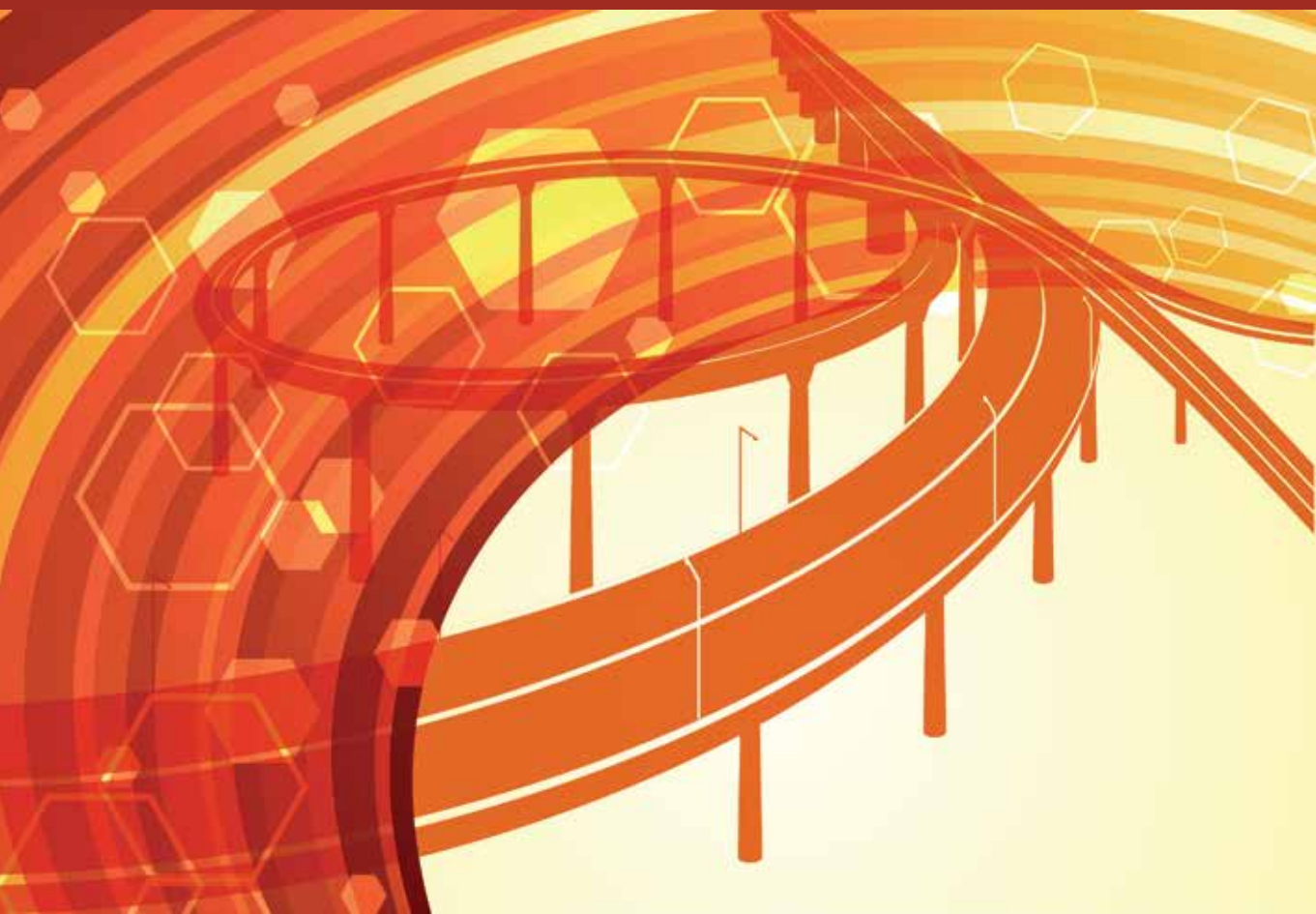


¿HACIA DÓNDE DEBERÍAN ORIENTARSE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA?

Alejandro Foxley



¿Hacia dónde deberían orientarse los procesos de integración en América Latina?

Primera edición: diciembre de 2015

© 2015, Alejandro Foxley

© 2015, Cieplan

Dag Hammarskjöld N°3269, piso 3, Vitacura

Santiago - Chile

Fono: (56 2) 2796 5660

Web: www.cieplan.org

Edición: Cecilia Barría

Diseño portada y diagramación: Triángulo / www.triangulo.co

ISBN: N° 978-956-204-055-6

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

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.

¿HACIA DÓNDE DEBERÍAN ORIENTARSE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA?

Alejandro Foxley



El desafío para América Latina en la próxima década será, entre otros, el de mantener en el tiempo altas tasas de crecimiento, aprovechando que la región supo sortear bien la crisis financiera internacional, al revés de lo que ocurrió con las economías de Europa y Estados Unidos.

Sostener una alta tasa de crecimiento en la próxima década dependerá de la capacidad que tendrán las economías latinoamericanas de mantenerse competitivas y, más aún, de ganar en competitividad frente a otras economías emergentes, particularmente las del Este de Asia.

Lo que está claro es que en el escenario futuro el impulso dinamizador de la demanda originado en Estados Unidos y Europa se reducirá fuertemente. No habrá un “viento favorable” desde esa dirección que empuje las economías latinoamericanas. Habrá que descansar, más bien, en el esfuerzo interno de ahorro, inversión y aumentos de productividad y en acceder a otros mercados que serán más dinámicos en su crecimiento, como son los de los países de Asia.

Respecto de la productividad, el balance de los últimos 50 años no es favorable para la región, cuando se la compara con otras economías emergentes. De hecho, en esos 50 años la productividad en el Este de Asia creció más de 2 % al año, mientras que en América Latina lo hacía solo a un 0,3 % anual¹. Este único factor explica por qué países como Corea y otros de Asia hoy son desarrollados, con altos niveles de ingreso per cápita, en tanto que América Latina continúa debatiéndose en las complejidades del lento crecimiento o de la llamada “trampa de los países de ingreso medio”².

El camino escogido por algunos de los países de América Latina para dinamizar sus economías en las últimas dos décadas fue un buen punto de partida, aunque todavía insuficiente para un desarrollo más dinámico a futuro: nos referimos a la apertura de sus economías a la competencia externa y al reforzamiento de esa tendencia, negociando Acuerdos de Libre Comercio con algunos de sus socios más relevantes.

Los avances en ese plano han sido importantes, pero no suficientes. En particular, los datos empíricos revelan la relativa incapacidad de estas economías latinoamericanas para agregar valor a sus exportaciones, altamente concentradas en recursos naturales.

De hecho, la tendencia a concentrar sus exportaciones en recursos naturales se acentúa en buena parte de los países de la región. Por ejemplo, en el caso de Brasil sus exportaciones de recursos naturales, que en 2000 representaban un 68 % del total exportado, suben hasta representar, hacia 2010, un 83 % de las exportaciones totales. En la economía chilena ese porcentaje es aún mayor, bordeando el 90 % de recursos naturales en sus exportaciones totales, y en Colombia la cifra es de un 80 %.

Es efectivo que esa concentración ha ido acompañada también por un rápido crecimiento en el número de productos exportados, lo que apuntaría en la dirección de mayor diversificación a futuro³. Pero por el momento la importancia relativa de esos nuevos productos en el total exportado sigue siendo notablemente baja.

La diversificación de las exportaciones es un camino probado para agregar valor a los productos, aumentar la productividad y generar empleos de mejor calidad. Cabe preguntarse, entonces, ¿existe algún modelo que emular por parte de los países latinoamericanos para moverse más rápido en esa dirección? Hay un consenso creciente en que la respuesta está en procurar integrarse gradualmente a cadenas globales de valor⁴.

El ejemplo histórico reciente al cual usualmente se recurre es al modo de interacción de las economías del Este de Asia con Japón en los años 80. Esa relación de integración desde la base productiva llevó al establecimiento de cadenas integradas de producción entre las empresas de esos países. Los datos empíricos muestran que hacia 1990 un 55 % del comercio de Corea en la región del Este de Asia ya era intraindustria, principalmente con las empresas de Japón. Para los otros países del Este de Asia, el comercio intrazonal con Japón como eje oscilaba entre 25 % y 70 %⁵.

En efecto, Japón jugó un papel clave en esa integración de las cadenas de valor al subcontratar la fabricación de insumos y de manufacturas livianas con las empresas en los otros Estados del Este de Asia. Esta relación se intensificó en los años 80, incluyendo a empresas medianas y pequeñas, aprovechando los menores costos laborales en esos países.

El dato más reciente y relevante para América Latina en este plano es la irrupción de China como el más importante socio comercial para un buen número de Estados latinoamericanos⁶. ¿Es viable que China juegue un rol respecto de las economías latinoamericanas similar al que jugó Japón para

inducir integración de las cadenas productivas en el Este de Asia, en lo que se llamó “Factory Asia”? ¿Es posible pensar en un “Factory América Latina” integrado con el que será su mayor socio comercial en el futuro próximo; esto es, la economía china?

Las cifras no dan lugar al optimismo, pues la estructura del comercio de las economías latinoamericanas con China está fuertemente sesgada.

Si tomamos el ejemplo de Brasil, se aprecia que solo el 5 % de sus exportaciones al mercado chino son manufacturas y el 95 % son recursos naturales. En cambio, prácticamente el 98 % de las exportaciones de China a Brasil son manufacturas. Y según información recientemente publicada, el 45 % de las empresas brasileñas reportan que están perdiendo mercado, tanto en Brasil como en EE. UU., Argentina y Chile, debido a la exitosa entrada de productos chinos, competitivos con Brasil, en esos mercados⁷.

Estos datos parecen validar la antigua teoría de la “dependencia”: la consolidación de una relación comercial desigual en que los productores de materias primas no salen de esa “maldición de los recursos naturales” y los productos chinos desplazan a la industria local, hasta hacerla desaparecer o reducirla a su mínima expresión.

Si este escenario fuera predominante, entonces China, más que un socio en América Latina, sería un competidor que podría incluso ahogar el proceso de agregar valor en la producción y de diversificar la canasta exportadora por parte de las economías latinoamericanas. En dicho contexto, se constata la

ausencia de una estrategia a nivel nacional, y menos aún a nivel regional, para competir con China con alguna probabilidad de éxito.

El piso para poder competir es elevar la productividad y reducir los costos de producción para exportar. Los esfuerzos nacionales para mejorar la calidad de sus recursos humanos son solo un punto de partida.

La reducción de los costos de la energía y del transporte es otra tarea urgente, en la que sería más eficaz trabajar a nivel regional; esto es, como parte de una asociación estratégica entre los países de la región para hacerse más competitivos frente a las economías emergentes de Asia.

Pareciera ser que el desafío consistiría en invertir la dirección del proceso de integración tal como se lo ha concebido tradicionalmente en América Latina. En casi 60 años de esfuerzos de integración, se han firmado decenas de acuerdos y tratados y se han creado más de 15 diversas agrupaciones de países, con instituciones regionales superpuestas y burocratizadas.

Durante todo ese proceso, la integración desde la base productiva al estilo de Asia o de Europa muestra febles resultados. El comercio intrarregional en América Latina oscila entre 15 % y 20 % de su comercio total; en tanto que la cifra equivalente para Europa es de 70 % y para Asia, alrededor de 50 %⁸.

Una asociación estratégica en América Latina para sumarse a redes globales de producción debe priorizar, entre otros factores, la integración en infraestructura y en las fuentes de energía, dos insumos básicos para mejorar la competitividad de las economías de la región. Ello reduciría los costos de

los insumos básicos en la producción e induciría como consecuencia un mayor comercio intrarregional de inversiones conjuntas. Dicho de otra forma, la proximidad geográfica debería aprovecharse mejor como un factor clave de ventajas comparativas.

Si el objetivo fuera integrarse mejor con las cadenas productivas de Asia, se haría indispensable, también, aprender a negociar con países que funcionan sobre la base de visiones estratégicas compartidas por los distintos agentes económicos y con capacidad de planificación de largo plazo, como ocurre en la mayoría de las economías del Este de Asia⁹.

¿Está esto ocurriendo en América Latina? Analicemos a continuación algunos de los esquemas de integración económica hoy vigentes en esta región.

El caso de México y su integración en el Nafta¹⁰

Por años, la interacción productiva entre México y la economía estadounidense parecía reducirse a la instalación de industrias maquiladoras en la frontera entre los dos países. Se trataba de una relación desigual en que se ensamblaba en el lado mexicano algunos de los productos de muy escaso valor agregado, aprovechando el bajo costo de la mano de obra y la cercanía fronteriza.

De hecho, el esquema fue originalmente impulsado por el gobierno norteamericano como un mecanismo para repatriar inmigrantes mexicanos desde Estados Unidos hacia México. En el resto de América Latina se tenía una visión crítica de lo que se evaluaba como una relación económica altamente desigual, con escasos beneficios para la economía mexicana.

Cuando se constituyó el Nafta y se comenzó a promover la idea de un Acuerdo de Libre Comercio para toda América Latina, incluyendo Estados Unidos y Canadá, la reacción en círculos políticos de países como Brasil fue la de extrema cautela.

Altas autoridades ya habían advertido de la presencia de “un proceso avasallador por parte de Estados Unidos” cuando el Presidente Clinton anunció la iniciativa del ALCA e invitaron a los países latinoamericanos a “no dejarse asimilar por Estados Unidos y sus reglas”. Se suponía que ello consagraría el modelo “maquiladoras” como forma dominante en la relación de estructuras productivas entre América Latina y el País del Norte. ¿Es eso lo que ha ocurrido 20 años después de firmarse el Nafta entre México, Estados Unidos y Canadá?

Los datos de la realidad contradicen esa percepción, pues entre la puesta en marcha del Nafta en 1994 y 2011, el comercio entre México y Estados Unidos aumentó en 600 %. Las exportaciones de México a EE. UU. aumentaron en un porcentaje similar, generándose más de 6 millones de nuevos empleos como consecuencia del dinamismo exportador.

El balance comercial favorece a México y su estructura productiva se ha ido diversificando, exportando a EE. UU. no solo petróleo, frutas y vegetales, sino crecientemente televisores, automóviles, industria aeroespacial, computadores, teléfonos celulares y piezas y partes para productos de alto nivel tecnológico en Estados Unidos.

Asimismo, hay una creciente integración productiva entre las economías de México y Estados Unidos, incluyendo actividades que requieren de una alta calificación de mano de obra en México. Algunos ejemplos para graficar:

- Existen ya unas 20 ensambladoras de vehículos, repartidas en 12 estados mexicanos, lejos de las maquilas de frontera.
- Hay unas 2.000 plantas que fabrican autopartes y componentes para la industria automotriz.
- La producción de automóviles superó los 3 millones en 2014, desplazando a Brasil como el principal armador en América Latina.
- En el ámbito aeroespacial, 300 compañías se instalaron en México en 2014.
- Dieciocho mil empresas de EE. UU. se han registrado en México e invirtieron 145.000 millones de dólares en ese país en la última década.

Lo que estos resultados muestran es que ambas economías se están complementando en una nueva fase que va más allá del modelo inicial de las “maquiladoras” mexicanas de frontera.

Hoy las compañías de ambos países crecientemente trabajan juntas. Productos de alta tecnología que productores mexicanos venden en EE. UU. importan un 40 % de sus piezas y partes desde EE. UU. Similar relación se da

en la otra dirección: piezas y partes mexicanas que se integran a cadenas de producción en Estados Unidos. Además, dado el desempleo en este último país, su gobierno busca activamente atraer inversiones de empresas mexicanas mediante el programa “Select USA Initiative”.

Estos buenos resultados para México hacen pensar en el rol similar que podría haber jugado la “Área de Libre Comercio para las Américas” (ALCA), de haberse concretado en los años 90 una ampliación del Nafta. Como es sabido, varios países latinoamericanos se opusieron a lo que se estimaba pudiera ser entrar en un esquema de integración hegemónizada por Estados Unidos.

La experiencia de Mercosur¹¹

En sus orígenes, Mercosur fue un esquema de integración que respondía a una necesidad política: el término de dictaduras militares y la presencia de dos gobiernos democráticos, Alfonsín en Argentina y Sarney en Brasil, que procuraban crear una comunidad de intereses entre dos países que habían rivalizado históricamente por adquirir un rol hegemónico en América del Sur (1985). En 1988 se unirían Uruguay y Paraguay.

Al momento de firmarse el Tratado de Asunción (1991), que constituía formalmente Mercosur, su enfoque se vería influenciado por la necesidad de dar respuesta a la “Iniciativa para las Américas” del Presidente Bush en 1991, en la que predominaba la idea de avanzar rápidamente a una apertura de las economías de la región hacia los mercados globales, en lo que para muchos, en Brasil y Argentina, representaba una aproximación neoliberal sustentada en las fuerzas del libre mercado.

Mercosur buscó una protección inicial frente al resto del mundo mediante un Arancel Externo Común de un 35 %, mientras sus Estados implementaban una política industrial selectiva para que sectores productivos estratégicos pudieran gradualmente prepararse para competir con productores externos. Quien desde sus orígenes lleva el liderazgo en cuanto a las preferencias comerciales específicas que se negociarían en Mercosur es Brasil, protegiendo y promoviendo al mismo tiempo sus empresas “*champions*”.

Las decisiones en Mercosur se han tomado históricamente a nivel político, a menudo por intervención directa de los Jefes de Estado, sin cesión de poderes a instancias transnacionales de integración.

Este enfoque llevó, en la práctica, a que Mercosur fuera altamente vulnerable, en sus avances y retrocesos en cuanto a integración de cadenas productivas, a los ciclos políticos de cada gobierno, a sus cambiantes políticas internas y al grado de estabilidad o inestabilidad de sus economías.

Dentro de ese marco, el enfoque Mercosur se ha caracterizado por un comercio exterior e integración productiva administrados desde el nivel político. Allí se definen los sectores en los cuales integrarse. Un ejemplo indicativo es el del “comercio administrado” entre Argentina y Brasil con el sector automotor.

Durante el período de implementación de la integración de la producción hasta la fecha, los gobiernos han firmado 38 Protocolos Administrados¹², que definen cuánto se puede importar de cada país en función de lo que este exporta.

La norma vigente, por ejemplo, determina que por cada dólar importado por Argentina como pieza o parte del sector automotor, se acepta que Argentina exporte a Brasil 2,5 dólares de productos dentro de ese sector. Si con estas reglas se genera déficit en el comercio entre ambos, se establecen “coeficientes de desvío” o cláusulas de excepción.

Se procura, al mismo tiempo, mantener la protección frente a productores extrarregión mediante un Arancel Externo Común de 35 %. Y se permite importar autopartes no producidas en los países del Mercosur con aranceles tan bajos como 2 %. Por medio de estas reglas discrecionales se consolida y aumenta la protección efectiva a las producciones nacionales. Por otra parte, un Comité Automotor constituido por funcionarios políticos revisa periódicamente la lista de productos y sus respectivos aranceles externos.

El sistema de comercio administrado así constituido se convierte con facilidad en un mecanismo que recurre frecuentemente al proteccionismo, tomando medidas comerciales discriminatorias contra terceros países a través de las llamadas Licencias no Automáticas. Solo en 2011, Argentina tomó 82 medidas de ese tipo y Brasil 39, constituyéndose ambos entre los seis países con más medidas comerciales discriminatorias en la economía mundial¹³.

Lo que los resultados muestran después de aplicarse estos mecanismos por dos décadas es que en los sectores administrados hay, de hecho, integración binacional, particularmente entre Brasil y Argentina, pero sin una real capacidad de estos sectores de competir en el mercado global.

Más recientemente, Mercosur se encuentra en lo que Félix Peña denomina una “metamorfosis” al incorporar a Venezuela, a Bolivia y en el futuro próximo a Ecuador. Este enfoque es llevado a su versión más radical en la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), donde el comercio administrado entre países se implementa a menudo a través de una versión que incluye el trueque como forma de intercambiar bienes y servicios.

El ejemplo de Venezuela exportando petróleo a precios subsidiados a Cuba, compensado por aportes masivos de Cuba en recursos humanos que prestan servicios en Venezuela en áreas tan diversas como salud, actividades deportivas y seguridad, procura cristalizar una idea de comercio guiado por principios alternativos al del libre comercio, entre ellos el de solidaridad recíproca según necesidades.

Un nuevo enfoque: la Alianza del Pacífico

Este nuevo acuerdo de integración se inició en 2012 y ha sido ratificado por los Congresos de los países miembros: México, Colombia, Perú y Chile.

Se trata de poner en marcha un proceso que sus socios han llamado de “integración profunda”. La idea es avanzar progresivamente no solo en la libre circulación de bienes, sino también en servicios, capitales y personas entre los países firmantes.

El primer paso es la implementación de la eliminación de aranceles para el 92 % de los productos que hoy se transan. Se trata de una desgravación inmediata. Para el 8 % restante, se reducirían gradualmente los aranceles, con plazos

por acordar con cada país, incluyendo una lista restringida de productos exentos de la desgravación.

Se ha avanzado, además, en normas de acumulación de reglas de origen para facilitar el desarrollo de encadenamientos productivos intrarregión, así como en la eliminación de visas para turistas; programas conjuntos de becas de intercambio; creación de un Fondo de Cooperación para proyectos de desarrollo productivo; liberalización del comercio de servicios e inversiones; estándares sanitarios y normas técnicas compartidas y en una convergencia en marcos regulatorios.

Como se puede apreciar, se trata de un ambicioso esquema de integración entre “economías afines”, abiertas a los mercados globales, con crecientes vínculos comerciales con las economías de Asia. El foco subyacente es el de facilitar la integración de cadenas productivas en la región que permita diversificar sus exportaciones, agregar valor y competir exitosamente con la región que ha logrado una notable integración productiva, como es el caso del Este de Asia.

Los riesgos involucrados en esta nueva y ambiciosa iniciativa de integración tienen que ver con una característica común a esfuerzos anteriores que se han llevado a cabo en América Latina. Todas estas iniciativas pasan por momentos fundacionales cargados de expectativas, seguidas de frustraciones por una pérdida de impulso e incluso estancamiento en el proceso integrador, como se observa, por ejemplo, en el Mercosur o en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Es el riesgo de caer en “la curva del desencanto”.

Lo que estará en juego en la próxima fase de desarrollo de la Alianza del Pacífico sería, entonces, su capacidad real de lograr acuerdos en los temas

más complejos, como la eliminación de las restricciones no arancelarias, la liberación efectiva en materia de comercio en servicios y de normas para la inversión, así como la hegemonización de los marcos regulatorios, y luego implementarlos prontamente.

El otro riesgo –también observado en iniciativas similares– es que la agenda política propia de cada país termine contaminando la agenda de integración económica y paralice estas y otras iniciativas como consecuencia. Tanto conflictos políticos internos, como herencias históricas vinculadas a disputas fronterizas, pueden frenar lo que hoy se ve como el más promisorio acuerdo de integración entre economías globalizadas en América Latina.

Qué sugieren las experiencias anteriores

Si la integración desde la base productiva es la clave para competir con productos de China y de otras economías emergentes en los mercados mundiales, ¿qué enfoque debería impulsarse en Sudamérica?

Del análisis anterior se deduce que no debería descartarse la puesta en marcha de una especie de ALCA de América del Sur; es decir, de un acuerdo real y efectivo de integración, apuntando a lo siguiente:

- cero aranceles intrarregión;
- normas de facilitación de comercio al estilo de las economías más abiertas del mundo;

- acumulación de reglas de origen para inducir inversiones entre empresas de la región;
- fuertes inversiones conjuntas en energía, transportes, carreteras bioceánicas, puertos y aeropuertos;
- intercambio masivo de ingenieros y técnicos y de estudiantes para acelerar la creación de un *pool* integrado de recursos humanos de alta calidad.

Ese acuerdo no debería excluir incentivos especiales para atraer a las mejores empresas internacionales que inviertan y traspasen tecnologías de frontera hacia la región.

Países como Japón, Corea y Singapur han sido notablemente exitosos en atraer empresas de ese tipo desde Europa y América del Norte, con efectos de acelerar la diversificación de producción y exportaciones de esas economías de Asia.

Si la integración productiva en América del Sur es la clave para competir exitosamente con China y otras economías del Este de Asia, ¿cómo inducir un avance más rápido y profundo en esa dirección?

Sin agotar una enumeración de factores, mencionaremos solo dos: el primero es que deben instalarse instancias de diálogo público-privado para pensar y elaborar visiones estratégicas compartidas de carácter regional, mirando hacia 2020 y 2030, al modo de lo que hacen, con gran efecto ordenador en sus economías, países como Finlandia, Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur.

El segundo factor es que el esfuerzo integrador desde la base productiva se facilitaría si un país como Brasil asumiera un liderazgo explícito en esta tarea, similar al rol que jugó Estados Unidos en la constitución del Nafta. Pero no se trataría de instalar nuevas burocracias ni de seguir firmando nuevos instrumentos jurídicos o declaraciones políticas solamente, sino de un enfoque pragmático, desde la base productiva, que genere una integración real con el liderazgo de Brasil.

Un componente importante de este proceso supone, desde luego, un esfuerzo de convergencia entre acuerdos existentes particularmente entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico.

La base de este enfoque consiste en complementarse entre economías abiertas entre sí, sin cuotas ni comercio administrado. La decisión política clave de Brasil sería la de abrir su mercado sin restricciones al resto de la región. Esta, a su vez, liberalizaría las normas para permitir que inversiones brasileñas asumieran, sin restricciones, un liderazgo en la integración entre empresas regionales hasta constituir conglomerados capaces de competir con las mejores de Asia.

Configurado un esquema fuerte de integración productiva, la región estaría en condiciones de impulsar una relación económica más equilibrada con las economías de Asia, particularmente de China, definiendo estratégicamente áreas de cooperación y de competencia.

Algunas tareas regionales para facilitar la integración productiva en América Latina

Como lo ha mostrado un importante estudio del BID, el alto costo de transporte constituye una severa limitación para avanzar en la integración productiva de América Latina¹⁴. A menudo, impide lograr las economías de escala que serían posibles entre países de la región si los bienes y servicios fluyeran más rápidamente y a un menor costo a través de las fronteras. Un menor costo de transporte facilitaría también una mayor especialización según ventajas comparativas, al estilo de lo que han logrado las economías del Este de Asia.

¿Por qué los altos costos del transporte? Perry (2013) menciona un número de factores que se refuerzan unos a otros para dificultar la integración productiva entre países; por ejemplo:

- puertos ineficientes;
- servicios no competitivos en el tráfico aéreo, con falta de competencia para reducir precios;
- baja calidad o inexistencia de infraestructura carretera intrarregional;
- mercados segmentados en generación y distribución de energía que eleva sus costos e inseguriza su oferta¹⁵.

Esta es un área donde se hace urgente producir, conjuntamente entre países, Bienes Públicos Regionales que facilitan la integración productiva a costos competitivos en la economía global.

El caso de los corredores terrestres multinacionales es particularmente ilustrativo. En 2000, por iniciativa del Presidente Cardoso, de Brasil, los Jefes de Estado sudamericanos acordaron lanzar el Programa IIRSA de integración territorial. De los 524 proyectos inicialmente aprobados, solo un 12 % se encuentra construido, a 23 años de lanzada la iniciativa, y un 30 % se encuentra en ejecución, con brechas enormes en cuanto a los resultados esperados¹⁶.

Un ejemplo emblemático lo da el de las carreteras bioceánicas. Ante la constatación, en 2007, de que ninguno de estos proyectos se había completado, los presidentes de Brasil, Bolivia y Chile tomaron la decisión de dar alta prioridad a uno de estos proyectos y con el compromiso de terminarlo en un plazo no superior a un año. Se trata del corredor bioceánico que une el puerto de Santos en Brasil con el de Iquique en Chile, atravesando el territorio interior de Brasil, Bolivia y Chile.

Una inspección en terreno, ampliamente reportada en la prensa chilena, verificó que recorrer la distancia de 3.200 kilómetros entre ambos puertos tomaba nueve días, debido a la baja calidad de la carretera por la que se transitaba, mal diseño de sus tramos, sin doble vía, con trámites de Aduanas e Inmigración increíblemente lentos y burocráticos, inseguridad física en los lugares distantes y aislados y sin combustibles disponibles en amplios tramos de la carretera¹⁷.

En parte, esto ocurre por la baja prioridad que los gobiernos dan, en la práctica, al desarrollo de Bienes Públicos Regionales, como los proyectos de integración de territorios, a pesar de la retórica fuertemente integracionista que domina el discurso público de los gobernantes. De hecho, lo que predomina realmente son los proyectos de obras públicas nacionales, empujados por los ministros del ramo en cada país. Así, por ejemplo, como lo señala Perry (2013), un 83 % de los proyectos IIRSA son, en realidad, proyectos nacionales en el territorio de cada país; solo 15 % son binacionales y no más de un 2 % son de carácter multinacional.

La no existencia de infraestructura regional es uno de los factores críticos que, a su vez, explican el escaso avance en proyectos de integración de cadenas de producción en América Latina, particularmente cuando se compara con Asia, donde los proyectos de integración en la infraestructura regional han tenido la más alta prioridad de sus gobiernos¹⁸.

Un fenómeno similar se observa en el campo de la integración energética. En el caso de América del Sur, consideraciones políticas de índole nacionalista y antiguas disputas territoriales frenan la voluntad de integración de quienes tienen abundantes recursos energéticos subexplotados, con economías que tienen requerimientos de energía que no logran satisfacer con sus propias fuentes. Esas consideraciones, más otras de carácter político-ideológico, han impedido concordar un marco jurídico común de reglas y normas compartidas que faciliten la inversión extranjera en sus áreas, cualquiera sea su origen nacional.

Como contrapunto, en América Central sí se ha avanzado en sistemas integrados de carreteras eléctricas, bajo la sigla SIEPAC, y más recientemente en llevar adelante una “carretera mesoamericana de informática” que conecta esos mercados vía fibra óptica para abrir acceso a comunicación transnacional vía banda ancha.

En ambos casos se genera un Bien Público Regional, consistente en la creación de una empresa multinacional cuya tarea es diseñar el proyecto, construir las instalaciones y regular y operar las interconexiones entre mercados de la región.

El avance ha sido significativo, aunque aún incompleto¹⁹; por ejemplo, las decisiones de inversión se deben tomar solo por consenso de los Presidentes de la República. Aun así, constituye una experiencia para emular en América del Sur, donde los avances en integración energética son apenas incipientes.

REFERENCIAS

- ¹ De La Torre, Augusto (2012). “Crecimiento de largo plazo de América Latina: ¿Hecho en China?”, en *Desafíos post crisis de América Latina. Vínculos con Asia y rol de los recursos naturales*, Foxley, A. (editor). CIEPLAN, Santiago.
- ² Foxley, Alejandro (2013). “La trampa del Ingreso Medio: ¿Válida para América Latina?”. Trabajo presentado en Seminario CGD-CIEPLAN, Santiago.
- Foxley, Alejandro (2012). “La Trampa del Ingreso Medio. El desafío de esta década para América Latina”. CIEPLAN, Santiago.
- ³ Meller, Patricio; Poniachik, Dan y Zenteno, Ignacio (2012). “El impacto de China en América Latina: ¿Desindustrialización y no diversificación de exportaciones?”. Trabajo presentado en Seminario CGD-CIEPLAN, Santiago.
- ⁴ WORLD ECONOMIC FORUM (2012). “The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy”.
- ⁵ Este análisis está basado en:
- De La Torre, Augusto, *op. cit.*
 - Agosin, Manuel (2012). “Crecimiento y Diversificación de Exportaciones en Economías Emergentes” Seminario CIEPLAN, CAF 29 Marzo 2012.
- ⁶ Este análisis está basado en:
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010). “Ten years after

take-off: Taking stock of China-Latin America and the Caribbean Economic Relations”. Washington D.C.

- CEPAL (2010) “La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica”, Santiago.
- Fornes, Gastón y Butt-Philips, Alan (2012), “The China-Latin America Axis: Emerging markets and the Future of Globalization”. Palgrave, Mac Millan, London.
- Rosales, Osvaldo y Kuwayama, Mikio (2012). “China and Latin America: Building a strategic economic & trade relationship”. CEPAL, Santiago.
- Roett, Riordan y Paz, Guadalupe (eds.) (2008). “China’s Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States”. Brookings Institution Press, Washington DC.

⁷ Da Motta Veiga, Pedro y Polônia Ríos, Sandra (2012). “Brasil frente a la emergente China: amenazas y oportunidades”, en *Desafíos post crisis de América Latina. Vínculos con Asia y rol de los recursos naturales*, Foxley, A. (editor). CIEPLAN, Santiago.

⁸ Foxley, Alejandro (2010). “*Regional Trade Blocs: The way to the future?*” Carnegie Endowment for International Peace”. Washington D.C.

⁹ Este análisis está basado en:

- ASIAN DEVELOPMENT BANK (2008). “*Emerging Asian Regionalism, a Partnership for Shared Prosperity*”. Manila, Philippines.

- Stallings, Bárbara (2012). “Expandiendo los vínculos económicos de América Latina con Asia” en Desafíos Post-Crisis de América Latina, Cieplan, Santiago.

¹⁰ Este análisis está basado en:

- Pastor, Robert (2011). “*The North American Idea: A Vision of a Continental Future*”. Oxford University Press, USA.
- Wilson, Christopher (2011). “Working Together: Economic Ties between the US and Mexico”. Woodrow Wilson Center for Scholars. Washington
- Procknik, Victor et al (2010). “La Inserción de América Latina en las Cadenas Globales de Valor”. Serie Red Mercosur N°19. Montevideo, Uruguay.
- Domínguez Jorge y Fernández de Castro, Rafael (2009). “The United States and Mexico: Between Partnership & Conflict Routledge”. New York.
- Dussel Peters, Enrique (2009). “Manufacturing competitiveness: Towards a Regional Development Agenda” en The Future of North American Trade Policy: Lessons from NAFTA. Boston.
- THE ECONOMIST (2012). “The Economist Special Report: Mexico Going up in the World”. London, Nov 14, 2012.
- FINANCIAL TIMES (2012). “Mexico, China’s unlikely challenger”, London September 19, 2012.

- WASHINGTON POST (2012). “Mexicans snap, made in USA”. Washington, DC September 2012.

¹¹ Este análisis está basado en:

- Amorim, Celso (2009). “La Integración Sudamericana”, en *Revista Diplomacia, Estrategia y Política*, N° 10, octubre-diciembre 2009, Brasilia.
- Bouzas, R (2009). “Ajustes sobre el Estado de Integración Regional en América Latina”, Red Mercosur de Investigaciones Económicas, Montevideo.
- Sáez, Sebastián (2008). “La integración en busca de un modelo: Los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe” Serie Comercio Internacional CEPAL, N° 88.
- WORLD BANK, (2005). “Global Economic Prospects 2005: Trade Regionalism and Development”. World Bank, Washington DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2011). “Informe Mercosur N° 16”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, diciembre 2011.
- Baruji, Gustavo; Kosacoff, Bernardo y Porta, Fernando (2006). “Políticas Nacionales y la Profundización del Mercosur”. CEPAL, 2006.
- Pena Cecilia y Rozenberg, Ricardo (2004). “Una aproximación al desarrollo institucional del Mercosur: sus fortalezas y debilidades”. Red de Estudios Europa-América Latina sobre Integración y Comercio, Florencia, Octubre 2004.

- ¹² Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013). “Informe MERCOSUR N° 17”. *Segundo semestre 2011/primer semestre 2012*. Sector de Integración y Comercio (INT). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Notas Técnicas N° IDB-TN 511. Febrero 2013.
- ¹³ GLOBAL TRADE ALERT (2012). The Centre for Economic Policy Research. Disponible en: <http://www.globaltradealert.org/site-statistics>.
- ¹⁴ Mesquita Moreira, Mauricio; Volpe, Christian y Blyde, Juan (2008). “*Unclogging the Arteries, The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*”. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- ¹⁵ Perry, Guillermo (2013). “Regional Public Goods: An Agenda in the areas of finance, trade and infrastructure”. Trabajo presentado en Seminario CGD-CIEPLAN, Santiago.
- ¹⁶ Perry, Guillermo, *op. cit.*
- ¹⁷ Diario El Mercurio, 25 de enero de 2013, Santiago.
- ¹⁸ Este análisis está basado en:
- ASIAN DEVELOPMENT BANK (2008). “*Emerging Asian Regionalism, a Partnership for Shared Prosperity*”. Manila, Philippines.
 - Kohli, H.A. y Basil, Philip. (2010). “Infrastructure needs for a resurgent Latin America”, in Latin America 2040, Breaking Away from Complacency. A publication of Emerging Markets Forum and CAF, Sage Publications, India.
- ¹⁹ Perry, Guillermo, *op. cit.*



ALEJANDRO FOXLEY es ingeniero civil de la Universidad Católica de Valparaíso y Doctor en Economía de la Universidad de Wisconsin. Ha sido ministro de Hacienda (1990-1994), presidente del Partido Demócrata Cristiano (1994-1996), senador de la República (1998-2006) y ministro de Relaciones Exteriores (2006-2009) de Chile.

En el ámbito de las instituciones y organismos internacionales ha sido Senior Associate de Carnegie Endowment for International Peace, co-presidente del Directorio del Diálogo Interamericano, además de gobernador del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Es autor y editor de veinte libros sobre economía, desarrollo económico y problemas de la democracia. Actualmente es el presidente de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), de la cual es su fundador.

Entre sus premios y distinciones figuran la Orden Nacional de la Legión d'Honneur, en el Grado Oficial, de la República de Francia; Doctor in Law, Honoris Causa, de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos; Doctor Scientiae et Honoris Causa de la Universidad Católica de Valparaíso y Orden Nacional Cruzeiro do Sul, en su grado Gran Cruz, del gobierno de Brasil, entre otras.

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.





PROGRAMA
CIEPLAN|UTALCA