

COLOQUIO DE OTOÑO

Nueva Gobernanza, Nuevas Convergencias

La integración de América Latina en prospectiva

Martes 29 de marzo

Buenos Aires, Argentina



Esmeralda 130 Piso 11

¿Cómo construir una *convergencia en la diversidad* en las experiencias integracionistas de América Latina? Se trata de un desafío clave en el contexto del débil e irregular crecimiento que vive el comercio mundial después de la gran crisis financiera (Gráfico 1). En particular, desde 2014, estas tendencias poco favorables se reflejan en el debilitamiento de la demanda externa y el descenso en los precios de los productos básicos (Gráficos 2 y 3). Todo esto ha afectado sustancialmente las exportaciones de la región que en 2015 decrecieron cerca de un 14% (Gráfico 4).¹ A esto se suman la metamorfosis en curso de la economía china y, en otro plano, los avances en el marco de los mega-acuerdos regionales, los cuales amenazan restar relevancia al entramado multilateral del comercio mundial.

En América Latina, el debilitamiento de la demanda extra-regional y el mal desempeño de los mercados de productos básicos vuelven a poner en agenda al menos dos grandes temas. En primer lugar, resurge con fuerza la necesidad de **diversificar las exportaciones**, tanto en términos de productos como de destinos; la calidad de la inserción internacional de los países se plantea como uno de los pilares a ser mejorados. Un espacio natural para ello es un **verdadero mercado regional integrado**. Es conocido que en ese mercado, el contenido de las canastas exportadoras tiende a ser más diversificado y con mayor participación de bienes con mayor valor agregado.² Ahora bien, es necesaria una profunda convergencia regulatoria si se quiere captar el potencial de ese espacio para nutrir cadenas de valor con integración

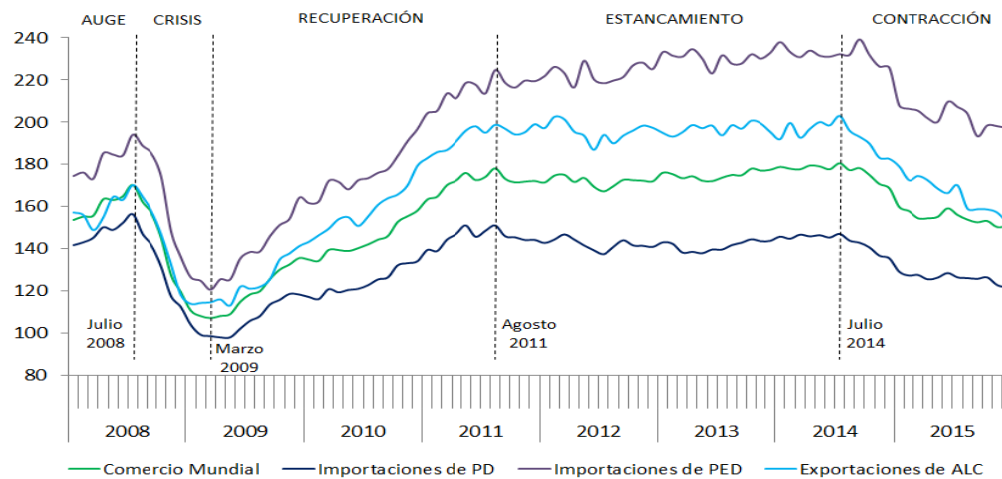
¹ Giordano (2015a), y Giordano (2015b). En el mal clima de la economía mundial, algunos economistas incluso han resucitado la idea del “estancamiento secular”, un concepto acuñado por Alvin Hansen en los años de la Gran Depresión.

² Gayá y Michalczewsky (2014).

productiva y atraer inversión extranjera directa. El mercado regional debería ser también una plataforma donde se incuben exportaciones extra-regionales, más diversificadas y de mayor valor agregado.

Gráfico 1. Valor del comercio mundial de bienes

Índice, 2005=100, 2008-2015



Fuente: INTrade/DataINTAL con cifras de la Oficina Holandesa de Análisis de Política Económica.

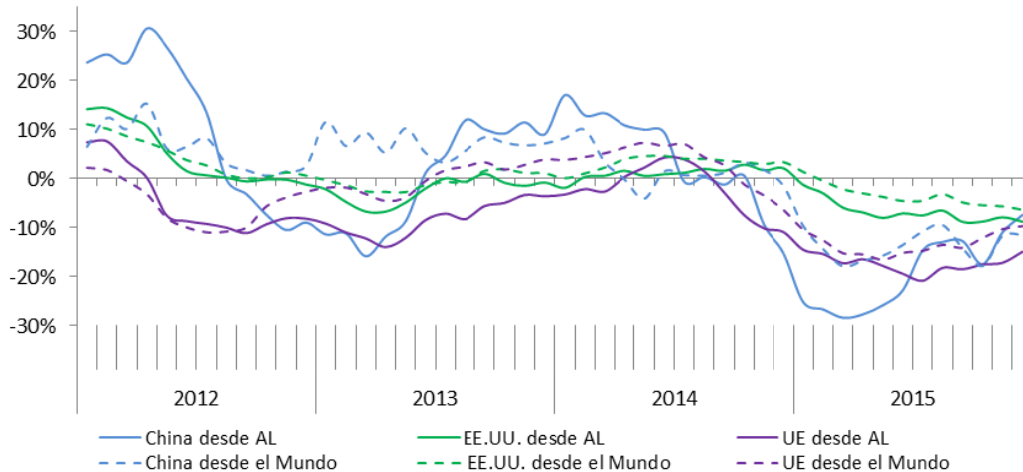
En segundo lugar, aparece el incentivo de **sumar fuerzas** para participar en el diseño de reglas que seguramente dominarán el comercio y los flujos de inversión globales. El MERCOSUR tiene en marcha un proceso negociador con la Unión Europea,³ cuya culminación podría impulsar decisivamente la convergencia con los esfuerzos que ya hicieron en esta dirección los miembros de la Alianza del Pacífico.⁴ Asimismo, un acercamiento MERCOSUR-Alianza del Pacífico podría fortalecer la capacidad negociadora de la región frente a China, país que mantiene complejas regulaciones para el acceso a su mercado en productos sensibles para nuestros países.

³ Mackuc *et al.* (2016).

⁴ Lagos (2016).

Gráfico 2. Valor de las importaciones de las principales economías

Promedio móvil trimestral de la tasa de variación interanual, 2012-2015



Fuente: INTrade/DataINTAL con cifras oficiales nacionales.

Algunos pasos recientes han sido dados en este sentido.⁵ En la primera mitad de 2015, el MERCOSUR le presentó a la Alianza del Pacífico un Plan de Acción para la convergencia integradora, en el cual propone una serie de acciones para profundizar el **acceso a los mercados** entre ambos sub-esquemas.⁶ Por una parte, este Plan se basa en profundizar los compromisos de libre comercio en virtud de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE)⁷ firmados con Chile, Perú y Colombia.⁸ Por otra, plantea establecer disciplinas comerciales que tiendan a **facilitar el comercio** intra-regional. Resta aún aclarar cómo se abordará el vínculo con México, país cuyos ACE con los países del MERCOSUR fueron negociados de manera bilateral, y en los cuales, con la excepción de Uruguay, se acordaron bajos compromisos de liberalización.⁹ Más

⁵ Rosales (2014) y Foxley y Meller (Eds.) (2014).

⁶ El Plan incluye, entre otros puntos: profundización de los compromisos de libre comercio ya asumidos en virtud de acuerdos de complementación económica; disciplinas comerciales (reglas de origen, Certificado de Origen Digital (COD) y a la posibilidad de realizar acumulación de origen a los efectos de cumplir con las reglas vigentes en los acuerdos preferenciales existentes); diseminación de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), Operador Económico Autorizado, Cooperación Aduanera y Ferias Productivas. (Informe Mercosur 20 (2015). El documento fue precedido por acercamientos entre ambos bloques; Uruguay y Paraguay se incorporaron como miembros observadores de la Alianza del Pacífico en 2012 y 2013, respectivamente; en noviembre de 2014 se llevó a cabo una "Reunión Ministerial Informativa" en Cartagena, Colombia, donde ambas partes reconocieron el interés mutuo de iniciar una nueva etapa de relaciones birregionales.

⁷ Firmados en el marco de ALADI.

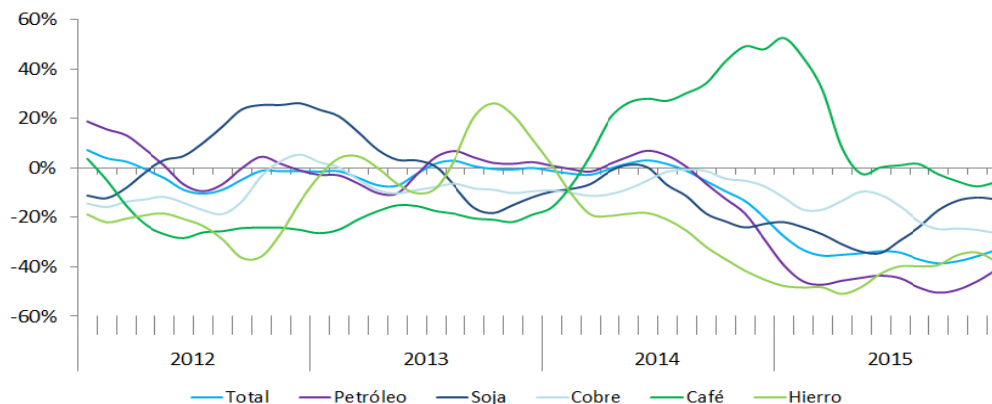
⁸ ACE N° 35, N° 58 y N° 59.

⁹ ACE N° 6, N° 53, N° 54 y N° 60. Con Uruguay, el acuerdo no solo abarcó preferencias por casi todo el universo de bienes, sino que incluyó capítulos en materia de servicios, inversiones y compras públicas. En

incipiente aún es la perspectiva de convergencia con los esquemas de integración centroamericano y caribeño.

Gráfico 3. Precios de los principales productos de exportación de América Latina

Promedio móvil trimestral de la tasa variación interanual, 2012-2015



Fuente: INTrade/DataINTAL con datos del FMI.

De manera complementaria a este Plan de Acción, Brasil mantuvo encuentros bilaterales con la intención de profundizar los compromisos en el marco de los ACE, aunque con distintos grados de alcance. Con Colombia, se propuso avanzar en materia del comercio de bienes; con Perú, además, se presentó una iniciativa para llegar a un acuerdo comprensivo en materia de servicios, inversiones y compras gubernamentales; con México, por último, se reafirmó la voluntad de llevar negociaciones en todos estos temas.¹⁰

La historia de la integración regional es fértil en lecciones. Una de ellas parece ser la conveniencia de avanzar en fases incrementales que, sin embargo, garanticen **procesos y logros efectivos y sustentables**, alcanzados gracias a minuciosas negociaciones técnicas y que reflejen beneficios mutuos. Esto contrastaría con cierta tendencia a establecer metas inalcanzables, teñidas con frecuencia de declaraciones retóricas que arriesgan como resultado una atmósfera de fatiga y percepción de fracaso

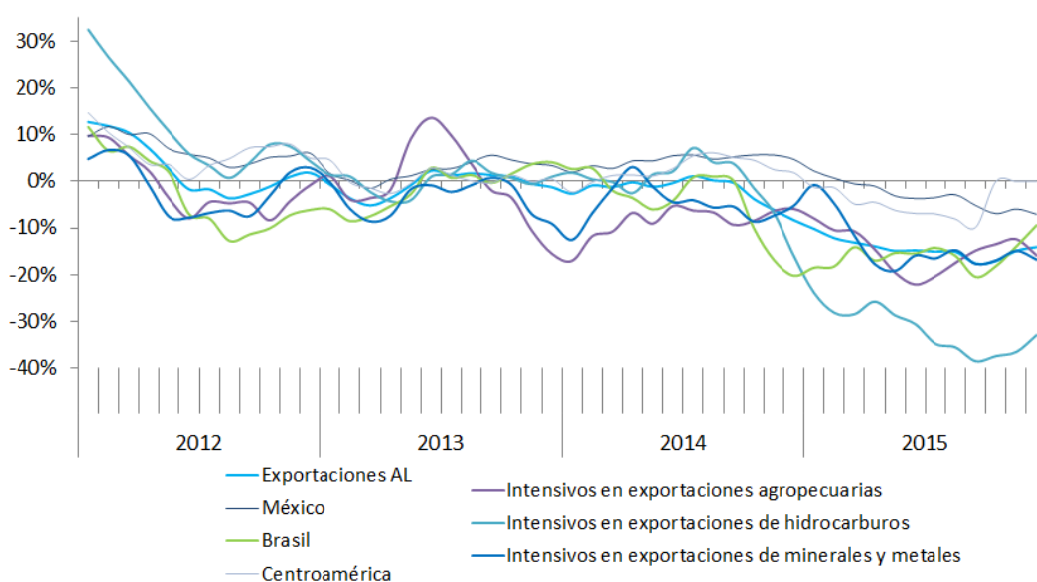
el caso de Brasil, el acuerdo abarca preferencias por solamente el 12% de los intercambios bilaterales, mientras que en el caso de Argentina solo incluyó preferencias por ciertos bienes y con Paraguay aún no se pudo sellar un acuerdo. Asimismo, el ACE N° 55 se encarga de administrar específicamente el comercio del sector automotor, con cupos limitados de libre comercio.

¹⁰ Brasil firmó con México una serie de acuerdos, siendo uno de los más importantes el de Cooperación y Facilitación de Inversiones.

que va en detrimento de la propia integración. En realidad, la sostenibilidad de los acuerdos regionales depende sensiblemente de encontrar puntos de equilibrio estable entre fuerzas contrapuestas. Vale mencionar tres de esos puntos: un equilibrio entre los costos y los beneficios que las negociaciones producen en el corto y el largo plazo; un balance entre las demandas de flexibilidad de un acuerdo, y la previsibilidad necesaria para impulsar decisiones de inversión y, por último, un equilibrio adecuado entre los intereses ofensivos y los defensivos de cada país.¹¹ Esto apunta a trabajar por una nueva gobernanza del proceso de integración, cuyo eje orientador sea, precisamente, el de contar con instrumentos de navegación adecuados para fortalecer la estabilidad de esos equilibrios.

Gráfico 4. Evolución de las exportaciones de América Latina

Promedio móvil trimestral de la tasa de variación interanual, 2012-2015



Fuente: INTrade/DataINTAL con cifras oficiales nacionales.

En la coyuntura por la que atraviesa la integración regional, el INTAL inaugura el espacio *Ideas Inspiradoras para una Nueva Integración* donde se buscará, fundamentalmente, **obtener respuestas puntuales a problemas concretos** de la integración y se pondrá un énfasis especial en el **cómo llegar a esas soluciones**. El

¹¹ Peña (2016).

Coloquio de Otoño *Nueva Gobernanza, Nuevas Convergencias. La integración de América Latina en prospectiva* es el primer paso para ello.

El Coloquio focaliza en áreas donde las posibilidades de convergencia parecen favorables: el acceso a mercados en el espacio regional, las vinculaciones entre la integración y el desarrollo productivo, y las perspectivas de crear agendas conjuntas de proyección internacional.

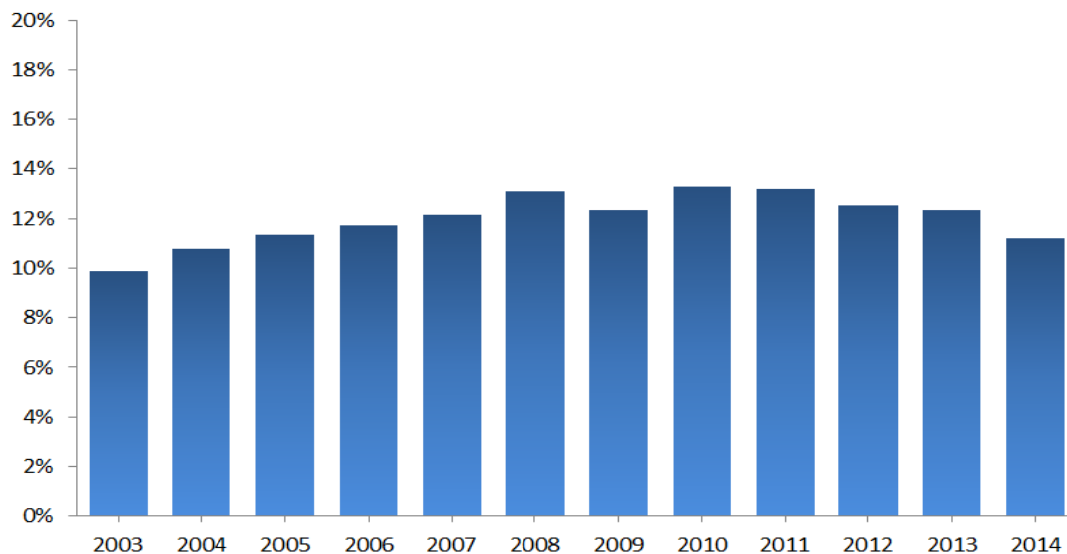
1) Acceso a mercados y facilitación del comercio regional

En América Latina -y en la propia Sudamérica- conviven diversas reglas comerciales preferenciales con desigual profundidad, construidas a través de procesos de integración con mecánicas y objetivos distintos. El balance de esta situación es mixto. El comercio entre los países que integran el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico se ha mantenido en proporciones acotadas (Gráfico 5) que seguramente podrían expandirse. No hay duda de que, respecto a la situación que imperaba hace algunas décadas, la región avanzó en términos de lograr un mercado más integrado. Pero también se trata de una construcción inacabada donde permanecen restricciones de acceso que impiden capturar todo el potencial de la integración, y donde hay un espacio importante para facilitar el comercio.

Por lo tanto, el actual tejido de reglas comerciales y de su implementación efectiva puede sin duda ser mejorado. Más allá de las conocidas ventajas que un mercado incrementado crea, el objetivo específico de ello es el de incentivar la atracción de inversión extranjera directa, la generación de cadenas de valor regionales y de situar ese espacio como plataforma de diversificación exportadora para bienes de mayor contenido tecnológico que atenúen las dificultades por las que atraviesan hoy en día las exportaciones de la región. Una reducción de los costos de transacción a través de medidas de facilitación comercial reforzaría estos efectos.

Gráfico 5. Comercio intra-regional de los países de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, 2003-2014

En porcentaje del total exportado



Nota: El comercio intra-regional corresponde a las exportaciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, México y Uruguay dirigidas al resto de los integrantes de ese subconjunto.

Fuente: INTrade/DataINTAL con cifras oficiales nacionales.

3 preguntas inspiradoras

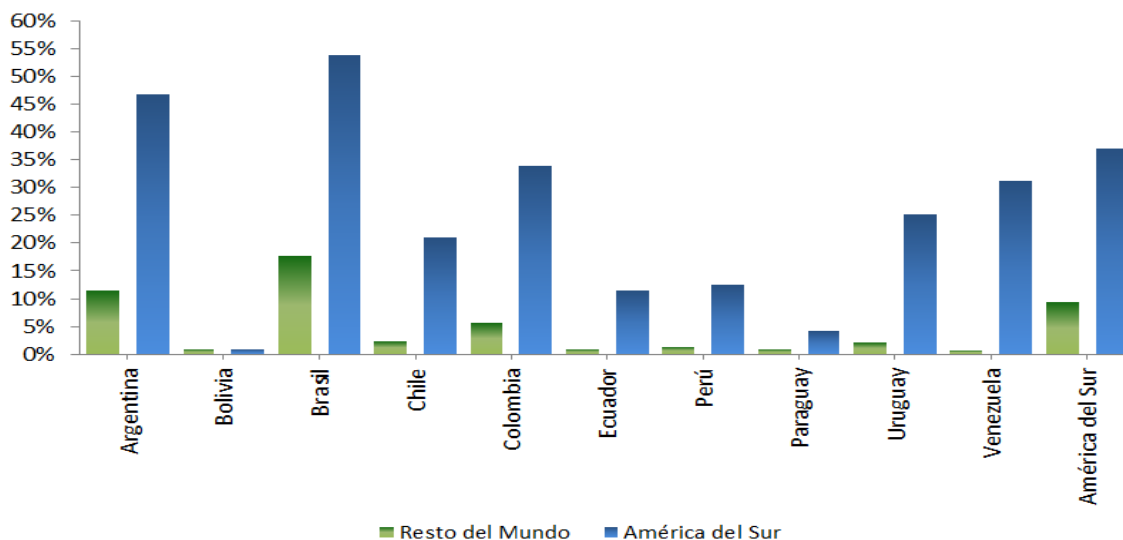
1. ¿Qué modalidades (bilaterales, plurilaterales, regionales) puede adquirir un espacio renovado de negociación regional donde se perfeccionen y profundicen los compromisos de acceso a mercado en sus varias aristas?
2. ¿Qué mecánicas innovadoras pueden utilizarse para incorporar al sector privado y a la sociedad civil en las negociaciones?
3. ¿Cómo establecer una hoja de ruta para acelerar desgravaciones arancelarias, armonizar reglas de origen, normativas técnicas y otros aspectos que faciliten el acceso al mercado en el ámbito regional? (Ejemplo: Operadores Económicos Autorizados, Certificados de Origen Digital, Red de Ventanillas Únicas, etc.).

2) Integración, desarrollo productivo y diversificación exportadora

El desarrollo productivo y una integración externa competitiva en la economía mundial no pueden desvincularse. En el mercado regional, el contenido de las canastas exportadoras suele ser más diversificado y con mayor participación de bienes con mayor contenido tecnológico y valor agregado (Gráfico 6).¹² Sin embargo, el uso de ese espacio como plataforma exportadora para una integración competitiva global, con un perfil exportador más complejo y diversificado, ha sido limitado.

Gráfico 6. Participación de las manufacturas de contenido tecnológico medio y alto en las exportaciones de países sudamericanos seleccionados, según mercados de destino, promedio 2011-2014

En porcentaje del total exportado al mercado respectivo



Notas: El contenido tecnológico está definido de acuerdo con la clasificación de Lall (2000) aplicada a datos a 6 dígitos del Sistema Armonizado; para Venezuela la información corresponde a 2011-2013.

Fuente: INTrade/DataINTAL.

En años recientes, el MERCOSUR puso en marcha incipientes proyectos de integración productiva en sectores tales como petróleo y gas, construcción aeronáutica y naval, energías eólicas y solares, autopartes, y juguetes.¹³ Por su parte, la Alianza del

¹² Gayá y Michalczewsky (2014).

¹³ Informes MERCOSUR N° 18, 19 y 20. Los grados de avance son distintos en cada caso. Por ejemplo, los sectores de petróleo y gas y autopartes fueron elegidos como proyectos pilotos financiados por el FOCEM; En el caso de los sectores aeronáuticos, naval y de energías limpias, los Comités Técnicos han avanzado

Pacífico ha avanzado en la armonización de las reglas de origen con el fin de potenciar los encadenamientos productivos entre sus economías. Estas iniciativas podrían extenderse y potenciarse en un espacio regional ampliado. Correspondería ubicarlas dentro de una perspectiva de formación de cadenas de valor regionales. Espacios de cooperación regional en aras de políticas de desarrollo productivo en sectores como la bioeconomía, los servicios de alto valor agregado y algunos segmentos manufactureros podrían rendir frutos en términos de especialización y uso más eficiente de recursos escasos.

3 preguntas inspiradoras

1. ¿Cuáles son las principales trabas para el desarrollo de cadenas de valor regionales tanto en sectores manufactureros como en aquellos basados en servicios y recursos naturales?
2. ¿Cómo puede optimizarse, en términos de capacidad de innovación, de desarrollo tecnológico y de incremento de exportaciones extra-regionales la operación de sectores que ya cuentan con grados relevantes de integración regional, por ejemplo, la industria automotriz?
3. ¿Cómo desarrollar una agenda de profundización tecnológica de sectores con fuertes ventajas competitivas y con potencial de diversificación exportadora como la bioeconomía?

3) Integración y proyección internacional de la región

El actual escenario de escaso avance de las negociaciones multilaterales y la tendencia a constituir mega-acuerdos regionales, en los que pocos países de la región tienen participación, pone a varios de ellos en un pie de desigualdad y los deja con pocos instrumentos de negociación.

Un proceso de convergencia entre MERCOSUR y la Alianza del Pacífico (eventualmente, también con los países centroamericanos y caribeños) podría brindar la oportunidad de fortalecer los intereses de la región como conjunto ante socios clave.

en la elaboración de un mapeo regional de identificación de proyectos de integración productiva; en juguetes, en cambio, el programa es más incipiente.

Tomemos el ejemplo de China. Durante la última década, la influencia del gigante asiático ha sido creciente en la región al compás de su contribución al crecimiento de varias economías latinoamericanas, tanto en términos de exportaciones como de inversiones. No obstante ello, China mantiene una compleja estructura de protección a los productos basados en recursos naturales la cual combina aranceles, complicadas regulaciones internas y opacas barreras no arancelarias.¹⁴ Esto genera costos para las exportaciones de la región y restringe las posibilidades de diversificarlas, incluso en sectores donde muchos países de América Latina tienen ventajas potenciales; por ejemplo, en bienes agroindustriales. Por otra parte, la inteligencia competitiva y la promoción de exportaciones en un mercado como el de China son también requisitos de acceso con elevados costos. En este marco, una convergencia de los países de la región elevaría su potencia negociadora y posiblemente reduciría distintos costos de acceso al mercado chino.

Por otra parte, el MERCOSUR se encuentra en una etapa muy avanzada de negociación de un acuerdo bi-regional con la Unión Europea. De concretarse, podría ofrecer un camino para la propia convergencia regional, en la medida en que los países de la Alianza del Pacífico ya realizaron acuerdos con el bloque europeo de forma bilateral.

3 preguntas inspiradoras

1. ¿Cuáles serían algunos denominadores comunes de una agenda regional en materia comercial y de promoción de exportaciones respecto a socios clave como China y la Unión Europea?
2. ¿Qué esfuerzos conjuntos puede hacer la región para negociar mejor acceso para una gama mayor de productos basados en recursos naturales en mercados extra-regionales?
3. ¿Qué mecanismos concretos contribuirían a una convergencia integradora regional impulsada por el eventual éxito de la negociación entre MERCOSUR y la Unión Europea?

¹⁴ Mesquita Moreira y Soares (2016). Cabe citar: exenciones al IVA, programas de subsidios, normas sanitarias y fitosanitarias más estrictas que los estándares internacionales, y el oligopsonio de las empresas estatales comercializadoras.

Bibliografía

- FOXLEY, A. Y MELLER, P. (EDS.). 2014. *Alianza del Pacífico: En el proceso de integración latinoamericana*. Santiago de Chile: CIEPLAN-BID.
- GAYÁ, R. Y MICHALCZEWSKY, K. 2014. *El comercio intrarregional sudamericano: Patrón exportador y flujos intraindustriales*. Washington: BID.
- GIORDANO, P. (COORD.) Y RAMOS, A. (COL.). 2015a. *Monitor de Comercio e Integración 2015: la recaída: América Latina y el Caribe frente al retroceso del comercio mundial*. Washington: BID.
- , 2015b. *Estimaciones de las Tendencias Comerciales América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Informe MERCOSUR N° 18 (2012-2013) Segundo Semestre 2012 - Primer Semestre 2013*. Washington: BID.
- Informe MERCOSUR N° 19 (2013-2014) Segundo Semestre 2013 - Primer Semestre 2014*. Washington: BID.
- Informe MERCOSUR N° 20 (2014-2015) Segundo Semestre 2014 - Primer Semestre 2015*. Washington: BID.
- LAGOS, R. 2016. “¿Y si Europa nos lleva a nuestra integración?”, en: *Clarín*, 3 de enero.
- LALL, S. 2000. *The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998*. Working Paper 44. Queen Elizabeth House: Oxford University.
- MAKUC, A.; DUHALDE, G. Y ROZEMBERG, R. 2015. *La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?* Washington: BID.
- MESQUITA-MOREIRA, M. Y SOARES, A. 2016. “América Latina y China después del auge: Los costos del comercio agropecuario”, en: *Revista Integración & Comercio* 40, abril.
- PEÑA, F. 2016. “Reflexiones con motivo de un aniversario: Los 25 años del Mercosur y opciones en el camino de su evolución futura”. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales, marzo.
- ROSALES, O. 2014. *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad*. Santiago de Chile: CEPAL.