de terceros países ingresen a la zona de comercio preferencial por el o los países de menores aranceles externos hacia aquellos con aranceles más altos. En el Recuadro 3 se hace un análisis más acabado de las reglas de origen.

Para terminar, es importante precisar que los acuerdos de comercio preferencial rompen con el principio o cláusula de nación más favorecida (NMF), piedra angular de la arquitectura del régimen de comercio internacional de la posguerra y consagrado en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio de 1947 (GATT), luego incorporado en los convenios por medio de los cuales se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC). El principio de NMF establece que cada miembro del GATT, y ahora de la OMC, debe otorgar el mismo trato a las importaciones de bienes y servicios de los demás miembros. Es decir, no puede discriminarse entre miembros. No obstante, el GATT y la OMC permiten tres excepciones. La primera es el Sistema General de Preferencias (SGP), mediante el cual los países desarrollados les otorgan preferencias comerciales sin reciprocidad a exportaciones de los países menos desarrollados. La segunda es la posibilidad de que países en desarrollo suscriban acuerdos preferenciales sin tener que extender las preferencias a países miembros desarrollados utilizando la Cláusula de Habilitación. Tercero, el Artículo XXIV del GATT, que explícitamente permite la constitución de uniones aduaneras y zonas de libre comercio, a condición de que ello no resul-

te en un aumento de las barreras al comercio aplicables a los no participantes de estos acuerdos y que la unión aduanera o zona de libre comercio se alcance “en un plazo razonable”.

RECUADRO 2.

LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En este recuadro se describe la evolución de los principales esquemas de integración económica, los mecanismos de cooperación financiera y los grupos de cooperación política en ALC.

1. De la ALALC a la ALADI

El Tratado de Montevideo de 1960 creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) con Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay como fundadores. Durante el resto de esa década se incorporaron Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Su propósito era crear una zona de libre comercio en 12 años. Ante el escaso avance en la liberalización del comercio, en 1980 se negoció un nuevo Tratado de Montevideo por medio del cual se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuyos 11 miembros fundadores fueron los miembros de ALALC. Su objetivo es crear un mercado común latinoamericano. Cuba se incorpora como miembro en 1999 y Panamá en 2012. Véase www.aladi.org.

2. Del MCCA al SICA

En diciembre de 1960, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua suscriben el Tratado General de Integración Económica Centroamericano, cuyo objetivo era crear el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Costa Rica adhiere en 1962. En 1992 se establece el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como el marco institucional de la integración centroamericana.

Panamá se incorpora como miembro pleno y luego lo hacen Belice en 2000 y la República Dominicana en 2013. La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), creada en 1960, queda bajo la coordinación de SICA, junto con otras entidades del sistema (instancias políticas, Parlamento Centroamericano, y diversas secretarías en otros ámbitos de las políticas públicas. Véanse www.sica.int y www.sieca.int.

3. CARICOM

Con el objetivo de establecer una zona de libre comercio, Antigua, Barbados, Guyana y Trinidad-Tobago formaron en 1968 la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA por su sigla en inglés). Ese mismo año se incorporaron Dominica, Granada, Jamaica, Montserrat, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. En 1971, Belice entró como miembro. En 1973, los miembros de CARIFTA deciden convertir su proceso de integración en un mercado común y crean la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM por su sigla en inglés). Bahamas entra a la Comunidad en 1983. En 1995 ingresa como miembro Surinam, y en 2002 Haití. Véase www.caricom.org.

4. Del Pacto Andino a la Comunidad Andina

Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú constituyeron el Grupo o Pacto Andino en 1969, con el objetivo de crear una zona de libre comercio y una unión aduanera. En 1973, Venezuela adhirió, en tanto que Chile se retiró en 1976. En 1993 se alcanza la zona de libre comercio, con la excepción de Perú. Por medio de reformas institucionales efectuadas en 1997, el Pacto Andino se

convierte en la Comunidad Andina (CAN) y se establece el Sistema Andino de Integración. En 2006, Perú termina el proceso gradual de incorporación a la zona de libre comercio y ese mismo año Venezuela decide retirarse de la CAN. Véase www.comunidadandina.org.

5. MERCOSUR

En marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscriben el Tratado de Asunción para la constitución de un mercado común, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En 2012, Venezuela completó el proceso de ingreso al MERCOSUR, proceso que aún no concluye en el caso de Bolivia. Véase www.mercosur.int.

6. ALBA-TCP

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) nace en 2004, cuando Cuba y Venezuela suscriben los acuerdos fundacionales de esta iniciativa de integración y cooperación. En 2006, Bolivia se incorpora y el proceso se amplía con el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP). A este proceso de integración ingresan Nicaragua (2007), Dominica (2008), Ecuador (2009), San Vicente y las Granadinas (2009), Antigua (2009) y Santa Lucía (2013)¹². Véase www.alba-tcp.org.

12 Honduras ingresa en 2008, pero se retira en 2010.

7. Alianza del Pacífico

En 2012, Chile, Colombia, México y Perú suscriben el Acuerdo Marco para la constitución de la Alianza del Pacífico como área de integración regional. Su objetivo es avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas y articular una plataforma de proyección hacia el Asia-Pacífico. En mayo de 2016 entró en vigencia el Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico. Este protocolo recoge las preferencias arancelarias y otras disciplinas del comercio y de la inversión extranjera, ya negociadas en el marco de los acuerdos bilaterales, y permite la acumulación regional de origen. Véase www.alianzapacifico.net.

8. Múltiples acuerdos bilaterales

Desde comienzos de la década de 1990 se multiplican las negociaciones de acuerdos preferenciales bilaterales entre países o entre países y bloques en ALC, así como también acuerdos bilaterales extrarregionales. La mayoría son acuerdos de libre comercio, pero hay algunos que se limitan a la desgravación de listas de bienes. Una lista completa de los acuerdos, así como sus textos jurídicos, calendarios de desgravación y normas de origen, puede encontrarse en <http://www10.iadb.org/int/intradebid/Home.aspx>.

9. UNASUR y CELAC

En 2004, las 12 naciones de América del Sur acuerdan crear la Comunidad Sudamericana de Naciones que luego dio paso a la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), cuyo tratado constitutivo entró en vigencia en 2011.

Si bien UNASUR es una instancia de concertación y cooperación políticas, entre sus objetivos se establecen consejos en las siguientes áreas de cooperación e integración: cultura; defensa; elecciones; desarrollo social; problema de las drogas; economía y finanzas; educación; salud; seguridad ciudadana, justicia y acciones contra la delincuencia organizada transnacional; energía; e infraestructura y planeamiento. En el caso de este último, el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) tiene la responsabilidad de implementar la integración regional de la infraestructura a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). IIRSA cuenta con el apoyo de una coordinación técnica integrada por funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Véanse www.unasur.org y www.iirsa.org.

En la cumbre de 2010 del Grupo de Río en México, 33 naciones de América Latina y el Caribe acuerdan crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la cual se crea al año siguiente en la cumbre de Venezuela. Se trata de un mecanismo de diálogo político y representa a ALC en las cumbres con la Unión Europea.

I. Evolución reciente del comercio e inversión extranjera intrarregionales

En las Américas existe diversidad en la intensidad del comercio intrarregional: hay pares de países cuyo comercio bilateral tiene una alta incidencia en el comercio global (Argentina-Brasil, Colombia-Venezuela); hay grupos de países en los cuales los miembros de menor tamaño tienen una alta dependencia del comercio intragrupo, pero no así el de mayor tamaño (Paraguay y Uruguay respecto de Brasil en el MERCOSUR; México respecto de EE.UU. en el TLCAN), y hay subregiones que tienen poco comercio entre sí (Centroamérica y Sudamérica). Por ello, distintas definiciones de los grupos o bloques intrarregionales resultan en diferentes niveles de comercio intrarregional, llevando a distintas conclusiones respecto del nivel de integración económica en ALC en comparación con otras regiones.

Siguiendo la tendencia de las cadenas regionales de valor, hemos agrupado a ALC en dos bloques. México y los países de Centroamérica, menos Panamá y más la República Dominicana, están en lo que denominamos la “Fábrica Norteamericana”, dada su estrecha relación como proveedores de bienes de consumo masivo y electrónicos, así como partes y piezas a Estados Unidos. Para efectos de tener en cuenta el impacto del TLCAN en este grupo, también se incluyó a Canadá¹³. Los países sudamericanos de habla española y portuguesa constituyen “Sudamérica”. Así, el comercio intrarregional de estos dos grupos se compara con el de Asia Oriental (la “Fábrica Asia”) y la Unión Europea (la “Fábrica Europa”).

13 Panamá no fue incluido, dado que es un importante exportador de servicios globales más que de bienes.

En el Gráfico 1 se compara la incidencia de las exportaciones intrarregionales de estos cuatro grupos entre 1990 y 2015. Claramente, Sudamérica se distingue de los otros tres por la significativa menor incidencia del comercio intrarregional. Éste se mantiene relativamente estancado desde 2000 en alrededor de 20%. El incremento entre 1990 y 2000 es probablemente producto de la estrategia comercial adoptada por los países de ALC de combinar la apertura unilateral (a todo el mundo) con la preferencial hacia la región (el “regionalismo abierto”), la creación del MERCOSUR y la consolidación de la Comunidad Andina.

Esta relativamente baja importancia del comercio intrarregional en América del Sur es resultado de su especialización en la exportación de materias primas (las que se exportan a otras regiones de América y el mundo) y de la geografía. De la Torre *et al.* (2015) indican que “[e]l intercambio intrarregional relativamente escaso en América Latina se debe en parte a la geografía y el tamaño económico de la región... Si se toman en cuenta los obstáculos geográficos y el tamaño, el desempeño del intercambio intrarregional de la región en relación con Asia oriental mejora sensiblemente”¹⁴. De ello se concluye que es recomendable reforzar los esfuerzos en materia de inversión en infraestructura de transporte intrarregional.

Norteamérica exhibe un fuerte incremento de la interdependencia económica entre 1990 y 2000, reflejo del TLCAN. Si bien luego parece estancarse el porcentaje de exportaciones intrarregionales, éste se mantiene por sobre el 50%, superando al de la Fábrica Asia. Esta última muestra un constante incremen-

14 Véase De la Torre *et al.* (2015), p. 29.

to del porcentaje de exportaciones intra-Asia, reflejando la intensificación de los lazos construidos en torno a cadenas regionales de suministro. Como estándar de una fuerte integración económica se muestra a la Unión Europea, con un porcentaje de exportaciones intrarregionales por sobre el 60% de las exportaciones totales de sus miembros¹⁵.

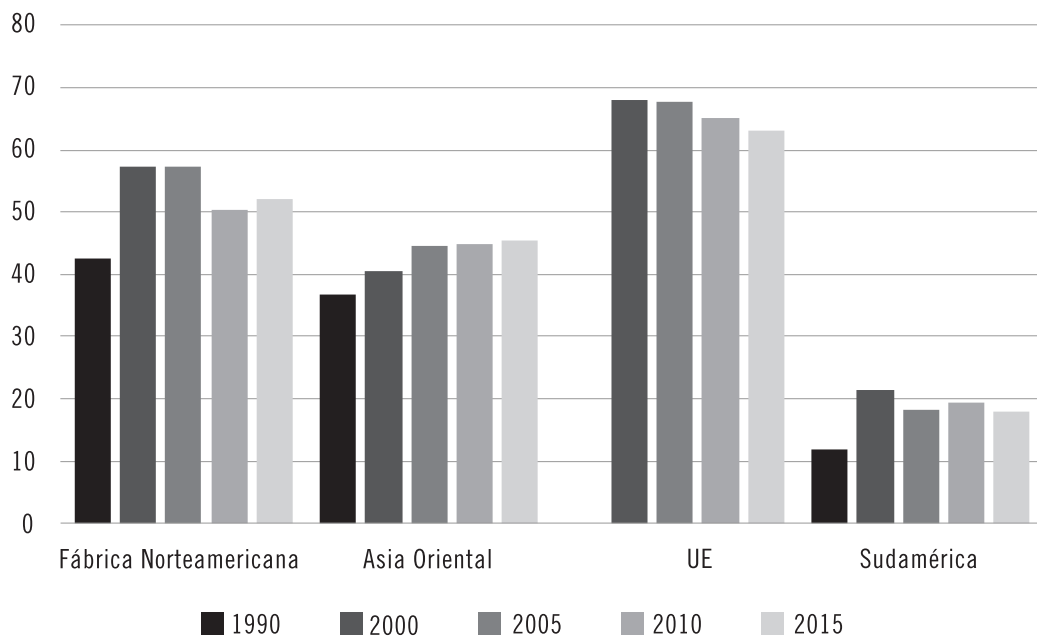
Desde el año 2000, los flujos de inversión extranjera directa (IED) intrarregionales han crecido, convirtiéndose en un nuevo mecanismo de integración económica regional, apoyando también el surgimiento de las empresas multilaterales¹⁶. En efecto, la proporción de IED regional en las entradas totales pasó de 4% en 2000-2004 a 14% en 2012 (CEPAL, 2014a). Esta es una tendencia que debe ser fomentada manteniendo políticas de apertura a la inversión intrarregional, eliminar los requisitos de desempeño y evitar los controles de capitales asociados a la inversión extranjera directa.

15 No se incluye la información de 1990, ya que a esa fecha recién se desmembraba el bloque soviético y la URSS. Nueve de los actuales miembros de la UE provienen del este de Europa.

16 Empresas multinacionales de origen latinoamericano.

GRÁFICO 1

EXPORTACIONES INTRARREGIONALES COMO PORCENTAJE DEL TOTAL⁽¹⁾



Fuente: Cálculo propio sobre la base de las cifras de exportaciones FOB de *Direction of Trade Statistics* del FMI.

(1) Fábrica Norteamericana incluye a Canadá, Costa Rica, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana. Asia oriental incluye a China, Japón y Corea y a los miembros de ASEAN (Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam). La UE incluye a sus 28 actuales miembros. Sudamérica está compuesta por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

II. Del regionalismo abierto al regionalismo segmentado

La década de los 90 en ALC se caracterizó por un fuerte impulso de las reformas estructurales en distintos ámbitos: desregulación de los mercados, privatizaciones, ajuste de las cuentas fiscales, liberalización de los regímenes de inversión extranjera, entre otros. La política comercial no fue una excepción. Durante esa década ocurrieron dos tipos de reformas comerciales, en paralelo, pero que se complementaron.

La primera consistió en una fuerte reducción de los aranceles y otras restricciones a las importaciones de manera unilateral. El arancel externo promedio de la región bajó de 40% a mediados de los 80 a 12% en los 90 y la dispersión arancelaria se redujo (Devlin y Estevadeordal, 2001). En el segundo tipo se reactivaron los procesos de integración regional, ya sea a través de la negociación de acuerdos bilaterales más amplios en términos de márgenes de preferencias y cobertura o la creación de bloques con objetivos más ambiciosos y profundos. Al mismo tiempo, ALC tuvo una activa participación en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay, las que culminaron con la creación de la OMC en 1994.

La reducción unilateral de aranceles aduaneros, la eliminación de otras barreras al comercio (cuotas, prohibiciones de importar, licencias de exportación e importación) y los controles de cambio obedecieron al agotamiento de la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones desde fines de los años 70 y a la alta complejidad de los regímenes de comercio exterior a que aquella había dado lugar hacia el final de esa década. También ayudó el impulso a la liberación que generó la conclusión de la Ronda Uruguay.

Los esquemas de integración regional surgidos en los años 60 tenían como objetivo central superar las limitaciones que el tamaño de los mercados internos estaba imponiendo a la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Se pensaba que la ampliación regional de los mercados permitiría aprovechar economías de escala y promover las exportaciones intrarregionales (Devlin y Estevadeordal, 2001). Dado que persistían las presiones internas por mantener la protección de la producción nacional, la integración comercial avanzó poco, excepto en América Central. La liberalización del comercio se efectuó por medio de listas positivas¹⁷ de bienes para los cuales se reducían los aranceles, las que tendían a restringirse a aquellos productos para los que no había producción nacional competitiva con las importaciones. Los acuerdos suscritos no tenían ninguna disciplina sustantiva aplicable al comercio bilateral o regional. En estas condiciones no se expandió significativamente el comercio intrarregional ni se desarrollaron cadenas regionales de producción.

Junto con la liberalización unilateral en la década de los 90, se reactivó la negociación de acuerdos, en particular en el marco de ALADI. Estos acuerdos, denominados de complementación económica, se caracterizan por su mayor cobertura de bienes sujetos a la eliminación de aranceles y con compromisos de calendarios de desgravación. Los productos que no se desgravan se convirtieron en la excepción, en lugar de la regla. Además, los acuerdos tienen un mayor nivel de ambición en términos de integración, en particular uniones aduaneras y mercados comunes. En este impulso negociador se creó el MERCOSUR y se negoció el primer acuerdo comercial entre Chile y México,

17 En un esquema de listas positivas, solo se incluyen aquellos bienes para los cuales se ofrece una preferencia (rebaja arancelaria). Todo el resto se entiende por excluido.

ambos en 1991¹⁸. En 1997, el Grupo Andino decidió avanzar hacia una unión aduanera y un mercado común, pasando a denominarse Comunidad Andina.

Por primera vez, la integración regional no era vista como un sustituto de la apertura hacia todo el mundo, sino que como un complemento e incluso un instrumento para una mayor competitividad global. Más aún, el regionalismo era un componente más de las reformas estructurales que se estaban adoptando (Devlin y Estevadeordal, 2001). Este fenómeno no fue exclusivo de ALC. En el Sudeste de Asia también comenzó a avanzarse en la apertura regional y global. Se creó APEC como una manifestación de un regionalismo abierto a la globalización. Estos procesos de aperturas globales, regionales y bilaterales simultáneas fueron denominados como “regionalismo abierto” o también “nuevo regionalismo”¹⁹.

En esa misma década ocurre otro cambio fundamental en la forma como ALC se inserta en el mundo: la negociación de acuerdos de libre comercio con economías desarrolladas. México fue el país pionero al negociar el TLCAN con Canadá y EE.UU., acuerdo firmado en 1992. Luego, Chile manifestó su interés en incorporarse al TLCAN. Ello no ocurrió por los problemas políticos que dicho acuerdo enfrentó en EE.UU.; sin embargo, Canadá sí estuvo dispuesto a negociar un acuerdo bilateral con Chile siguiendo el modelo del TLCAN. Estas negociaciones concluyeron en 1996. Poco tiempo después (1998), Chile y México ampliaron su acuerdo de 1991 siguiendo el modelo

18 Ambos fueron negociados como acuerdos de complementación económica en el marco de ALADI.

19 En general, en ALC y Asia se usó la expresión regionalismo abierto. Véanse CEPAL (1994) y Motta Veiga y Ríos (2007). En EE.UU., la expresión nuevo regionalismo. Véanse Devlin y Estevadeordal (2001) y BID (2002).

del TLCAN. En la primera década de este siglo, estos acuerdos entre países de ALC y países desarrollados se multiplican: Canadá-Costa Rica (2001), Chile-Unión Europea (2002), Chile-EE.UU. (2003), Centroamérica-Repblica Dominicana-EE.UU. (2004), México-Japón (2004), Colombia-EE.UU. (2007), Colombia-Unión Europea (2012), Perú-EE.UU. (2006) y Perú-Unión Europea (2012), entre otros²⁰.

Estos acuerdos se distinguen de los negociados en el marco intralatinoamericano en esa época por ser “OMC-extra”²¹. Es decir, incorporan disciplinas en áreas en las que no hay compromisos en la OMC como inversiones, incluyendo mecanismos de solución de controversia entre el Estado y el inversionista extranjero, entrada temporal de personas de negocios, políticas de competencia, comercio electrónico y temas ambientales y laborales. También se amplían las disciplinas ya existentes en la OMC en materias tales como los obstáculos técnicos al comercio, las medidas sanitarias y fitosanitarias, la defensa comercial y, muy importante, la propiedad intelectual. Este tipo de acuerdos tiene como resultado una mayor reducción del espacio para hacer políticas.

En la Cumbre de las Américas efectuada en Miami en 1994 se anunciaron las negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y éstas se iniciaron en 1998 en la Cumbre de Santiago. El objetivo era crear una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Sin embargo, luego de la Cumbre de Quebec en 2001, las negociaciones perdieron impulso

20 Los años corresponden al año de firma del acuerdo, no el de su entrada en vigencia. Listas completas de los acuerdos suscritos por países de ALC y sus textos pueden encontrarse en <http://www10.iadb.org/int/intradebid/Home.aspx> y en http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp.

21 Véase Horn *et al.* (2009).

y colapsaron en la Cumbre de Mar del Plata de 2005, debido a la oposición de MERCOSUR y Venezuela a continuarlas.

A partir de entonces, los países de ALC siguen rumbos separados en dos grupos claramente diferenciados. Por un lado, varios países deciden negociar o continuar negociando bilateralmente con EE.UU. (y también con la UE). Por otro lado, Venezuela, junto a Cuba, crea el ALBA-TCP, a la cual se suman otros países (ver Recuadro 2). Además, Bolivia y Venezuela deciden ingresar como miembros plenos al MERCOSUR, en tanto que en 2011 Chile, Colombia, México y Perú se unen en la Alianza del Pacífico, basándose en la similitud de sus acuerdos bilaterales, todos siguiendo la arquitectura del TLCAN, y continúan con una activa agenda de fortalecimiento de sus relaciones económicas sin distinguir entre economías regionales y no regionales ni por nivel de desarrollo. En Centroamérica, Costa Rica y Panamá siguen una estrategia similar a la de Chile, Colombia, México y Perú.

En resumen, actualmente tenemos en ALC múltiples acuerdos entre dos países, entre un país y alguno de los bloques existentes y también entre países que son miembros de más de un bloque simultáneamente. En cambio, hay escasos acuerdos formales entre bloques (MERCOSUR, SICA, CAN, ALBA, Alianza del Pacífico)²². Los acuerdos se traslapan y superponen, con distintos calendarios de desgravación, distintas reglas de origen y distintas disciplinas. Algunos países de la región han continuado reduciendo los aranceles hacia el

22 Ello se debe a la reticencia a ceder soberanía, tema sobre el cual volveremos más adelante. Recordemos que la primera área de política económica en que los miembros de la UE cedieron completamente su soberanía a un ente supranacional fue la política comercial.

resto del mundo, pero solo por medio de acuerdos extrarregionales y no de una profundización de la apertura unilateral como en los años 90. En el resto no ha habido progresos significativos en la liberalización del comercio luego de las reformas de esa década. En conclusión, el regionalismo abierto de los 90 ha dado paso a un regionalismo fragmentado, segmentado, incluso podría decirse balcanizado, con altos costos de administración, dada la multiplicidad y superposición de normas y disciplinas. No hay un acuerdo inclusivo que sirva de paraguas al regionalismo en ALC. Aunque UNASUR incluye en su agenda la cooperación sudamericana en distintas áreas, abarcando la infraestructura y la energía, es más una entidad de coordinación política que económica. CELAC es aún más una instancia de cooperación política sin ceder soberanía, a diferencia de la cooperación regional europea.

La situación actual ha sido también denominada como de “regionalismo postliberal” (Motta Veiga y Ríos, 2007). Ello se debería a un cambio en el ambiente político y de una revisión de las políticas de desarrollo, en particular en América del Sur, aumentando la reticencia a las aperturas de los regímenes de comercio exterior, inclusive intrarregionalmente, por ser consideradas como parte de las reformas emprendidas desde los años 80, las que habrían tenido magros efectos en términos de crecimiento, superación de las desigualdades y reducción de la pobreza. Se critica el carácter exclusivamente “comercial” de los esquemas de integración surgidos en los 90. En este diagnóstico se subraya la ausencia de preocupación por las “asimetrías estructurales” y que se dejen de lado las “dimensiones productivas y de desarrollo” en dichos esquemas²³. Por

23 Véase Motta Veiga y Ríos (2007) para una mayor explicación de estos argumentos.

tanto, la agenda postliberal incorpora iniciativas como fondos de convergencia estructural, siendo un ejemplo el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado a fines de 2004. Así como también se construye en esquemas donde los temas económicos tienen una notoria menor importancia que los políticos y de relaciones externas, como el ALBA.

Tal como lo señalan Motta Veiga y Ríos (2007), “[d]esaparece la ‘convergencia liberal’ de los años 90, dando lugar a la adopción de estrategias diferentes –e inclusive divergentes– de inserción internacional”²⁴. Además, “[h]ay pues una clara segmentación de las estrategias de inserción internacional vigentes en América del Sur –en contraste con lo que ocurría en los años 90– pero hay, más allá de la oposición entre ‘aperturistas’ y revisionistas, otras líneas de división que dificultan la generación de consensos abarcadores (multi-temáticos) dentro de cada uno de los grupos”²⁵. Es clave considerar estos elementos al momento de hacer propuestas para avanzar hacia una integración regional menos segmentada, buscando reducir los altos costos del “plato de espaguetis”.

Al final del día, en ALC hay una identidad regional por geografía y cultura, pero no hay regionalismo, al menos no en el sentido como se entiende en Europa, particularmente en lo que se refiere a traspasar soberanía a instituciones supranacionales²⁶. Siguiendo el marco de Malamud (2013) referente

24 Motta Veiga y Ríos, p. 17. Traducción y subrayado nuestros.

25 Motta Veiga y Ríos, p. 18. Traducción y subrayado nuestros.

26 Entre las múltiples diferencias con la integración europea, la reticencia a ceder soberanía es una de las más notables. La integración en Europa se inicia con la Declaración Schumann de 1950, la cual propone que la producción de carbón y acero de Alemania y Francia sea coordinada por una Alta Autoridad, coordinación a la que podían adherir otros países de Europa. Un año más tarde se crea la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Véase Spolaore (2013).

a la dependencia del progreso de esquemas de integración en tres tipos de condiciones –las de demanda, las de oferta y las inerciales–, podría decirse que las tres son aún débiles en ALC.

Las condiciones de demanda provienen de mayores niveles de interdependencia económica y financiera intrarregional o de regionalización. En esta situación, aquellos agentes cuyas actividades transfronterizas regionales están sometidas a altos costos de transacción presionan a las autoridades nacionales para una reducción de ellos por medio de la cooperación, la coordinación y, eventualmente, la integración económica. Pero en ALC parece no suceder esto, a pesar de que la interdependencia ha aumentado considerablemente en términos de comercio, inversiones regionales transfronterizas, migraciones, fusiones y expansiones de empresas latinoamericanas (convirtiéndolas en actores significativos en los mercados regional e incluso global) e intensificación del tráfico aéreo. Probablemente porque ello es más una versión regional de la globalización, producto de la reducción de los costos de transporte y la revolución de las tecnologías de la información, que un verdadero impulso a nivel regional de integración productiva, financiera y comercial.

Sin duda que la ausencia de cadenas regionales de producción en ALC es uno de los factores detrás del bajo interés en acuerdos de integración profunda (véase el Recuadro 1). La existencia de cadenas empujaría la demanda por la reducción de costos de las actividades transfronterizas, de la infraestructura, del transporte y de la logística; por la armonización de las normas técnicas; por una mayor seguridad del cumplimiento de los contratos y por una reduc-

ción de los riesgos asociados a la producción compartida en varios países, en particular la vulnerabilidad a la interrupción de las cadenas.

Las condiciones de oferta, definidas por Malamud (2013) como el liderazgo regional junto con la voluntad de asumir una proporción mayor de los costos de los compromisos y de la articulación y el monitoreo de los compromisos, son hoy inexistentes en ALC. La región no cuenta con una Alemania que, al menos hasta la crisis del euro, estuvo dispuesta a asumir muchos de los costos de la integración europea²⁷. Es decir, un país que ofrece un espacio para impulsar la integración profunda.

Por último, las condiciones de inercia, esto es, aquellas que provienen de los acuerdos y compromisos previos y que por la dinámica ya instalada permiten empujar los procesos de integración cuando se debilitan los de demanda y oferta, parecen haber desaparecido de ALC al comenzar el siglo XXI. Esta inercia ha sido importante en impulsar la integración europea desde la Comunidad Europea del Carbón y el Acero en 1950 hasta la Unión Europea (Spolaore, 2013, 2015)²⁸.

Otra forma de ver la economía política de la integración y más precisamente la construcción de instituciones comunes es la literatura sobre el dilema

27 Por ejemplo, su contribución al financiamiento de la Política Agrícola Común que benefició principalmente a agricultores de otros países de la Comunidad Europea. Spolaore (2013) relata que la opinión política de una integración geográficamente restringida (con Francia) pero institucionalmente más profunda del canciller Konrad Adenauer primó sobre la de su ministro de Economía, Ludwig Erhard, quien prefería una zona de libre comercio más amplia. No obstante, no cabe duda de que Alemania se ha beneficiado enormemente de la integración europea.

28 Sin embargo, la crisis del euro no ha llevado aún a crear las instituciones faltantes (unión bancaria, por ejemplo), necesarias para completar la unión monetaria.

(*trade-off*) entre heterogeneidad y economías de escala en la oferta de bienes públicos²⁹. Cuando países diversos se agrupan para constituir instituciones comunes y mancomunar la oferta de bienes públicos, se pueden aprovechar economías de escala en la prestación de estos bienes, ya que se reduce el costo per cápita. No obstante, mientras mayor es el número de miembros, mayores son los costos asociados a la heterogeneidad de las características políticas, económicas y culturales y a las diferencias en las preferencias respecto de los bienes públicos y de las políticas comunes³⁰. Este es el dilema que ha tenido que enfrentar la UE.

Sin embargo, la heterogeneidad de preferencias y recursos productivos es precisamente una de las fuentes de ganancias del comercio internacional. Permite a los individuos y naciones especializarse en la producción de aquellos bienes y servicios en que tienen ventajas comparativas. Por tanto, la heterogeneidad constituye un incentivo a la integración comercial y económica.

No conocemos estudios que apliquen esta reciente literatura a la integración latinoamericana, pero podemos plantear algunas hipótesis para futuras investigaciones empíricas. Es razonable partir de la base de que ALC es culturalmente más homogénea que Europa. El 100 por ciento habla solo cuatro lenguas y el 97 por ciento habla dos (español y portugués)³¹. Esta menor

29 Véase Spolaore (2015) para una aplicación a la integración europea y las referencias ahí citadas.

30 En Europa es el caso de la política de defensa la que no ha podido ser común, prefiriendo el paraguas de OTAN bajo el liderazgo de EE.UU. y de la unión monetaria. Las diferencias más recientes respecto de cómo responder a la agresión rusa en Ucrania y cómo enfrentar la ola de refugiados son ejemplos de los costos de la heterogeneidad.

31 Hemos omitido las lenguas de los pueblos originarios de América. La UE, en cambio, tiene 24 idiomas oficiales.

heterogeneidad, en teoría, debiera traducirse en un mayor ámbito de intereses comunes o compartidos, incentivando la construcción de políticas públicas e instituciones comunitarias. Pero ello no ocurre. Hay una mayor reticencia a ceder soberanía y espacio de políticas que en Europa, a pesar de que esta cesión tiene un mayor costo en este último continente por su mayor heterogeneidad. La evolución reciente pareciera indicar que ni siquiera hay consenso respecto al grado deseable de profundidad de la integración, cuestión que en Europa se zanjó hace 60 años y se profundizó aún más con la creación del mercado único en 1992. ¿Será la relativa homogeneidad cultural, política y económica de ALC la que impide el consenso respecto de la integración comercial, a pesar de la retórica política? Esto es, ¿se perciben los países de ALC como rivales en lo económico, más que como complementarios? Estos son aspectos que ameritan ser investigados en la región para ir resolviendo los nudos de economía política que entraban la integración.

RECUADRO 3.

REGLAS DE ORIGEN E INTEGRACIÓN PRODUCTIVA REGIONAL

En los acuerdos de integración, el objetivo es que solo los bienes efectivamente producidos en los otros miembros del grupo se beneficien de las preferencias comerciales. Usando el lenguaje técnico, solo los “bienes originarios” deben tener derecho a los beneficios del acuerdo. Esto es particularmente importante en las zonas de libre comercio, pues cada país mantiene sus aranceles hacia el resto del mundo, pudiendo entonces un bien de un país no miembro entrar a la zona por el país con más bajo arancel externo y luego, después de una mínima transformación, ser enviado al de más alto arancel externo. Debe entonces implementarse un instrumento para evitar esta triangulación.

Ese instrumento son las normas o reglas de origen. Éstas, en general, se definen de dos formas. La primera es estableciendo un mínimo de contenido regional. Es decir, un porcentaje mínimo del valor del producto que debe corresponder a insumos y mano de obra de los países participantes en el acuerdo. Por ejemplo, cuando en el acuerdo Chile-MERCOSUR se especifica que un producto que Chile exporte a cualquier país de ese bloque debe contener al menos un 60% de valor regional, significa que ese producto no será originario de Chile si el valor de los insumos provenientes del resto del mundo supera el 40% del valor del producto. Sin embargo, Chile puede usar insumos procedentes de cualquier país del MERCOSUR, además de insumos chilenos, para exportar con los beneficios del acuerdo.

La segunda es definiendo la transformación mínima a que debe someterse un producto en el país para ser considerado originario. La forma más común de

definir dicha transformación es por el salto en la clasificación arancelaria. Es decir, el bien final debe clasificarse en el arancel aduanero en un código distinto al de los insumos para que se estime que los insumos fueron transformados en el bien final dentro del país. Si es así, el bien es considerado como originario. Una variación de esta fórmula, frecuentemente utilizada por EE.UU. en sus acuerdos de libre comercio para los productos textiles, es la regla de “hilo adelante” (*yarn forward*), la que implica que para que un producto textil confeccionado sea considerado como originario, debe ser elaborado en la zona de libre comercio desde el hilo en adelante.

Las normas de origen pueden generar tres tipos de problemas. El primero es que pueden usarse como instrumento de protección. Si uno de los miembros del acuerdo exige un alto contenido regional o una significativa transformación, entonces es posible que el otro miembro no pueda cumplir con la regla de origen (por el aumento de costos de producción), viéndose obligado a seguir exportando pagando aranceles. Un país pequeño y muy abierto al comercio internacional es más vulnerable a esta situación que uno de mayor tamaño y con una industria manufacturera relativamente integrada.

El segundo es que pueden contribuir a la desviación de comercio en bienes intermedios. Siguiendo la misma argumentación del párrafo anterior, ante un relativamente alto contenido regional, los productores, para poder exportar con los beneficios del acuerdo, se verán obligados a reemplazar los insumos importados desde el resto del mundo por insumos (de mayor costo) provenientes de la región. Un estudio empírico reciente para México y el TLCAN (Conconi *et al.*, 2016) muestra que las reglas de origen redujeron, en prome-

dio, en un 30% las importaciones de bienes intermedios provenientes de países no miembros del tratado. Por tanto, habría habido desviación de comercio en este tipo de bienes como resultado de la aplicación de las reglas de origen.

El tercero es que, en el caso de un país con múltiples acuerdos de libre comercio, cada uno con reglas de origen distintas, se incrementa el costo de administración del comercio exterior e inclusive puede haber una pérdida de competitividad, ya que los exportadores podrían verse obligados a tener líneas de producción distintas para cada país con el que se suscribió un acuerdo (para cumplir con una norma de contenido distinto), desaprovechando posibles economías de escala.

Los altos costos de administración de múltiples acuerdos de integración son uno de los resultados del “plato de espaguetis”.

1. Las reglas de origen y la integración productiva

En el mundo actual, donde la producción de ciertos bienes manufacturados se encuentra fragmentada en cadenas globales de valor, con etapas en la línea de producción efectuadas en distintos países, cabe preguntarse cuál es el impacto de las reglas de origen. ¿Pueden contribuir a la participación en las cadenas globales de valor o generar cadenas regionales de valor entre los países de una región o ser un impedimento al comercio?

Dado que las reglas de origen son intrínsecas a los acuerdos de comercio preferencial, un primer paso es preguntarse si los acuerdos de comercio preferencial contribuyen al desarrollo y participación en las cadenas de valor. Este-

vadeordal *et al.* (2014) argumentan que los acuerdos regionales, en particular los más profundos que van más allá de la liberalización del comercio regional, reducen costos de transacción incentivando las cadenas de valor. Las disciplinas que reducen dichos costos serían reglas para una mayor seguridad de la inversión extranjera, la protección de derechos de propiedad intelectual para contribuir a la transferencia tecnológica a los fabricantes por contrato o contratistas locales³² y la armonización y simplificación de los trámites aduaneros (facilitación del comercio) para una mayor rapidez del envío de los productos. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia de Asia del Este y del Sudeste, acuerdos preferenciales profundos no fueron necesarios para el desarrollo de las cadenas de valor en esa región.

El segundo paso es determinar si existen condiciones bajo las cuales las reglas de origen pueden contribuir a la creación de cadenas de valor y participación en ellas. La acumulación de origen, esto es, cuando dentro de un acuerdo preferencial todos los insumos provenientes de los países miembros o todas las transformaciones efectuadas dentro del bloque son considerados como originarios, incentiva la creación de cadenas regionales de valor (Estevadeordal *et al.*, 2014). Mientras mayor (al menos más de dos) sea el número de países miembros del acuerdo, mayor será el incentivo.

32 Cuando en una cadena de valor las distintas etapas de fabricación no se realizan a través de filiales integradas verticalmente, con frecuencia se utiliza el mecanismo de “*contract manufacturing*” o manufactura por contrato. Es decir, la producción de un bien es efectuada por una firma bajo la marca de otra firma. Estos “*contract manufacturers*” o fabricantes por contrato o contratistas proveen este servicio a distintas empresas con su propia tecnología o la tecnología, diseño, fórmulas o especificaciones del mandante. Estos fabricantes por contrato se han tornado fundamentales en la participación en cadenas de valor y por ello no es coincidencia que una alta proporción, en particular en la electrónica y computación, sean asiáticos.

2. Acumulación de origen en acuerdos preferenciales

En las uniones aduaneras y los mercados comunes la acumulación se da por la naturaleza misma de estas modalidades de integración. Al haber un arancel externo común, prácticamente no hay riesgo de triangulación. Así, en la Unión Europea han surgido cadenas regionales de producción, en particular entre Alemania y los países del este europeo.

La Alianza del Pacífico estableció en su protocolo comercial la acumulación de origen con materiales originarios de cualquiera de las partes, definiendo reglas de origen únicas para la acumulación en la zona de libre comercio. En la negociación del TPP también se acordó la acumulación de origen con partes fabricadas en cualquiera de sus miembros, así como también reglas comunes.

III. Hacia la convergencia de los acuerdos de integración regionales

Ante este escenario de segmentación o fragmentación, en los dos últimos años han surgido propuestas para la “convergencia” de los bloques y de los acuerdos bilaterales, en particular entre la Alianza del Pacífico y MERCOSUR³³. Esta convergencia no consiste en avanzar hacia instituciones comunes o un modelo de integración similar, como se entiende habitualmente, sino que, manteniendo la diversidad de enfoques respecto de la inserción en la economía global, en construir una agenda en áreas de interés común. Es lo que se ha llamado la “convergencia en la diversidad”³⁴.

Esta es una iniciativa de importancia, ya que reúne a las principales economías de la región y puede revertir el proceso de fragmentación de la última década. Hay pocas experiencias similares. El único precedente podría ser el exitoso acercamiento entre la CEE, hoy Unión Europea, y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA).

Este último bloque europeo se constituyó en 1960, tres años después de la CEE, pero con un menor nivel de profundidad de integración económica y política. EFTA comenzó gradualmente a perder miembros con el ingreso de Dinamarca y el Reino Unido a la CEE en 1973. En 1977 se libera el comercio de bienes manufacturados entre los dos bloques europeos, completándose una zona de libre comercio entre ambos en 1984. Es decir, la “convergencia” europea se ini-

33 Al respecto, véanse CEPAL (2014b), Muñoz (2014), Peña (2014a y 2014b) y Ulloa y Marambio (2014).

34 Véanse Muñoz (2014), Peña (2014a y 2014b) y CEPAL (2014b).

cia con la liberalización del comercio recíproco. A partir de la Declaración de Luxemburgo de 1984 se abre una etapa de más estrecha convergencia en áreas como la armonización de estándares, la eliminación de barreras técnicas al comercio, la facilitación de comercio, las reglas de origen, la ayuda estatal, el acceso a las compras de gobierno y el control de las prácticas de comercio desleal. En la misma declaración se definen áreas de colaboración que incluyen la investigación y desarrollo, la movilidad de investigadores, las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y los nuevos medios visuales.

El proceso culmina en 1994 con la constitución del Área Económica Europea (AEE), que es la extensión del mercado único de la Comunidad a tres de los cuatro miembros de EFTA (Islandia, Liechtenstein y Noruega). A partir de ese momento queda liberalizado el movimiento de bienes, servicios, personas y capital entre los dos bloques. Además, se unifican las políticas de investigación y desarrollo, de educación, las sociales, de medio ambiente, de protección del consumidor y de turismo y cultura. Para ello, estos tres países de EFTA incorporaron a su normativa todas las normas comunitarias, con la excepción de aquellas referentes a las políticas que quedan fuera del AEE: las políticas agrícola y pesquera, la política comercial externa, la justicia y seguridad interna³⁵ y la unión monetaria. En estos ámbitos, EFTA mantiene plena independencia. En los otros debe asumir toda nueva normativa acordada en Bruselas. En resumen, EFTA y la UE se mantienen como una zona de libre comercio y una unión económica, respectivamente.

35 Aunque todos los países de EFTA son miembros del área Schengen.

Considerando la diversidad de objetivos de integración regional de los países de ALC y las distintas visiones del papel del comercio internacional en el crecimiento y el desarrollo, seguir un camino en el cual ya se han hecho avances sustantivos pero aún incompletos es políticamente factible. Los calendarios de desgravación de los distintos acuerdos bilaterales y al interior de los bloques han progresado significativamente, por lo que buena parte del comercio intrarregional estaría ya desgravado. Peña (2014b) destaca que, en lo que concierne a acuerdos entre el MERCOSUR y países de la Alianza del Pacífico, la desgravación ya supera el 88% del arancel aplicable al comercio recíproco.

Un primer elemento de este camino podría entonces consistir en avanzar en la liberalización pendiente, manteniendo exceptuados aquellos sectores en los que uno de los bloques ha acordado políticas comunes³⁶. En segundo lugar, podría negociarse la multilateralización regional de las preferencias, de manera que no haya diferencias en el trato que MERCOSUR les da a los diferentes miembros de la Alianza y que el MERCOSUR reciba el mismo trato en cada país del Pacífico. En otras palabras, se trata de aplicar una cláusula de nación más favorecida Alianza-MERCOSUR. Para completar esta zona de libre comercio e incentivar el desarrollo de cadenas regionales de suministro sería recomendable armonizar las normas de origen³⁷ y permitir la acumulación de origen. En un estudio empírico, Park y Park (2009) encuentran que la acumulación completa de origen en una situación de múltiples acuerdos comerciales

36 Es el caso de la política automotriz del MERCOSUR.

37 Esto es, que a un mismo producto se le aplique la misma regla de origen dentro de la zona de libre comercio independiente de su país de origen.

bilaterales contribuye más a la creación de comercio y menos a la desviación de comercio, en comparación con la acumulación solo bilateral³⁸.

Según informa el sitio de DIRECON (Chile), en una reunión de viceministros de ambos bloques en mayo de 2016 se acordó iniciar trabajos técnicos para recabar información sobre acumulación de origen, facilitación de comercio y cooperación aduanera, ventanillas únicas de comercio, promoción comercial recíproca y pequeñas y medianas empresas³⁹.

Esta es una agenda pragmática. Ya se mencionó la importancia de avanzar hacia la acumulación de origen. La facilitación de comercio en todos sus aspectos, en particular los incluidos en el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio de la OMC suscrito en 2013, es una línea de convergencia que involucra un bajo costo para los miembros de ambos bloques, en términos de implementación y de reducción de margen de política. En primer lugar, porque estos temas ya están insertos en la agenda de implementación que se deriva del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio de la OMC. En segundo lugar, porque Giordano (2014) detectó, en una comparación efectuada entre los compromisos en facilitación de comercio suscritos por países de ALC en acuerdos preferenciales y los que contiene el acuerdo de la OMC, que algunas de las disposiciones de este último se encuentran en dichos acuerdos, aunque hay bastante heterogeneidad, ya que es más frecuente hallarlas en acuerdos extrarregionales que en acuerdos intrarregionales.

38 Esto es solo entre los miembros de cada acuerdo bilateral.

39 <https://www.direcon.gob.cl/2016/05/canciller-heraldo-munoz-valoro-acercamiento-entre-alianza-del-pacifico-y-mercosur/>, consultado el 27 de mayo de 2016.

La reducción en los costos del comercio intrarregional puede ser sustantiva si se adoptan medidas de facilitación. En un contexto como el actual, en que los aranceles y las medidas paraarancelarias son bajos o inexistentes, los costos administrativos son el impedimento principal a la expansión del comercio.

RECUADRO 4.

LA EXPERIENCIA DEL SUDESTE DE ASIA⁴⁰

La integración regional en el Sudeste de Asia ha seguido un camino distinto del de América Latina. Construida en torno a una sola organización, la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN por su sigla en inglés), la integración se ha basado en la apertura hacia el resto del mundo y en una institucionalidad liviana que ha sido gradualmente reforzada en la medida en que se ha intensificado el comercio intrarregional y la inserción de la región en la economía global.

ASEAN fue creada en 1967 por Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia en el contexto de la guerra de Vietnam, con objetivos generales de promover a nivel regional el crecimiento económico, el progreso social, el desarrollo cultural, la paz y estabilidad, así como la cooperación y asistencia mutuas. Un primer intento de liberalización comercial regional se inició en 1976 con el APTA (Acuerdo de Comercio Preferencial de ASEAN), por medio del cual se negociaron reducciones arancelarias producto por producto, pero con magros resultados.

En 1992 se da un nuevo impulso a la apertura comercial regional con el AFTA (Área de Libre Comercio de ASEAN), iniciativa más ambiciosa que APTA, pues se establecieron metas de liberalización sobre la base de listas negativas, es decir, se liberalizaría todo, menos los bienes expresamente excluidos. Hacia

40 Para mayores detalles, véase Hill y Menon (2014).

comienzos de esta década, el proceso de liberalización del comercio intrarregional ya estaba muy avanzado, pero con excepciones en bienes políticamente sensibles (arroz, hierro y acero, automóviles en el caso de Malasia) (Hill y Menon, 2014). Luego del AFTA se suscriben acuerdos sobre comercio de servicios (1995), inversiones intrarregionales (1998, reforzado y ampliado en 2009) y sobre migraciones (2007). No obstante, el progreso en la integración en estas áreas habría respondido al impulso de los mercados y no inducido por iniciativas regionales (Hill y Menon, 2014).

En paralelo, ASEAN se expande a 10 miembros con el ingreso de Brunei Darussalam (1984), Vietnam (1995), Laos y Myanmar (1997) y Camboya (1999).

En 2007, los miembros de ASEAN acordaron avanzar hacia un mercado y base productiva únicos en la Comunidad Económica de ASEAN (AEC en inglés). Inicialmente, la meta para constituir esta comunidad era 2020, pero fue adelantada a 2015. Si bien la AEC ya está constituida desde 2015, ello no significa que se hayan cumplido las metas en todas las áreas, como por ejemplo la eliminación completa de los aranceles intra-ASEAN.

Los miembros de ASEAN han mantenido mucha flexibilidad en lo que se refiere a negociaciones de acuerdos de comercio preferencial con economías no miembros de ASEAN. Por una parte, varios miembros, como Brunei Darussalam, Singapur, Malasia y Vietnam, han negociado acuerdos bilaterales o plurilaterales con países no asiáticos. Por otra parte, ASEAN ha negociado como bloque varios acuerdos ASEAN+. Ejemplos de este tipo de acuerdos son las áreas de libre comercio ASEAN-Australia-Nueva Zelanda, ASEAN-Japón, ASEAN-China y el proceso de negociación del RCEP.

En conclusión, los países de ASEAN han tendido a integrarse fuera de los mecanismos formales siguiendo iniciativas unilaterales, con la excepción del empuje que AFTA le dio a la liberalización del comercio. Sin embargo, estos países han seguido una estrategia simultánea de reducción de los aranceles para el comercio intrarregional y el comercio extrarregional –que aún representa la mayor proporción de su comercio– por medio de la multilateralización de las preferencias regionales hacia países no miembros, reduciendo así los riesgos de la desviación de comercio.

IV. Integración productiva: hacia cadenas de valor latinoamericanas

La región de ALC, con la excepción de México y Costa Rica, no se ha insertado en las cadenas globales de valor resultantes de la mayor fragmentación de la producción de manufacturas, a diferencia de Asia del Este y Sudeste. Esto es, participar en la exportación de bienes en cadenas globales de valor con insumos intermedios y tecnologías provenientes de distintos países. El Gráfico 2 utiliza uno de los indicadores de participación en las cadenas globales –el porcentaje de valor agregado externo en el valor de las exportaciones– para ilustrar la situación de ALC y de algunos países de la región⁴¹. Mientras mayor dicho porcentaje, mayor es la incorporación de insumos, componentes, partes y piezas provenientes de otros países en las exportaciones y, por tanto, el involucramiento en la producción global.

Como puede verse en el Gráfico 2, la incidencia de insumos importados en las exportaciones es alta en el caso de ASEAN, México y Costa Rica. Muy por debajo de estos países se encuentran Argentina, Brasil y el promedio de América Central y del Sur⁴². Además, en ALC no se han creado cadenas regionales de valor. Considerando el alto dinamismo del comercio internacional ligado a la participación en estas cadenas en la última década, es posible que

41 Información extraída de la base de datos de la OCDE de Comercio en Valor Agregado (TiVA). Otro indicador es la participación de las exportaciones de un país en las exportaciones de terceros países. Sobre la base de este último, en Blyde (2014, p. 25) se señala que ALC participa más en las cadenas como proveedor de insumos primarios, a diferencia de Asia, que lo hace como proveedor de insumos de manufacturas “con contenido tecnológico alto, medio y bajo”.

42 En un nivel intermedio se encuentra Chile, probablemente debido al alto grado de apertura de su economía, más que por ser un lugar de elaboración de manufacturas utilizando insumos importados.

la región haya perdido oportunidades de diversificación de su canasta exportadora por medio de la inserción en estas cadenas.

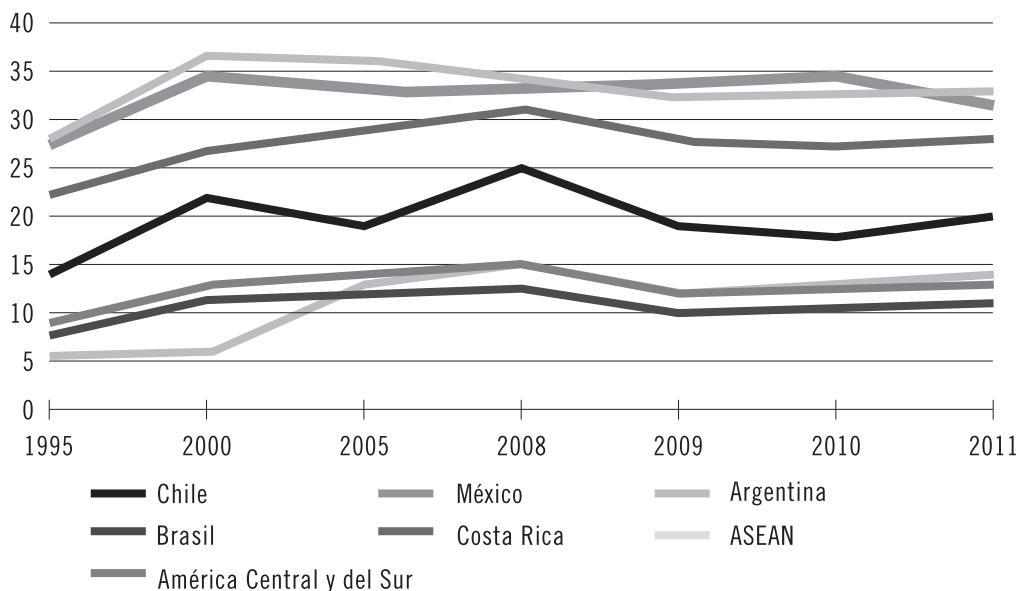
Un tema central en esta temática es la relación entre acuerdos de integración profunda y el desarrollo de cadenas de valor y participación en ellas. ¿Pero cuál es la dirección de la causalidad? Es decir, ¿los acuerdos de integración profunda incentivan la deslocalización (desarrollo de cadenas) o la integración profunda es el resultado de la necesidad de expandir las reglas comerciales más allá de los aranceles para reducir los costos de la deslocalización?

En Blyde (2014) se mide el efecto de la profundidad de los acuerdos de integración sobre el número de filiales verticales, es decir, empresas multinacionales que deciden localizar una o más etapas de su cadena de producción en el exterior. El resultado es que a mayor profundidad de un acuerdo comercial, mayor es el número de filiales de este tipo. Los acuerdos de integración profundos proporcionarían entonces más incentivos a la creación de cadenas internacionales, porque incorporan disciplinas sobre aspectos importantes para la operación de estas cadenas⁴³.

43 Véase Blyde (2014), p. 61.

GRÁFICO 2

Porcentaje de valor agregado extranjero en las exportaciones



Fuente: OCDE, 21 de marzo de 2016.

Sin embargo, en Blyde (2014) también se reconoce que la causalidad puede ir en sentido inverso, como es el caso de los países de Asia del Este. Es decir, que la operación creciente de cadenas de producción empuja la profundización de la integración y el establecimiento de reglas que reducen las incertidumbres asociadas a la producción en el exterior. El desarrollo de las cadenas regionales de producción en Asia es anterior a la profundización de acuerdos formales de integración, particularmente del tipo de acuerdos de libre comercio suscritos por países latinoamericanos. Volviendo al enfoque de Malamud (2013) expuesto antes, en Asia las condiciones de demanda han empujado a la nego-

ciación de acuerdos preferenciales basados en el pragmatismo y en la medida en que el desarrollo de las cadenas de suministro lo ha exigido.

La evidencia empírica presentada en Blyde (2014) indicaría que factores relacionados con los costos de transporte y comunicaciones, con la minimización del costo en términos de tiempo, y con la confiabilidad son determinantes clave en la participación en cadenas de producción. En ello juegan un papel crucial la calidad y productividad de la infraestructura portuaria y aeroportuaria y el buen funcionamiento de los sistemas logísticos. Desafortunadamente, ALC no muestra niveles adecuados de calidad de la logística. El Cuadro 1 muestra la situación de ALC en comparación con el Asia-Pacífico, utilizando el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial (LPI) calculado para 160 países⁴⁴. Como puede verse, en el índice global y en los componentes de desempeño de las instituciones de control en frontera y la eficiencia de la infraestructura, ALC está por debajo de Asia-Pacífico. Igualmente, el país de mejor desempeño en ALC (Chile) está por debajo del país de mejor desempeño en Asia-Pacífico (Singapur).

Por tanto, la integración económica será insuficiente para promover el desarrollo de cadenas de producción en la región. Aquella deberá ser complementada con inversiones y reformas que impliquen un mejoramiento de la calidad de la logística dentro de cada país. Un primer paso podría ser la im-

44 El Índice de Desempeño Logístico (LPI en inglés) es un indicador para comparar el desempeño logístico en distintos países y se compone de seis subindicadores: 1) eficiencia en el proceso de despacho por parte de agencias de control de frontera, incluyendo la aduana; 2) calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte; 3) facilidad para acordar envíos a precios competitivos; 4) competencia y calidad de los servicios logísticos; 5) capacidad para hacer seguimiento de los envíos y 6) puntualidad de la llegada a destino de los envíos dentro del plazo de entrega programado o esperado. El índice va de 1 (peor desempeño logístico) a 5 (mejor desempeño logístico).

plementación de las obligaciones del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio de la OMC, ya que ello mejorará la eficiencia de los trámites de control por organismos públicos. Ello requiere de una mejor coordinación entre los países con frontera común.

No obstante los estudios sobre las condiciones que se requieren para la integración de ALC a las cadenas globales de suministro, cabría hacer una reflexión más profunda si realmente una estrategia que apunte a la participación en las cadenas globales es la adecuada para toda la región. La geografía sigue siendo un importante determinante de la aglomeración económica. La cercanía geográfica entre clientes y proveedores de bienes y servicios intermedios sigue siendo clave, a pesar de todo el desarrollo de las tecnologías de la información. La disponibilidad en una zona geográfica de múltiples proveedores genera, a su vez, más aglomeración. Tal como se señala en el informe de comercio de la OMC de 2011, “como las redes de producción se forman alrededor de los centros de actividad económica, la distancia entre esos centros de producción y la periferia reviste importancia”⁴⁵. En este sentido, es posible que solo México y Centroamérica, por su cercanía a EE.UU., estén en una situación geográfica que permite una inserción exitosa en cadenas globales. No así América del Sur, cuya geografía es notablemente distinta que la del Sudeste de Asia. Los miembros de ASEAN (excepto Laos) tienen interconexión marítima común, una especie de mar interior como el Mediterráneo en Europa. Igualmente, están bien conectados por vía marítima con China, Corea, Hong Kong y Taiwán. No es el caso de Sudamérica (y tampoco el de

45 Véase OMC (2011), p. 112.

África Subsahariana): el Amazonas, la Cordillera de los Andes, el Chaco y el Mato Grosso son barreras notoriamente más difíciles de franquear que los mares de China Meridional y Oriental y el Golfo de Tailandia en Asia o las suaves colinas de Europa del Este, requiriéndose inversiones en infraestructura de interconexión significativamente más costosas que las que se precisan en ASEAN, donde casi basta con eficientes puertos marítimos.

Cuadro 1

Logística: ALC y el resto del mundo en 2014

(Un índice igual a 5 indica el mejor desempeño logístico posible)

Índice de Desempeño Logístico			Eficiencia de agencias de control en frontera			Infraestructura		
	País o grupo de países	Índice		País o grupo de países	Índice		País o grupo de países	Índice
1	Alemania	4,12	1	Noruega	4,21	1	Alemania	4,32
5	Singapur	4,00	3	Singapur	4,01	2	Singapur	4,28
42	Chile	3,26	39	Chile	3,17	41	Chile	3,17
	Asia del Este y el Pacífico	2,85		Asia del Este y el Pacífico	2,85		Asia del Este y el Pacífico	2,59
	América Latina y el Caribe	2,76		América Latina y el Caribe	2,74		América Latina y el Caribe	2,52

Fuente: Banco Mundial, Connecting to Compete 2014: Trade Logistics in the Global Economy, 2014.

Es posible que la fragmentación de la integración latinoamericana, reflejada en múltiples acuerdos de comercio preferencial superpuestos, con distintos niveles de profundidad en cuanto a las disciplinas y cobertura sectorial, y so-

bre todo múltiples normas bilaterales de origen, sea otro factor que explique la ausencia de integración productiva en ALC (Blyde, 2014).

La multilateralización de las preferencias y la acumulación de origen, al eliminar los aranceles al comercio intrarregional y reducir los costos de cumplir con las condiciones para beneficiarse del comercio preferencial, podría incentivar la integración productiva regional, promoviendo cadenas de valor regionales. Los productores en países con una mayor industrialización tendrán un incentivo a utilizar bienes intermedios provenientes de otros países de la región. Sin embargo, ello requiere de una flexibilización (o eliminación) de las exigencias de contenido nacional a los inversionistas extranjeros que aún se practican en ALC.

Todas las cadenas regionales de producción tienen a un país “líder” o “eje”. Es decir, el país donde se concentran las casas matrices de las empresas que deslocalizan etapas de la producción. Es el caso de Alemania en Europa, Estados Unidos en Norteamérica y Japón en Asia. Brasil podría jugar el papel de eje de cadenas regionales de valor en América del Sur. Actualmente, las exportaciones manufacturadas de Brasil tienen un componente de valor agregado doméstico de hasta 93%, el más alto entre los 61 países de la base de datos de cadenas de valor agregado de OMC-OCDE⁴⁶. Este es un indicador de su baja participación en las redes globales de producción y de una baja incorporación de insumos intermedios regionales. Esto podría cambiar si Brasil utiliza más insumos latinoamericanos en sus exportaciones manufacturadas y comienzan a construirse cadenas regionales de valor.

46 La base de datos incluye los otros países BRICS. Véase Canuto, Fleischhaker y Schellekens (2015).

En definitiva, los esfuerzos de política comercial y de inversión extranjera, facilitación de comercio e inversiones en infraestructura podrían orientarse más a la integración productiva regional que a las cadenas globales de valor, lo cual podría venir por añadidura.

V. La región y los acuerdos megarregionales de libre comercio

Solo tres economías de ALC participan en la construcción de uno de los acuerdos megarregionales: Chile, México y Perú son parte del TPP. Ninguna de ellas está incluida en alguno de los otros dos, el TTIP y el RCEP. El resto de ALC está excluido de todos los acuerdos megarregionales, en particular tres grandes economías sudamericanas: Argentina, Brasil y Colombia. En otras palabras, buena parte del PIB de la región está quedando fuera de estas agrupaciones, donde no solo se liberalizará el comercio intragrupo, sino que también se definirán nuevas disciplinas que luego podrían aplicarse al comercio global. Tal como se señala en Giordano (2014): “[E]l diseño de la arquitectura del comercio mundial en el siglo XXI comenzó a efectuarse bajo condiciones desafiantes, y en ella está participando solo un limitado grupo de países, con escasa representación de ALC”⁴⁷. Más aún, Brasil es la única de las siete mayores economías del mundo que no participa en un megarregional⁴⁸.

La cuantificación del impacto de estos acuerdos megarregionales sobre los países de ALC excluidos sobrepasa los objetivos de este documento; no obstante, se pueden destacar los aspectos que determinarán dicho impacto.

El impacto de los megarregionales sobre los países excluidos parte del antiguo análisis de la creación y desviación de comercio. El beneficio principal de la constitución de estas grandes áreas de libre comercio provendrá del efecto

47 Véase Giordano (2014), p. 34.

48 Clasificadas por PIB en dólares corrientes de 2013 según el FMI. Rusia tampoco participa en algún acuerdo megarregional, pero su PIB es inferior al de Brasil.

ingreso que producirían las ganancias de eficiencia. Esto creará comercio y todos se beneficiarán. Por el contrario, habrá un efecto desviador de comercio proveniente del trato preferencial arancelario, a lo cual puede agregarse una “desviación regulatoria”, más probable en el caso del TTIP, ya que EE.UU. y la UE han enfatizado el propósito de reducir las barreras detrás de la frontera que surgen de normas y estándares regulatorios y técnicos diferentes. Un acuerdo en este sentido podría discriminar en contra de los no miembros si estos estándares son incrementados y armonizados entre los miembros, haciendo difícil el exportar al grupo megaregional⁴⁹.

Respecto del impacto general sobre ALC, habría que partir distinguiendo entre los países que tienen acuerdos preferenciales con miembros de los megaregionales (en particular los de mayor tamaño: China, EE.UU. y la UE) y los que no. Aquellos con acuerdos comerciales con los miembros de estos megaregionales verán reducido su margen de preferencia arancelario respecto de competidores en esos mercados. El impacto neto dependerá de múltiples factores, como el grado de competencia que enfrentarán y las características precisas del acuerdo suscrito⁵⁰. Los países de Centroamérica y del Caribe que compiten con exportaciones de Vietnam en Norteamérica verán reducido el margen de preferencia que actualmente tienen.

En el caso de los que no tienen acuerdos, el impacto será negativo sin ambigüedad en la medida en que compitan con las exportaciones de los miembros,

49 El término “desviación regulatoria” se encuentra en Sait Akman *et al.* (2015).

50 Por ejemplo, si el acuerdo contiene o no una cláusula de nación más favorecida. Si el acuerdo contiene dicha cláusula, en el caso específico del TTIP, ni EE.UU. ni la UE podrán otorgarse mutuamente un trato más favorable que el trato brindado al país latinoamericano.

ya que sus exportaciones a los mercados de los miembros del megarregional no tienen un acceso preferencial. Este será el caso de los miembros del MERCOSUR que exportan productos agrícolas que compiten con EE.UU. en el mercado de la Unión Europea.

El Cuadro 2 muestra un panorama general de la importancia de los mercados del TPP y del TTIP para países de ALC, así como también qué países tienen un acuerdo de integración profunda con los miembros de estos megarregionales. Los acuerdos de complementación económica de ALADI no fueron considerados como de ese tipo⁵¹. El cuadro combina información sobre el destino de las exportaciones latinoamericanas por región dentro del TPP y al TTIP en su conjunto y la existencia o no de un acuerdo de integración profunda con miembros del TPP y del TTIP.

51 Los ACE de MERCOSUR con Chile, México y Perú no son acuerdos profundos, por lo que en el Cuadro 2 aparecen como sin acuerdo con los miembros latinoamericanos del TPP.

DEL REGIONALISMO ABIERTO AL REGIONALISMO SEGMENTADO:
DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Cuadro 2

ALC y los acuerdos megarregionales

País	Porcentaje de exportaciones a:				Acuerdo profundo con los:			
	ALC	Miembros del TPP de:			ALC	Miembros del TPP de:		
		Norteamérica	Asia-Pacífico	Unión Europea		Norteamérica	Asia-Pacífico	Unión Europea
Argentina	7,2%	8,2%	6,2%	14,6%	NO	NO	NO	NO
Bolivia	5,2%	17,2%	5,5%	6,1%	NO	NO	NO	NO
Brasil	4,7%	13,1%	6,1%	18,7%	NO	NO	NO	NO
Chile	4,1%	14,0%	12,0%	14,5%	n.a.	n.a.	n.a.	Sí
Colombia	5,6%	27,5%	1,4%	17,1%	Sí	Sí	NO	Sí
Costa Rica	2,8%	39,0%	5,5%	17,6%	No todos	Sí	Solo uno	Sí
Ecuador	12,0%	44,3%	4,5%	11,6%	NO	NO	NO	NO
El Salvador	1,5%	47,7%	1,0%	3,5%	No todos	Solo uno	NO	Sí
Guatemala	5,4%	38,3%	1,8%	7,7%	NO	No todos	NO	Sí
Haití	2,2%	86,8%	1,8%	3,9%	NO	s.i.	NO	s.i.
Honduras	4,6%	36,5%	2,4%	21,8%	No todos	Sí	NO	Sí
México	3,1%	82,9%	1,1%	5,0%	n.a.	n.a.	n.a.	Sí
Nicaragua	12,7%	53,4%	0,9%	6,5%	No todos	Solo uno	NO	Sí
Panamá	2,8%	20,0%	6,8%	26,1%	Sí	Sí	NO	Sí
Paraguay	9,6%	2,2%	2,4%	14,7%	NO	NO	NO	NO
Perú	5,9%	22,8%	5,0%	16,6%	n.a.	n.a.	n.a.	Sí
República Dominicana	1,8%	53,6%	0,7%	9,0%	NO	Solo uno	NO	Solo uno
Uruguay	5,1%	5,9%	1,3%	11,1%	NO	NO	NO	NO
Venezuela	0,2%	35,4%	8,4%	5,4%	NO	NO	NO	NO

Fuente: Elaboración propia sobre la base de FMI, *Direction of Trade Statistics* y SICE-OEA.

n.a.: No aplica.

s.i.: Sin información.

El cuadro muestra que los miembros norteamericanos (Canadá y EE.UU.) del TPP son un mercado importante para los países de Centroamérica y el Caribe. Para ellos, la participación de Vietnam en el TPP va a eliminar la ventaja que les da el acuerdo Centroamérica-República Dominicana-EE.UU. en rubros como los textiles.

Por el lado del TTIP, la Unión Europea es un mercado significativo para algunos miembros del MERCOSUR, grupo que no ha podido concluir las negociaciones de un acuerdo de integración profunda con el bloque europeo. Si EE.UU. y la UE logran un acuerdo en agricultura, lo cual no está garantizado, las exportaciones agrícolas del MERCOSUR se verán desplazadas del mercado europeo. Primo Braga (2015) cita un estudio que estima que las exportaciones brasileñas caerían en un 10% al mercado norteamericano y un 10% al mercado europeo si en TTIP se eliminan completamente las barreras arancelarias y no arancelarias.

El otro acuerdo megarregional es RCEP en Asia del Este y del Sur. Este acuerdo integraría la “Fábrica Asia” en una zona de libre comercio, reforzándose las cadenas de suministro de dicha región que tienen como centro a China, Corea y Japón. Dada la distancia geográfica de ALC, la concreción de RCEP reducirá aún más las posibilidades de participar en dichas cadenas. Ello reforzará el papel de ALC como proveedor de materias primas de Asia.

VI. Conclusiones

En los años 60 y 70, la integración regional se impulsó como un mecanismo para ampliar los mercados internos en el contexto de la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones. Luego de la década perdida de los años 80, en los 90 se dio un giro hacia el regionalismo abierto como parte de una estrategia para reactivar el crecimiento y las exportaciones. Pasado algo más de una década, los resultados dispares de esta estrategia derivaron en una fragmentación o segmentación de las estrategias de integración, con un grupo de países profundizando su integración global negociando acuerdos de libre comercio con países desarrollados y otro dándole un corte más político al regionalismo y postergando acuerdos extrarregionales.

El retorno de un escenario externo adverso para ALC es la oportunidad para una nueva y profunda reflexión sobre la integración regional, pudiendo constituir ésta una oportunidad para concluir la liberalización del comercio intrarregional, para armonizar otras políticas que incrementan los costos del comercio intrarregional, invertir en la infraestructura de transporte que reduzca sus costos y desarrollar la integración en ámbitos como la ciencia, tecnología e innovación.

La expansión del comercio intrarregional no solo es importante para incrementar la interdependencia de los mercados regionales y darle un nuevo impulso al comercio intrarregional, sino que también porque las exportaciones a la región tienen características que contribuyen a un desarrollo más equilibrado y a una diversificación productiva hacia bienes más intensivos en tecnolo-

gía y conocimiento. En CEPAL (2014a) se destacan las siguientes características: 1) la participación del mercado regional es mucho mayor en el caso de las exportaciones manufacturadas⁵²; 2) el número de productos exportados a la región es mayor que el que se exporta a otras; 3) la mayoría de las exportaciones de media y alta tecnología tienen como destino países de ALC; 4) en general, las empresas que exportan a ALC representan una mayor proporción del total de las que exportan a otras regiones; 5) el mercado regional es particularmente importante para las pequeñas y medianas empresas exportadoras.

Al menos tres líneas de acción parecen recomendables.

La primera es avanzar hacia la convergencia de los acuerdos de integración, manteniendo las diferencias en cuanto a profundidad, disciplina, cobertura temática y desarrollo de instituciones comunitarias. El progreso que logren la Alianza del Pacífico y MERCOSUR será clave como precedente para que otros países de la región se incorporen a o imiten este proceso. La agenda debiera incluir, como ya lo han planteado ambos bloques, temas de cooperación regional, como la productividad y la ciencia, tecnología e innovación. La flexibilidad para mantener ciertas excepciones al libre comercio es clave, dadas las dificultades de la economía política de la integración en ALC. Al final, no puede ignorarse que la integración regional es tanto un proceso político como económico.

La segunda es incrementar inversiones en infraestructura que apunten a reducir el costo del comercio intrarregional. En Sudamérica ya está creada la ins-

52 La participación de las manufacturas en las exportaciones regionales sube de 37% en 2002 a 53% en 2012, excluyendo a México. Véase CEPAL (2014a), Gráfico IV.7.B.

titucionalidad para las inversiones conjuntas en infraestructura de transporte (IIRSA). En Centroamérica, el Proyecto Mesoamérica, apoyado por el BID, ha hecho grandes progresos en la integración más allá del comercio de bienes. En particular, la interconexión eléctrica, proceso pionero en ALC. Sudamérica puede también aprovechar las diferencias en las matrices nacionales de generación eléctrica para avanzar hacia un mercado eléctrico unificado. Las inversiones en infraestructura e interconexión eléctrica pueden constituir un impulso al crecimiento económico regional ante la debilidad de la demanda y comercio globales.

La tercera es promover la integración productiva y las cadenas regionales de producción. Considerando la posición geográfica de América del Sur y los costos de la mano de obra en comparación con Asia, es razonable cuestionarse la viabilidad de participar en las actuales cadenas globales. El enfoque debe ser innovador y considerar el contexto global actual, donde Asia es la gran fábrica de bienes de consumo masivo, desde textiles a la electrónica, e intermedios de bajo costo. En comparación con los años 60 y 70, cuando por ejemplo el Pacto Andino impulsó la programación industrial, las reglas del comercio internacional en el marco de la OMC y de los tratados de libre comercio han reducido algunos espacios de política. Ello, sin embargo, no impide que se avance, por ejemplo, en el desarrollo de proveedores e innovaciones asociados a los recursos naturales y basarse en la expansión de las empresas multilaterales. Las empresas de ALC que son líderes globales y regionales en sectores como aeronáutica (EMBRAER), minería del cobre (CODELCO), farmacéutica (Grupo Bagó) y varias en alimentos, pueden ser la base para una demanda regional de productos innovadores de alta tecnología, construyendo de esta

manera redes de proveedores. En otras palabras, empujar desde la demanda la integración acompañada de innovación.

REFERENCIAS

- ADB (2013), “Multilateralizing Asian Regionalism: Approaches to Unraveling the Asian Noodle Bowl”, Asian Economic Integration Monitor, marzo.
- BHAGWATI, J. (1995), “US Trade Policy: The Infatuation with FTAs”, Discussion Paper Series N° 726, Columbia University, abril.
- BID (2002), Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina, IPES, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- BLYDE, J. (coordinador) (2014), Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor, Informe Especial sobre Integración y Comercio, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- CANUTO, O.; FLEISCHHAKER, C. y SCHELLEKENS, P. (2015), “The curious case of Brazil’s closedness to trade”, VoxEU. Disponible en: <http://www.voxeu.org/article/brazil-s-closedness-trade>, enero.
- CEPAL (1994), El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile.
- CEPAL (2014a), Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas, Santiago de Chile. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36733/S2014216_es.pdf?sequence=1.

- CEPAL (2014b), *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad*, Santiago de Chile. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/S1420838_es.pdf?sequence=1.
- CONCONI, P.; GARCÍA-SANTANA, M.; PUCCIO, L. y VENTURINI, R. (2016), “The perverse effect of preferential rules of origins”, *VoxEU*, marzo. Disponible en: <http://www.voxeu.org/article/perverse-effect-preferential-rules-origins>.
- DE LA TORRE, A.; LEDERMAN, D. y PIENKNAGURA, S. (2015), “Hacer lo correcto”, *Finanzas & Desarrollo*, septiembre.
- DEVLIN, R. y ESTEVADEORDAL, A. (2001), “¿Qué hay de Nuevo en el Nuevo Regionalismo de las Américas?”, Documento de Trabajo N° 7, Departamento de Integración y Programas Regionales e Intal, Banco Interamericano de Desarrollo, agosto.
- ESTEVADEORDAL, A. y SUOMINEN, K. (2008), *Gatekeepers of Global Commerce: Rules of Origin and International Economic Integration*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- ESTEVADEORDAL, A.; SUOMINEN, K.; HARRIS, J.T. y SHEARER, M. (2009), *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas*, Special Report on Integration and Trade, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- ESTEVADEORDAL, A.; BLYDE, J.; HARRIS, J. y VOLPE, C. (2014), *Global Value Chains and Rules of Origin*, TheE15Initiative. Geneva: International

Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum.

FERGUSSON, I.; McMINIMY, M. y WILLIAMS, B. (2016), “The Trans-Pacific Partnership (TPP). Negotiations and Issues for Congress”, CRS Report, Congressional Research Service, marzo.

FOXLEY, A. y STALLINGS, B. (editores) (2014), Economías latinoamericanas. Cómo avanzar más allá del ingreso medio, Center for Latin American and Latino Studies, American University y CIEPLAN.

GIORDANO, P. (2014), Vientos adversos: Políticas para relanzar el comercio en la post-crisis, Monitor de Comercio e Integración, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., octubre.

HILL, H. y MENON, J. (2014), “ASEAN Commercial Policy: A Rare Case of Outward-Looking Regional Integration”, ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration N° 144, Asian Development Bank, noviembre.

HORN, H.; MAVROIDIS, P.C. y SAPIR, A. (2009), “Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements”, Bruegel Blueprint 7.

MALAMUD, A. (2013), “Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences”, EUI Working Papers 2013/40, European University Institute.

MOTTA VEIGA, P. da y RÍOS, S.P. (2007), “O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, Serie Comercio Internacional N° 82, División de Integración y Comercio, CEPAL, agosto.

- MUÑOZ, H. (2014), “Convergencia en la diversidad”, Discurso del Sr. Heraldo Muñoz Valenzuela, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, en Diálogo sobre Integración Regional. Alianza del Pacífico y MERCOSUR, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
- OMC (2011), Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia, Ginebra.
- PANAGARIYA, A. (2000), “Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments”, *Journal of Economic Literature*, junio.
- PARK, I. y PARK, S. (2009), “Consolidation and Harmonization of Regional Trade Agreements (RTAs): A Path Toward Global Free Trade”, Division of International Studies at Korea University, MPRA Paper N° 14217. Disponible en: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/14217/>.
- PEÑA, F. (2014a), “América Latina, entre la convergencia o la fragmentación”, diciembre. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2014-12-america-latina-entre-la-convergencia-o-fragmentacion>.
- PEÑA, F. (2014b), “Los resultados de un diálogo oportuno y constructivo: avances hacia una estrategia regional de convergencia hacia la diversidad”, diciembre. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-12-avances-estrategia-regional-convergencia-diversidad>.

- PRIMO BRAGA, C.A. (2015), “TTIP and Brazil: Much ado about nothing?”, en SAIT AKMAN *et al.* (editores), op. cit.
- SAIT AKMAN, M.; EVENETT, S.J. y LOW, P. (editores) (2015), Catalyst? TTIP’s Impact on the Rest, A VoxEU.org eBook.
- SAPIR, A. (2011), “European Integration at the Crossroads: A Review Essay on the 50th Anniversary of Bela Balassa’s *Theory of Economic Integration*”, Journal of Economic Literature, diciembre.
- SPOLAORE, E. (2013), “What is European Integration Really About? A Political Guide for Economists”, Journal of Economic Perspectives, Vol. 27, N° 3, Summer.
- SPOLAORE, E. (2015), “The Political Economy of European Integration”, Working Paper 21250, NBER, junio.
- ULLOA, A. y MARAMBIO, S. (2014), “Latinoamérica y el Caribe, desafíos comerciales de la región y una agenda para la integración”, en FOXLEY y STALLINGS (editores), op. cit.
- WEF (2014), Mega-regional Trade Agreements Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System?, julio.



RAÚL EDUARDO SÁEZ tiene un Doctorado y Master en Economía de la Universidad de Boston, y un Magister en Economía de la Universidad de Chile. Fue representante permanente de Chile ante la OCDE entre 2011 y 2013. Con anterioridad fue director de Asuntos Internacionales del Ministerio de Hacienda de 2000 a 2010, participando en todas las negociaciones de tratados de libre comercio de Chile en ese período.

El “Programa de Investigación e Innovación Social CIEPLAN-UTALCA” es una alianza estratégica entre La Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y la Universidad de Talca, centrada en la investigación, análisis, debate y difusión de temas relevantes en Chile y Latinoamérica.

Algunas de las áreas temáticas incluyen el diseño y propuesta de políticas públicas en lo social, económico y la administración del Estado; la comprensión de los procesos de modernización y su relación con los contextos regionales y globales; y el análisis de los fenómenos asociados a la llamada “trampa de las economías de ingreso medio”, con el fin de generar condiciones que permitan dar el salto hacia un desarrollo económico y social.

CIEPLAN es una organización privada sin fines de lucro, que inició sus actividades en 1976, con el fin de aportar conocimientos a las políticas públicas en Chile y Latinoamérica. La Universidad de Talca, por su parte, es una corporación de derecho público que busca la excelencia en el cultivo de las ciencias, las artes, las letras y la innovación tecnológica y está comprometida con el progreso y bienestar regional y del país, en permanente diálogo e interacción con el entorno social, cultural y económico, tanto local como global.

Este documento es parte de una serie de trabajos publicados en el marco del PROGRAMA CIEPLAN-UTALCA.

Las ideas y planteamientos contenidos en esta publicación (y en todas las publicaciones del programa) son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CIEPLAN ni de la Universidad de Talca.



