

Alfie A. Ulloa Urrutia  
Sebastian Marambio<sup>1</sup>

Agosto 2014

## **Latinoamérica y el Caribe, desafíos comerciales de la región y una agenda para la integración**

---

### **Contenido**

I. Introducción .....	2
II. Liberalización comercial sin integración regional.....	4
III. El entorno regional y global.....	7
III. Hacia una agenda de integración regional.....	11
IV. Conclusiones .....	17
Anexo 1: Acuerdos comerciales vigentes y en negociación .....	20
Bibliografía .....	21

---

<sup>1</sup> Nuestra gratitud a Isadora Santander, Alex Seemann, María Ignacia Terra y Alejandra Yumi Ikei, por su invaluable durante la investigación.

## I. Introducción

El objetivo de este documento es promover la necesidad de mayores esfuerzos en pos de la integración regional. La integración productiva regional ha quedado secuestrada por una red de acuerdos de aplicación bilateral que exige a los productores cumplir “reglas de origen”<sup>2</sup> y limitan la capacidad de agregar valor a lo largo de una cadena que incluya distintos países. Creemos que para acceder a la nueva dinámica del comercio mundial—con énfasis en las cadenas de valor y el comercio transfronterizo de procesos intermedios—es necesario multilateralizar las preferencias arancelarias y sus normas de origen hoy vigentes a nivel bilateral, llevándolas a un nivel regional.

A pesar de ser más homogénea cultural y políticamente que cualquier otra región del mundo, América Latina y el Caribe es menos que la suma de sus partes. Durante los últimos veinticinco años la región ha logrado consolidar avances en los frentes sociales, políticos y económicos, y hoy es crecientemente democrática, urbana, y de clase media. Sin embargo, la carencia de un proyecto regional, y la baja integración física y económica impide aprovechar las enormes sinergias que derivarían de unir más de 600 millones de habitantes, en territorio mayor que China y Estados Unidos combinados.

Para integrarse económicamente los países de América Latina y el Caribe han optado por conformar bloques comerciales, y firmado más de sesenta acuerdos preferenciales. Hoy gozan de preferencias arancelarias más del 80% del comercio bilateral.<sup>3</sup> A pesar de esto, la región no se ha integrado como otras, no ha conseguido construir cadenas de valor que refuercen sus ventajas comparativas, y en el contexto mundial tampoco destaca por su apertura (Figura 1). El comercio intrarregional es bajo (20%, 2012), comparado con Asia (26%, 2012) o la Unión Europea (63%, 2012), y el comercio al interior de los bloques comerciales regionales es aun menor que la media regional. El comercio intra-industria, una medida de la intensidad de las cadenas de valor en el sector manufacturero es también muy bajo. El índice Grubel-Lloyd que mide la intensidad del comercio intra-industria es menor en la región en 2010 (21,24) de lo que era en el Asia-Pacífico en 1985 (24,85), y menos de la mitad del actual índice asiático (47,56).<sup>4</sup>

El origen de esta evolución se remonta a los años '60, con los primeros esfuerzos panamericanos por crear mayor integración. En 1960, por iniciativa de Brasil, México y Argentina, se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC, 1960), que rápidamente languidece en la era del proteccionismo y con el auge del modelo de sustitución de importaciones que se impone en la región. Durante ese periodo otras iniciativas subregionales surgen en Centroamérica, el Caribe y los países andinos. La ALAC es sustituida en 1980 como la Asociación de Integración de Integración (ALADI).

---

2 Las “reglas de origen” definen la nacionalidad de un producto, y permiten discriminar entre socios comerciales aquellos beneficiarios de trato preferencial de los que no.

3 Esteveordal et. Al. 2009. Este 20% del comercio intrarregional se realiza entre países sin acuerdos comerciales, se concentra en los llamados “enlaces perdidos” (Esteveordal), como Norteamérica con Brasil y Venezuela, y entre Brasil y los países Centroamericanos y del Caribe.

4 El Índice es tomado de “Synchronized Factories: Latin America and the Caribbean in the Era of Global Supply Chains. Special Report on Integration and Trade, Inter-American Development Bank, Forthcoming 2014” y se estima utilizando datos del comercio de manufacturas compilado por COMTRADE de las Naciones Unidas.

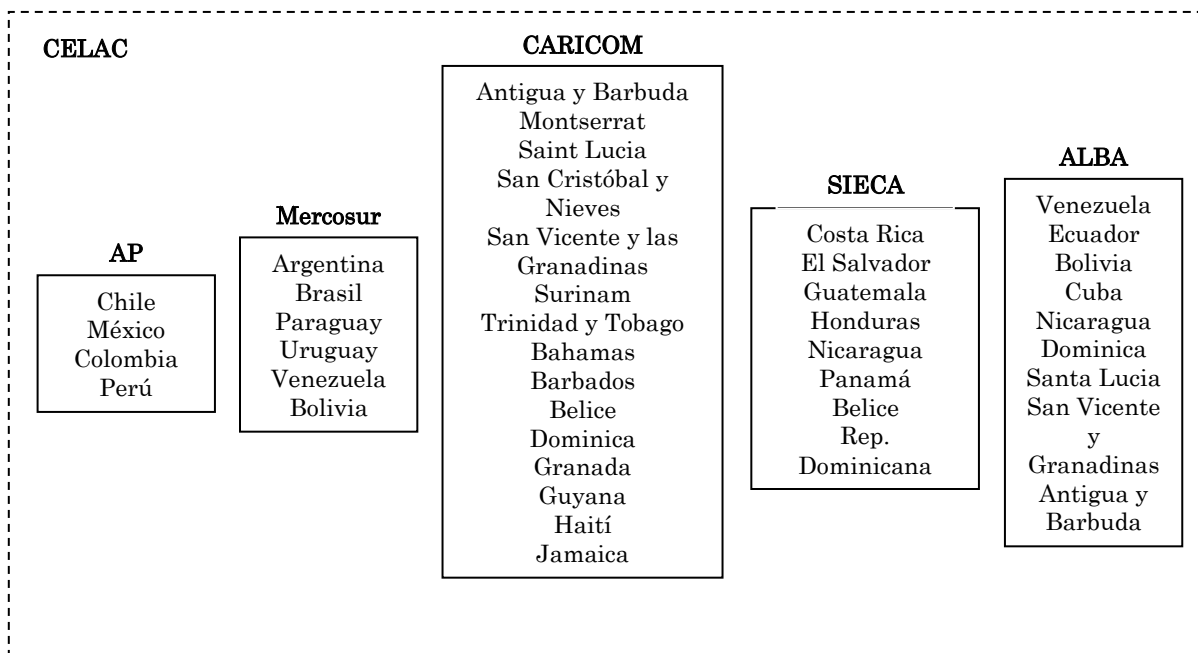
Con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC, 1994) se da un nuevo impulso a la regionalización. México, Estados Unidos y Canadá se unieron en el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, 1994), creando un área geográfica continua de fuerte integración comercial y productiva. Brasil y Argentina se agruparon bajo una unión aduanera que imitaba el modelo europeo: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1991), junto a Paraguay y Uruguay. (Recientemente Venezuela y Bolivia se han integrado como miembros plenos del MERCOSUR, y Ecuador está en proceso de adhesión.) Centroamérica consolidó su propio bloque en torno al Mercado Común Centroamericano (MCCA), y le dio continuidad geográfica al NAFTA negociando acuerdos con Canadá, EEUU y México (con cada país por separado) a los que se sumaron Panamá, Belice y República Dominicana para constituir el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA, 1993). El grueso de los países del Caribe se agruparon en la Comunidad del Caribe (CARICOM). Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela, aquellos que décadas antes habían iniciado su integración con el Pacto Andino (1969)<sup>5</sup>, conformaron la Comunidad Andina de Naciones (CAN, 1996). A mediados de los 2000, y bajo el liderazgo de Venezuela, Cuba, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y cuatro islas del Caribe conformaron la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, 2004). Sólo Chile arribó al siglo XXI sin pertenecer a algún bloque comercial regional como miembro pleno.

Desde mediados de los '90, México, Chile, y Perú firmaron acuerdos bilaterales con cuanto socio comercial aceptara negociar con ellos; y fueron pioneros en mirar al Asia con su membresía en el Acuerdo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), y conseguir acuerdos bilaterales con países asiáticos. Mas recientemente, Colombia ha seguido una estrategia similar, aunque con años de desfase que le hicieron perder la oportunidad de ingresar al APEC. Recientemente, México, Colombia, Perú y Chile constituyeron la Alianza del Pacífico (AP, 2012), un área de libre comercio que consolida las preferencias arancelarias y los compromisos de los acuerdos bilaterales existentes entre sus miembros. Con la creación de la AP, con Chile como miembro pleno, se completa la membresía intra-bloque de todos los países del continente. (Ver Figura 1)

### **Figura 1. Bloques comerciales en América Latina y el Caribe**

---

<sup>5</sup> Chile fue uno de los miembros fundadores del Pacto, pero se retiró en 1976 y no es parte de la CAN.



Nota: Ecuador no es miembro pleno del MERCOSUR, pero en 2013 inició negociaciones para su adhesión.

Además del fallido ALAC (1960), el segundo intento de creación de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA, 1994) impulsado por los Estados Unidos, fracasó también. Pero el impulso al comercio tras la creación de la OMC, y la carrera por acceder preferencialmente al mercado de EEUU impulsó una era fecunda de acuerdo bilaterales—varios de ellos con EEUU, pero también entre países latinos—que adherían a las mismas disciplinas propuestas en el ALCA (el grueso de ellas inspiradas en los textos del NAFTA y de mayor apertura que las acordadas en la OMC). En 2007, los once países de la cuenca del Pacífico Latinoamericano se agruparon bajo el Arco del Pacífico (todos ellos, a excepción de Ecuador ya habían firmado acuerdos con EEUU), otro intento de integración subregional. Si bien el proyecto también fracasó, la Alianza del Pacífico es clara heredera de este esfuerzo.

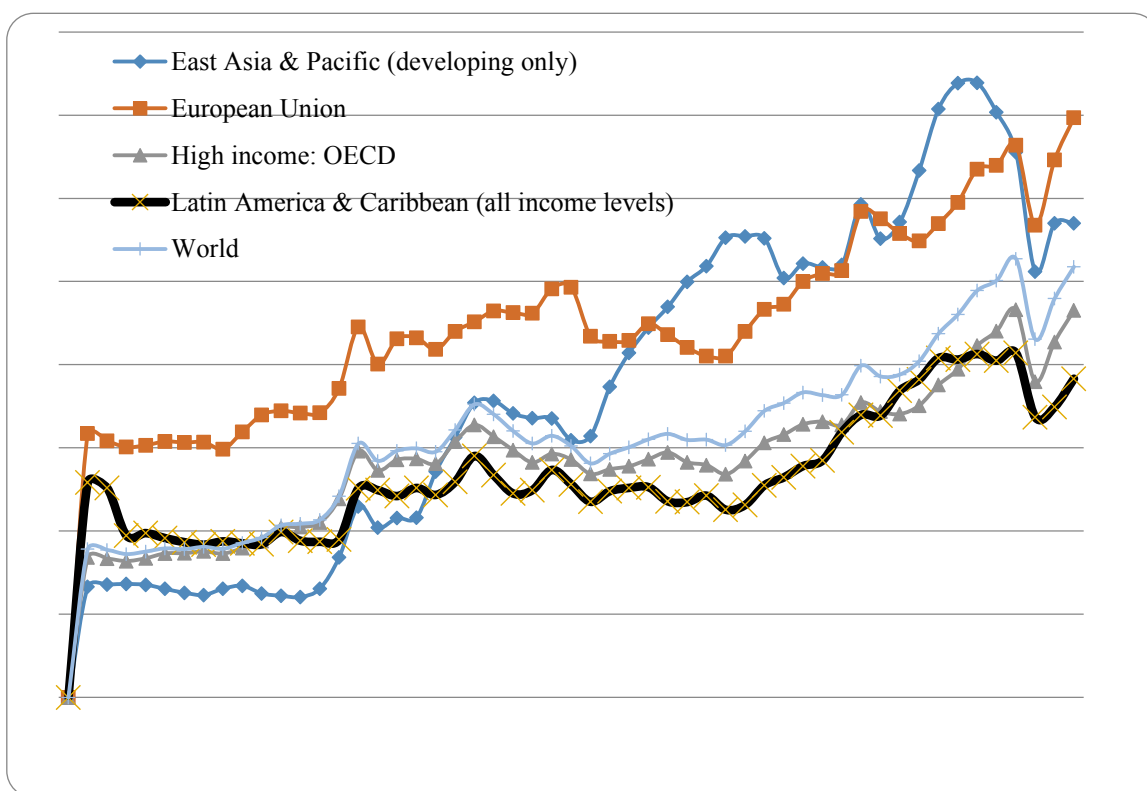
## II. Liberalización comercial sin integración regional

Influenciados por el NAFTA y el Acuerdo de Marrakech—que concluyó la Ronda Uruguay de la OMC (1994)—los países de América Latina y el Caribe se enfrascaron en un proceso intenso de liberalización comercial regional y global, con aperturas unilaterales, bilaterales, y en la creación de bloques. Hacia el año 2000, la región tenía 12 acuerdos comerciales en vigor, en 2012 esta cifra se había quintuplicado (Ver Anexo 1). Con la maduración de los calendarios de desgravación de estos más de sesenta acuerdos se estima que hacia el 2016 el 90% del comercio en la región se hará sin aranceles.

Y aun a pesar de estos avances, en medio siglo la región no ha sino disminuido su nivel de apertura relativa al resto del mundo, y perdido participación en el comercio mundial. En la década del 60', la región era un actor relevante en el comercio mundial, y su nivel de

intercambio (25% del PIB) estaba por sobre la media mundial (17% del PIB), la participación de Asia y la de los países de la OECD (13% del PIB), aunque ya mostraba una trayectoria descendiente contraria a la media mundial. En términos de apertura comercial, las dos décadas transcurridas entre la crisis del petróleo (1974) y el Acuerdo de Marrakech (1994) fueron de estancamiento en el nivel de comercio (~25% del PIB), pero de retroceso en la participación del comercio mundial. Durante las dos décadas más recientes el nivel de apertura se ha movido con la tendencia mundial (40% del PIB), pero ahora se encuentra muy por debajo de Asia (54% del PIB) y los países desarrollados (45% del PIB), y 10 puntos porcentuales bajo la media mundial. (Figura 2)

**Figura 2. Comercio de mercancías como fracción del PIB**



Fuente: World Development Indicators

Más allá de la exitosa incursión asiática en el comercio mundial, este estancamiento y retroceso relativo tiene sus origen en las políticas proteccionistas aplicadas previo a los '90, y se perpetúa en: 1) el bajo comercio intrarregional, muy bajo incluso dentro de los bloques comerciales, 2) la poca diversificación en las exportaciones, muy concentrada en recursos naturales, y 3) la baja competitividad.

El magro comercio intrarregional es notorio cuando nos comparamos con otras regiones (Tabla 2). En 2012, el comercio dentro de la UE alcanzó un 63%, en el Sureste Asiático un 26%, en el bloque de los países de ASEAN un 25%, comparado con un 20% en Latinoamérica y el Caribe. Para demostrar el nulo avance en este aspecto, basta comparar la

cifra en el tiempo, la que a pesar del intenso proceso regional de apertura y liberalización descrito, se mantuvo constante entre 1995 y 2012. Nótese además que el intercambio intra-bloques comerciales es menor que la media regional, y que todos los bloques de la región, a excepción del MCCA, redujeron su comercio con Latinoamérica, siendo el más notorio el retroceso del MERCOSUR (de 19,5 a 15%). En el mismo período (1995-2012), Colombia, Chile y Brasil bajaron la intensidad de su relación comercial con América Latina, y México apenas la incrementó. Claramente la estrategia descoordinada de integración bilateral, e incluso la coordinada al interior de los bloques ha fracasado en profundizar un mercado regional para las empresas latinas.

**Tabla 2: Comercio interregional 1995 y 2012**

Origen	Destino	% de las exportaciones	
		1995	2012
América Latina y el Caribe	Intra grupo	20,0	20,3
MCCA		15,7	17,5
CARICOM		14,5	14,8
Alianza Pacífico		3,1	4,6
MERCOSUR		19,5	15,0
Sur-Este de Asia		24,9	25,9
Unión Europea		65,9	62,8
Brasil	América Latina y el Caribe	23,1	20,8
Chile		19,4	17,4
Colombia		29,4	27,7
Panamá		32,7	62,6
Perú		17,5	20,2
México		6,2	7,6
Estados Unidos	NAFTA	29,6	32,9
México		85,9	80,7

Fuente: UNCTAD.

Parte del problema está en el grado de concentración de la canasta exportadora. En promedio, las principales 10 bienes exportados de cada país concentran un 81% del total.<sup>6</sup> Los más concentrados son Ecuador, Haití, y Venezuela (92%, 96%, 97% respectivamente), mientras que los más diversificados son la República Dominicana, Guatemala y Brasil (aprox. 65%), en torno a la media se ubican El Salvador, Honduras y Colombia (76%, 82% y 82,6% respectivamente).

A pesar de los avances en reformas y liberalización, la región es—en términos relativos—menos competitiva que en 1965, pues su participación en las exportaciones mundiales se redujo del 7% en los años 60', al 5% durante los 90', y se ha mantenido en torno al 6%

<sup>6</sup> Elaboración propia usando datos de UNCTAD y considerando cuatro dígitos en Código Armonizado.

desde el 2000 (Tabla 3). Esta pérdida de mercado se registró también en EEUU y Europa, mientras que la región del Pacífico Asiático prácticamente triplicó su participación durante el mismo período.

**Tabla 3: Exportaciones de bienes y servicios (% de las exportaciones mundiales)**

<b>Año</b>	<b>1965</b>	<b>1970</b>	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2011</b>
Europa y Asia Central	52,9	52,9	50,9	50,0	47,2	52,0	48,0	43,5	46,0	41,6
Este de Asia y el Pacífico	9,9	12,0	13,3	15,3	19,6	19,9	24,8	25,5	25,8	29,3
América Latina y el Caribe	7,1	6,0	5,3	5,4	6,2	4,9	5,0	6,1	5,8	6,0
Estados Unidos	16,1	15,4	13,4	12,2	13,1	12,7	12,5	13,7	10,0	9,3

Fuente: World Development Indicators, World Bank.

El éxito comercial del Asia-Pacífico es evidente, pasando de un 10% a un 30% de participación en el comercio mundial (exportaciones). Sin embargo, el concepto de “fábrica Asia” que describe la profunda integración e interdependencia productiva y comercial de unos quince países en la zona no se sustenta en acuerdos bilaterales, no tiene certidumbres a nivel multilateral, ni se limita a bloques regionales.<sup>7</sup> En cambio, es el resultado de un proceso de integración productiva iniciado en los '80 directamente al nivel de empresas, fuertemente competitivo entre países, y sustentado inicialmente en inversiones originadas por corporaciones de Japón y luego China, buscando eficiencias de localización y ventajas de precio en mano de obra.<sup>89</sup> La reacción de los países asiáticos a este proceso fue la rebaja unilateral de aranceles en el sector manufacturero, en parte porque Japón y China no estaban disponibles para la firma de acuerdos comerciales, pero fundamentalmente porque el sector privado hizo ver la importancia de eliminar los aranceles a productos intermedios sin discriminación de origen, como condición necesaria para la integración productiva en cadenas regionales.<sup>10</sup> Este proceso de integración productiva a nivel privado ha estado ausente en nuestra región.

### III. El entorno regional y global

Durante las dos últimas décadas América Latina y el Caribe han sido relativamente exitosos en lo económico, atribuible a la recuperación de las libertades políticas, el repliegue del Estado productor, la creciente integración comercial, y la paulatina construcción de instituciones. Más recientemente, y con el beneficio de estos cimientos, pudo aprovechar el

7 Richard E. Baldwin, “Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism”, Graduate Institute of International Studies, Geneva, February 2007.

8 Tsai-Lung Hong, Honigmann, “Economic integration and trade politics in East Asia : rules of origin and production sharing in East Asia”, Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization, Tokio, March 2006.

9 Siow Yue Chia, “Trade and Investment Policies and Regional Economic Integration in East Asia”, Asian Development Bank Institute Working Paper # 210. Tokyo 2010.

10 Erlinda M. Medalla, “Rules of Origin: Regimes in East Asia and Recommendations for Best Practice”, Philippine Institute for Development Studies, Manila, March 2008.

ciclo de altos precios en sus exportaciones de materias primas, generado por el despegue de la demanda de recursos naturales en Asia, particularmente China.

Según el Banco Mundial (2013), durante la última década la clase media en América Latina creció en un 50%, y representa ahora un 30% de la población. El éxito en la construcción y consolidación de instituciones democráticas redujo la exposición de la economía a los ciclos políticos, y la vulnerabilidad de los países a ciclos económicos globales. Con la paralela consolidación de Bancos Centrales autónomos y de autoridades fiscales responsables, se avanzó en la creación de instituciones reguladoras y estabilizadoras, que fueron puestas a prueba con éxito en la última crisis financiera internacional. Y aunque persisten diferencias, el estado actual de las finanzas públicas está muy lejos de aquel común en los 80'—y frecuente en los 90'—y no se espera el retorno de crisis monetarias, fiscales o de balanza de pagos a nivel regional.

Es en lo social donde la región muestra sus mayores déficits. Exitosos en crear y regular mercados, los países han fracasado en construir instituciones legitimadoras y redistributivas que respalden socialmente el modelo de desarrollo. Según los países a considerar, la informalidad, la pobreza, o la desigualdad se presentan como desafíos imperativos. Varios de estos desafíos se resumen en la llamada “trampa del ingreso medio” (cita al capítulo de Foxley), aunque también afectan fuertemente a países de ingreso bajo.

En esta coyuntura, Latinoamérica se enfrenta a un entorno cambiante en el mercado global. El consenso en las estimaciones de crecimiento anticipa el fin del super-ciclo de los recursos naturales, y que la región volverá a tasas promedio de crecimiento de la década 1995-2004 en torno al 2,5%, una década en la que el desempleo promedio regional alcanzó un 10,4%, comparado con un 7,7% entre 2004-2012 (CEPAL). En paralelo, un nuevo ciclo político con alza en las expectativas de la población (en especial la nueva clase media) respecto de su futuro, y nuevos medios para hacerse escuchar. Con menor dinamismo económico y crecientes aspiraciones de la población, la capacidad política de los gobiernos será puesta a prueba, e impondrá un test de fuerza a su capacidad económica. El impacto social y político de esto es impredecible, aunque las protestas recientes en Colombia, Chile y Brasil nos anticipan que la naciente clase media no está dispuesta a perder su estatus. En el ámbito del comercio, cuatro procesos actualmente en marcha impondrán un desafío y forzarán a la región a reconsiderar sus nivel de integración económica, comercial y física.

Primero, un ciclo activo de negociaciones comerciales, impulsado por el reciente acuerdo de Bali que concluyó la Ronda de Doha de la OMC—el primero desde de la Ronda de Uruguay de 1994—y el lanzamiento de tres mega-negociaciones de alcance global: (1) el Acuerdo Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés), que incluye a EEUU, México, Perú, Chile, y otros ocho países del Asia-Pacífico, incluido Japón, Australia y Nueva Zelandia; (2) la Asociación Trans-Atlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP por sus siglas en inglés), entre EEUU y la UE; y (3) el Acuerdo Económico Comprensivo Regional (RCEP por sus siglas en inglés), que agrupa 16 países del Asia-Pacífico, incluyendo los diez de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) además de China, India, Japón, Corea, Australia, y Nueva Zelandia.

A juzgar por la ambición en las negociaciones, y por el calibre de sus participantes, es anticipable que los equilibrios actuales y las reglas del comercio mundial sufrirán



modificaciones. Es igualmente claro que la disputa por el mercado asiático está en el centro de este renovado ciclo de negociaciones. Por un lado, EEUU buscará imponer disciplinas más estrictas tanto en el TPP (un acuerdo Norte-Sur) como en el TTIP (un acuerdo Norte-Norte), las que luego extenderá hacia países ajenos a dichos pactos, e intentará multilateralizar en la OMC. Por otro lado, China busca consolidar su dominio comercial en el Asia, privilegiando—como ha sido su práctica—un enfoque pragmático de avance flexible con énfasis en rebajas tarifarias y acceso a mercado, dejando en segundo lugar aspectos doctrinarios o reglamentarios.

Segundo, se consolidará el rebalanceo de poder político y económico de los países desarrollados hacia los emergentes. Esto ofrece a Latinoamérica una oportunidad sin precedentes para unificar su voz y consolidar su presencia a nivel global. Y aunque este proceso beneficia políticamente a un grupo de países (por ejemplo Brasil, México y Argentina con sillas en el G20, o Brasil y su acercamiento a los BRICS), la región como un todo tiene espacio para hacerse escuchar. En lo económico, aumentará el comercio entre países en vías de desarrollo (Sur-Sur), y la competencia entre estos por los mercados más desarrollados (Sur-Norte). La arremetida China es el principal factor a considerar para la región, y Brasil y México son los países que más resentirán esta competencia, en especial disputando el mercado norteamericano, aunque también dentro de la región. China está mejor posicionada para competir con preferencias arancelarias en América Latina (con acuerdos comerciales con Chile, Perú y Costa Rica, y prospectos de acuerdo con Colombia y México) de lo que MERCOSUR está en el Asia (donde no tiene ningún acuerdo preferencial). Para México, que en Asia sólo cuenta con acceso preferencial al mercado de Japón, la ventaja radica en su participación en el TPP.

Tercero, impulsado por los avances tecnológicos y de transporte, se profundizará la tendencia en la reducción del tamaño de las firmas, la fragmentación de los procesos productivos, la división internacional del trabajo, y la competencia global por proveer procesos dentro de cadenas de producción. Esto implica competir en base a ventajas comparativas en “procesos”, y no sólo por ventajas en “productos”, incorporándose en cadenas de agregación de valor que son con mayor frecuencia regionales, y no globales.<sup>11</sup> En esto la región se encuentra muy rezagada, pues su internacionalización se ha sustentado en recursos naturales, y no en agregación de valor. Adicionalmente, las empresas latinas enfrentan una mano de obra deficiente, altos costos de transacción, baja integración financiera, y cuellos de botella por la deficiente integración física.

A corto plazo, estos desafíos se vislumbran casi infranqueables, y su solución requiere necesariamente de un esfuerzo multinacional, y que los países con mayor base productiva integrable, como Argentina, Brasil, y México, externalicen parte de sus procesos. Más aun, a diferencia de Asia donde la integración productiva antecedió a la firma de acuerdos comerciales, América Latina debe revisar el criterio (restrictivo) y aplicación (bilateral) de las normas de origen y normas técnicas contempladas en sus acuerdos, que limitan la posibilidad de crear cadenas de valor regionales.

---

<sup>11</sup> Richard Baldwin, “Trade And Industrialisation After Globalisation's 2nd Unbundling: How Building And Joining A Supply Chain Are Different And Why It Matters”, NBER Working Paper # 17716, December 2011.

Cuarto, el crecimiento económico en Asia ha permitido a países de gran población, como China, India, Indonesia o Vietnam, sacar a millones de habitantes de la pobreza, consolidar una clase media de 2.000 millones de personas, y expandir fuertemente el consumo. Estos consumidores, de bajo poder adquisitivo si se comparan con los de países desarrollados, pero en volumen nunca antes visto, ofrecen una oportunidad comercial sin precedentes. Ahí subyace el interés de los negociadores del TPP y el RCEP por acceder con preferencias a dichos mercados. En ello se sustenta también parte de la estrategia de los integrantes de la AP de una arremetida en conjunto para enfrentar mercados asiáticos. Pero más allá de beneficios tarifarios y bloques negociadores, esto exige a Latinoamérica modificar su estructura productiva y su canasta de exportaciones hacia bienes finales de consumo. Aquí nuevamente Brasil, México y Argentina, países con base exportadora en manufacturas e industrias tendrán una ventaja, pero incluso ellos deberán generar cadenas de valor regionales, en especial con países con acceso preferencial al mercado asiático.

Si como es de esperar, los tres grandes acuerdos globales en curso modifican los equilibrios mundiales en el comercio, América Latina no tendrá más alternativa que reaccionar. No es difícil prever un escenario en que China privilegie—tras el RCEP—mercados de importación asiáticos para apoyar el desarrollo regional, o que producto de las preferencias en EEUU conseguidas por Europa en el TTIP, las multinacionales que operan en la región y con fuerte presencia en la base industrial de Brasil, retornen su producción a Europa. La primera reacción sería equiparar el nivel de preferencias del que gozan sus competidores en sus mercados de destino, lo que implica necesariamente que MERCOSUR, sin preferencias en EEUU, la UE, o Asia, perderá mercado. La segunda, será buscar mayor integración regional, y consolidar el mercado doméstico para empresas Latinas.

Frente al escenario descrito, elevar el comercio intra-regional, diversificar las exportaciones, crear cadenas de valor regionales e integrarse a las cadenas globales, no es una opción, sino una necesidad. Ni aun los líderes en población y economía en la región podrán ignorar el mercado doméstico dentro de sus estrategias de desarrollo; ni las multilatinas más consolidadas podrán competir globalmente sin un pie sólido en su mercado local. En ambos—gobiernos y empresas—está el interés de promover la integración en flujos de comercio, inversiones y factores productivos a nivel regional, pero el éxito del proceso dependerá de la creatividad de los actores, más que del modelo de acuerdo. Como lo demuestra la “fabrica Asia”, la integración productiva regional no depende de acuerdos “modelo NAFTA”, ni de la complejidad administrativa del MERCOSUR, ni del enfoque de complementariedad del ALBA, sino de un pragmatismo extremo, ejecutado por mecanismos flexibles de asociatividad público-público, privado-privado, y público-privado.

En el ámbito público-público, la región debe comenzar un proceso que le permita alcanzar la libre movilidad de bienes, servicios, personas y capital. Esto implica revivir ese recurrente objetivo de generar un mercado común, pero mediante un mecanismo pragmático y flexible que se anticipe a los problemas que llevaron al fracaso de esfuerzos previos. En lo privado-privado, las empresas tendrán que encontrar mecanismos de cooperación que le permitan enfrentar de manera conjunta el mercado regional y el asiático, potenciando sus ventajas por la vía de cadenas regionales de producción, así como en ventajas de localización. En lo público-privado, los gobiernos deben promover globalmente

el avance de temas comerciales de interés para sus empresas, como el acceso agrícola a mercados desarrollados y otros que se discuten a nivel multilateral en la OMC.

### **III. Hacia una agenda de integración regional**

El desafío entonces implica estructurar un proceso de integración regional que: a) construya sobre los importantes avances de los últimos veinticinco años (los acuerdos comerciales vigentes), b) promueva el comercio intrarregional (de bienes finales e intermedios), c) abra espacio a la integración productiva (intra-industria) entre empresas de distintos países (cadenas regionales de agregación de valor), y d) eleve la capacidad competitiva de dichas empresas en el mercado regional, asiático y en los países desarrollados.

La región siguió desde los años '90 tres modelos de integración con estrategias diferentes y mecanismos específicos que los hizo divergir y creó una estructura de tres grupos de países. El primer grupo contiene aquellos que optaron por una estrategia de apertura selectiva y controlada, con la intención de mantener una versión del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Esta estrategia, bajo el liderazgo de Brasil y Argentina, se regionalizó en el MERCOSUR como unión aduanera que ofrecía un arancel común, espacio de intervención sectorial, y exclusiones. Para ejecutar su estrategia selectiva el bloque utilizó como instrumento los acuerdos sectoriales, que pueden abarcar un sector (por ejemplo, el automovilístico) o incluso un producto específico (por ejemplo, el arroz), y limitaba la apertura en áreas sensibles. En este bloque el comercio intrarregional alcanzó en 2012 un 15,2% (compare con un 19,5% en 1995). MERCOSUR obliga a sus miembros a negociar en bloque, y ha desplegado una red importante de acuerdos con socios comerciales en América Latina (ver Tabla 1), pero carece de acuerdos en Asia, con EEUU o Europa. La creación del ALBA responde a una visión de desarrollo similar.

El segundo grupo incluye a países del Caribe (CARICOM) y Centroamérica (MCCA), que imitaron el modelo Europeo de integración. Estos tienen en común el ser pequeños en población y mercado (lo que los hace poco atractivos como socios bilaterales), y muestran los mayores niveles de integración entre los bloques de la región (con 17,5% en 2012, versus 15,7% en 1995). Como bloque, el MCCA concluyó con éxito un acuerdo con EEUU (CARICOM por su parte concluyó uno con Canadá), y ambos firmaron acuerdos con la UE. MCCA se expandió para cubrir Panamá y Belice, los otros países del istmo y a la República Dominicana, dando origen al Sistema de Integración Centro Americana (SICA). No siendo una unión aduanera al estilo MERCOSUR, la existencia del bloque no impide a sus miembros por separado (por ejemplo Costa Rica está en proceso de adherir a la AP, Nicaragua es miembro del ALBA) o juntos (el Triángulo del Norte agrupa a Honduras, el Salvador y Guatemala, y ha negociado acuerdos con terceros países) lograr acuerdos preferenciales bilaterales o incluso regionales.

El tercer grupo incluye a países que han avanzado por separado, de manera pragmática (heterogeneidad en modelos de acuerdo y socios) y decisiva—aunque no simultánea—hacia la apertura comercial y basado su desarrollo en un modelo exportador. México, Colombia, Perú y Chile, caen dentro de este grupo, y comparten una estrategia mixta de apertura unilateral, bilateral y plurilateral. Hasta el 2010 estos países no configuraban ningún bloque (aunque por separado México era parte del NAFTA, y Colombia y Perú de la CAN), pero anunciaron su intención de agruparse dentro de la Alianza del Pacífico, la que constituyeron

regionalizando las preferencias otorgadas bilateralmente entre los cuatro países a través de sus respectivos acuerdos previos, lo que cubre un 92% del comercio. Estos cuatro países tienen muy bajo nivel de comercio entre sí (4,6%, 2012). Estos países están entre los más abiertos del mundo, los cuatro (por separado) han firmado acuerdos con EEUU y la UE, y se encuentran (a excepción de Colombia) en plena negociación del TPP. Chile y Perú también firmaron acuerdos comerciales con China, y Chile y México con Japón.

Aunque esta heterogeneidad de estrategias en América Latina y el Caribe no difiere de otras regiones en vías de desarrollo, sí ha impedido a la fecha emular la integración productiva asiática. La heterogeneidad también ha impedido acercamiento entre países gravitantes, especialmente Brasil que no tiene acuerdos con México, Norteamérica o CARICOM. A diferencia de Asia, en la región el comercio intrarregional es bajo, no existe un bloque gravitante como ASEAN que aglutine un número importante de países, y tampoco los líderes regionales (México, Brasil y Argentina) se han integrado a nivel privado a semejanza de Japón, China y Corea. Con este panorama, lograr convergencia entre los bloques regionales para la creación de un área de integración comercial y productiva exigirá de un proceso largo y complejo de negociación, de mucha voluntad política, y finalmente dependerá de cuán dispuestos estén México y Brasil de asumir el liderazgo que les corresponde jugar.

Considerando la estructuración de los países dentro de los bloques comerciales, y que todos en la región son miembros plenos de al menos un bloque, vemos en la negociación entre bloques un mecanismo eficiente de convergencia. Dada la configuración actual y la visión de política económica de cada bloque, ni la negociación bilateral, ni la expansión de bloques existentes, ni la negociación bloque-países, ofrecen a la región un mecanismo que permita articular un diálogo de liberalización comercial pan-latino. Aunque la negociación bloque-bloque es un mecanismo complejo, ningún otro ofrece el mismo potencial. De los bloques regionales, sólo la AP, aparece con margen de expansión<sup>12</sup>, y se ha demostrado en la práctica que ninguno por sí sólo es capaz de generar un mega-bloque regional (tipo ASEAN) que sirva de base. La opción bilateral, además de lenta, generaría una proliferación de acuerdos que exacerbaría la multiplicidad de reglas y normas de origen y que con certeza dificultaría la creación de cadenas regionales de producción.

La posibilidad de negociar entre bloques genera un nuevo escenario regional, que ofrece beneficios potencialmente enormes, y que aun siendo un proceso incierto y complejo puede generar integración productiva. Una negociación entre AP y MERCOSUR crearía un área económica sumamente importante a nivel global, y de paso resolvería el dilema de cómo hacer negociar a México y Brasil directamente. Por otro lado, una negociación de MERCOSUR con SIECA o CARICOM corregiría dos de los “enlaces perdidos” en la región.<sup>13</sup> Un bloque que sume SIECA y la AP generaría un espacio físico continuo desde

---

12 Con la integración de Ecuador, MERCOSUR habrá alcanzado el límite de su expansión regional, y si falla la negociación (de una década) del tratado con la UE, se resentirá fuertemente el bloque y elevará la presión del empresariado (en particular en Brasil y Uruguay) por liberarse de la camisa de fuerza que implica la unión. SICA ya cubre todo Centroamérica y tiene acuerdo vigente con CARICOM, de modo que no existen otros países para expandirse. Sólo la AP aparece como un bloque en expansión, con interés de Costa Rica, Panamá, y Uruguay de adherir, y la intención de negociar en bloque con países asiáticos, y con ASEAN.

13 El tercero, de mas difícil solucion es la negociacion del Mercosur con EEUU y Canadá.

México a Chile a lo largo de la ribera Pacífica, como intentó sin éxito el “Arco del Pacífico” (solo Ecuador estaría excluido).

Por el proceso de autoselección que implicó la membresía a distintos bloques, la negociación entre bloques también permite calibrar la cobertura y alcance de la negociación según los participantes. Por ejemplo, una negociación entre la AP y MCCA debería ser relativamente expedita y de amplia cobertura, pues todos estos países han firmado acuerdos con EEUU y la UE, lo que facilita la convergencia. Panamá, Rep. Dominicana y Belice, los tres que expanden el MCCA para convertirlo en SICA deberán negociar a su vez con el bloque AP, lo que puede hacerse en una segunda etapa. Evidentemente cualquier negociación con MERCOSUR será compleja, en particular porque debe resolverse internamente la forma de funcionamiento de la unión aduanera, y su relación con otros socios, pero también por las múltiples exclusiones y los acuerdos sectoriales del bloque. La negociación más ambiciosa y difícil es una MERCOSUR—AP, donde sirven de base los acuerdos de asociación del MERCOSUR con Perú, Chile y Colombia que pueden homogenizarse por la vía de plurilateralizar las preferencias, pero la negociación del bloque con México será de sumo compleja.

Aunque se presenta como un mecanismo eficiente de coordinación y reduce los riesgos de proliferación, la viabilidad de un proceso de negociación entre bloques requiere de al menos cinco aspectos fundamentales:

#### 1. El mecanismo de convergencia: la multilateralización de preferencias bilaterales

Tanto NAFTA como la AP se constituyeron como bloques por la vía de multilateralizar acuerdos bilaterales previamente negociados por sus países miembros. Similar génesis tiene el MERCOSUR en el Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986. El sistema pan-Europeo de acumulación de origen en la UE opera por la misma vía. Con este mecanismo es posible encontrar un común denominador entre los bloques en términos de compromisos y preferencias, y permite converger en cobertura, plazo y nivel de desgravación, y en reglas de origen en base a los acuerdos bilaterales existentes.<sup>14</sup>

A modo de ejemplo, el MCCA ha firmado tratados de libre comercio con cada uno de los países integrantes de la AP por separado. En particular, todos estos países tienen vigente acuerdos bilaterales con EEUU, lo que a su vez genera similitud en el enfoque y los calendarios de desgravación. Estos acuerdos tienen en común las disciplinas, el grueso de las preferencias, y también las normas técnicas y reglas de origen aplicables, pero todos son de aplicación bilateral y por ese efecto minimizan la posibilidad de integración regional productiva. Multilateralizar esas preferencias a modo que cubrir conjuntamente a ambos bloques permitiría crear bienes originarios a nivel del bloque, sin “nacionalidad” específica que limite la integración en base a preferencias y normas de origen bilaterales. Algo similar podría hacer Mercosur con Colombia, Perú y Chile—con quienes ya tiene acuerdos bilaterales—dejando para una segunda etapa la negociación con México.

---

<sup>14</sup> Antoni Esteveadoral, Jeremy Harris y Kati Suominen, “Multilateralising Preferential Rules of Origin around the World”, Inter-American Development Bank Working Paper # 137, Washington, November 2009.

Los esfuerzos para minimizar estos costos han sido escasos y de limitada profundidad. Por ejemplo, MERCOSUR y CAN comparten un texto común de normas de origen, incluyendo acumulación entre nueve países (incluido Bolivia), pero las reglas se negociaron bilateralmente en lugar de regionalmente, dando lugar a 16 conjuntos de reglas de origen que, en principio, permite la acumulación a través del espacio birregional común. Esto impide aplicación de una verdadera acumulación regional, a diferencia del caso europeo, donde sus 27 miembros comparten una sola regla de origen para cada producto.<sup>15</sup> Un modelo a considerar es el acuerdo México—MCCA, que establece la homologación del 98,2% de las reglas de origen. Otras iniciativas como CARICOM, la AP y el TPP pretenden tienen la intención de generar una regla común de origen.

Es importante recalcar que este mecanismo no busca que un bloque absorba al otro, que alguno desaparezca o que se congele el proceso de adhesión de los bloques regionales. Es de esperar que la multilateralización de preferencias implique un nivel de desgravación entre bloques distinto que al interior del mismo (menor), y la coexistencia de distintos acuerdos (el acuerdo de complementación Perú-Mercosur puede coexistir con un acuerdo AP—Mercosur). Por ejemplo, si Costa Rica ingresa como miembro pleno de la AP puede acceder a las preferencias intra-bloque, las que pueden diferir de las que accederán las empresas costarricenses en caso de un acuerdo entre AP y MCCA. La diferencia estaría en la posibilidad tener bienes regionales (con acumulación de origen dentro de ambos bloques) versus los bienes con origen nacional que se benefician bilateralmente.

## 2. El foro de coordinación política: la CELAC

La intervención de un foro político regional es innecesario si los bloques más importantes en tamaño toman la iniciativa y alinean la discusión, de modo que un primer intento natural sería que la AP y el MERCOSUR concreten un mecanismo luego extensible a los otros bloques. Sin embargo, esto es poco probable. Un proceso que lleve a la mesa a todos los bloques de la región con la intención de lograr integración productiva a nivel panamericano requiere de una estructura de coordinación política explícita.

Para avanzar en este proceso a nivel regional se requiere—además del compromiso político explícito—un foro capaz de estructurar el proceso. Por su cobertura, la CELAC aparece como la única opción, y aunque no fue constituida con este mandato ni puede (ni debe) oficiar de secretariado técnico, es el único foro político que agrupa a toda América Latina y el Caribe. No se trata de convertir CELAC en un nuevo ALADI, sino usarlo como foro de alto nivel para lograr los compromisos políticos, mientras que las negociaciones técnicas se realizarán entre los propios bloques y sin intervención externa.

## 3. El plan de acción de corto plazo: agenda tradicional de acceso a mercado (aranceles, reglas de origen y facilitación de comercio)

Gracias a los más de 60 acuerdos vigentes en la región, al año 2016 el 90% del comercio regional estará completamente desgravado, de modo *bilateral*. Esto implica que el principal

---

<sup>15</sup> Estevadeordal et. Al. 2009

obstáculo político asociado a un proceso de apertura comercial (la desgravación arancelaria) ya ha sido en parte resuelta. También implica que no existe espacio para profundizar la agenda bilateral por la vía de reducciones arancelarias, pues el 10% excluido concentra sectores de alta sensibilidad como la agricultura y otros que deben quedar para etapas posteriores. Por último, esto también sugiere que los exportadores estarán sometidos a un menú extenso de reglas de origen a aplicar según el socio, el producto, y el acuerdo al que se acojan.<sup>16</sup> Una posibilidad clara de ganancia comercial (a relativo bajo costo político) en este escenario es partir por alcanzar el mismo nivel de desgravación (90% al 2016) pero de modo *regional* y no *bilateral*. Esto es, homogenizar los aranceles, unificar las reglas de origen, y permitir la acumulación de origen a nivel de los bloques en aquellos bienes que la región ya ha desgravado en sus acuerdos vigentes.

A nivel regional el comercio también enfrenta barreras en términos operativos. El interés por reducir estas es común en la región, como lo fue el apoyo al Paquete de Bali con compromisos específicos en facilitación comercial. Sin excepción, en América Latina todos los países realizan esfuerzos nacionales y dentro de sus bloques, por automatizar y eficientar los trámites de comercio dentro de sistemas de ventanilla única e intercambio de documentación electrónica. Mercosur tiene una ventanilla regional para tramites aduaneros, y tanto el MCCA como la AP han asumido compromisos a nivel político para desarrollar sistemas regionales. El uso de certificados (de origen) digital ha sido incorporado por la CAN, AP y Mercosur. Claramente hay suficiente coincidencia en el interés de facilitar el comercio como para que este tema se explore a corto plazo a nivel regional.

Este plan de corto plazo ignora premeditadamente aspectos frecuentes de las negociaciones de libre comercio Norte-Sur, como las inversiones, los servicios financieros o la protección a la propiedad intelectual, por mencionar solo algunos y se limita a la convergencia en acceso a mercados, y en la creación de bienes originarios regionales. Aunque existe consenso que la integración en cadenas de valor requiere de un polinomio de factores que incluyen servicios e inversión<sup>17</sup>, además de acceso al mercado, estos temas por su complejidad deben abordarse en una segunda etapa, una vez que el proceso haya logrado credibilidad y un mecanismo de negociación funcional.

#### 4. La estrategia: pragmatismo, gradualidad y flexibilidad

El éxito de un proceso como el descrito requiere de un enfoque pragmático, gradual y flexible. Una negociación entre bloques necesita de “velocidad variable”, y también de “geometría variable”. No todos los bloques deberán convergen al unísono, incluso al interior de bloques existen velocidades diferenciadas según países que deben ser atendidas.

---

<sup>16</sup> Una variedad de normas de origen se utilizan para determinar si se dispensará a los productos importados el trato de la nación más favorecida (NMF) o un trato preferencial acordado bilateralmente o al interior de un bloque. En esto los acuerdos de la región han generado una multiplicidad de mecanismos y reglas y si bien se reconoce universalmente el criterio de la transformación sustancial, algunos aplican criterios como el salto en la clasificación arancelaria, porcentaje ad valorem de contenido nacional, o operación de fabricación o elaboración. Esto hace que las empresas deban lidiar con diversas fórmulas para sus distintos productos de exportación en un mismo destino, y con diversas fórmulas de origen de un mismo producto para diversos destinos. En consecuencia, las reglas de origen constituyen no sólo una barrera comercial directa, su multiplicidad también genera costos administrativos para el sector privado y público, y limitan las posibilidades de integración en cadenas de valor regionales.

<sup>17</sup> Richard Baldwin, “21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules”, Graduate Institute, Ginebra, Abril 2011

Tampoco cabe esperar que todos accedan en la creación de esta área regional panamericana y que países e incluso bloques pueden decidir excluirse inicialmente. Los límites y la ambición del proceso será definido por los participantes sin condicionamientos ex-ante.

Si el proceso de multilateralización de preferencias (convergencia en reglas de origen y calendario de desgravación) logra extender a nivel regional el 90% de liberalización bilateral se habrá dado un gran paso en la dirección a la integración productiva. Aunque el 10% restante quede excluido, bajo cuotas, o sometido a un calendario de desgravación de más largo plazo, la acumulación de origen regional en el 90% permitirá la integración productiva y extender el mercado doméstico para las corporaciones de la región. Vale la pena notar que las exclusiones existentes en los acuerdos bilaterales de la región se concentran mayormente en productos agrícolas (azúcar, café, etc.) y no en los productos industriales y las manufacturas donde pueden desarrollarse cadenas de valor entre países.

#### 5. La agenda de mediano y largo plazo: otros sectores

El Siglo XXI enfrentará a las empresas a nuevos desafíos para su competitividad mundial, y a los gobiernos en actualizar su estrategia y mecanismos de apoyo en la internacionalización. El paradigma de apertura en base a reducción de aranceles rindió todos sus frutos y otros temas más complejos, como los financieros, logísticos, regulatorios, de servicios e inversiones serán cada vez más determinantes en la capacidad competitiva de las empresas. Una vez que se cree la condición para profundizar el mercado regional e integrar empresas en el ciclo productivo, la agenda seguirá profusa en temas por desarrollar.

Los temas de acceso a mercado (aranceles y normas de origen) son comunes a todos los acuerdos vigentes en la región, cada uno con sus particularidades. Pero temas de inversión o servicios son más escasos, pues ni siquiera muchos de los acuerdos bilaterales han resuelto los mecanismos o el nivel de apertura para estos lo que dificulta grandemente lograr un nivel regional. Por esta razón nuestra propuesta prioriza los temas tradicionales en el corto plazo.

En acuerdos de servicios, la región tiene once acuerdos bilaterales, y uno multilateral (Tabla 6). Existen además varios acuerdos entre países de la región y socios extra-regionales. Claramente, sólo los países AP y SICA han abierto su mercado de servicio a proveedores internacionales (más allá de la apertura comprometida en la OMC). Aunque MERCOSUR tiene un acuerdo de servicios al interior del bloque, extra-bloque sólo ha negociado un acuerdo de servicios con Chile. Esto sugiere que la apertura del sector será más lenta y debe abordarse con un horizonte de largo plazo.

**Tabla 6. Acuerdos de servicios**

País	Socios regionales	Socios extra regionales
Chile	Colombia, Panamá, EEUU, El Salvador, Costa Rica, MERCOSUR	Australia, Japón, China, Corea, UE, EEUU, EFTA
México	MCCA	Japón, UE, EFTA
MERCOSUR	Chile	



Perú		China, Canadá, Singapur, EEUU
Panamá	Chile, México	China Taipei, EEUU, Singapur
Nicaragua	México	China Taipei

A mediano plazo la agenda debería continuar con la homologación/armonización de normas técnicas. Esto permitiría generar un marco regulatorio supranacional que elimine las distorsiones generadas por la diversidad regulatoria. Por esto nos referimos a la armonización normativa en mercados regulados de bienes como cosméticos, alimentos, bienes industriales o medicamentos. La armonización de tales normas se discute al interior de algunos bloques, siendo la CAN el que más avances ha conseguido homologando la regulación de los bienes cosméticos y farmacéuticos.

En paralelo a los aspectos normativos de la integración debe actualizarse el aspecto físico. La infraestructura en América Latina muestra un rezago general que se agudiza en algunos sectores y países. Según el Índice de competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF 2013) la infraestructura terrestre de América Latina se muestra a la par de África y Asia Central, muy por debajo del promedio de países desarrollados. La red de carreteras regional tiene menor cobertura espacial que la media global (156km por cada 1.000 km<sup>2</sup> de superficie en la región versus 241km a nivel global). El diagnóstico no es nuevo y en efecto los Estados han mostrado interés en integración física. Dos proyectos que resaltan son el Proyecto Mesoamérica en Centroamérica, y la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) entre países miembros de la UNASUR, pero el avance es menor al requerido.<sup>18</sup> Dado que los actuales mecanismos de coordinación y financiamiento a nivel regional han fracasado, este aspecto podría considerarse entre los objetivos de largo plazo.

Muchos otros aspectos quedarían por considerarse para profundizar la integración en el largo plazo. Por ejemplo la movilidad de personas, la homologación de títulos universitarios y la migración de fondos de pensión; aspectos del transporte de carga por cielo, mar y tierra; aspectos financieros de banca y seguros; criterios ambientales y de sostenibilidad; entre otros.

#### **IV. Conclusiones**

América Latina y el Caribe se encuentran ante una encrucijada. Por décadas el grueso del comercio global se centró principalmente en los grandes consumidores de alto ingreso a ambos lados del Atlántico norte: EEUU y Europa, con quienes existe cercanía física y cultural. Más recientemente, con el crecimiento económico en Asia, y el despeque de China, se activó un “súper ciclo” de altos precios de recursos naturales que le permitió a la región crecer a niveles históricos, reducir la pobreza, elevar a un tercio de su población a la clase media, construir instituciones económicas e incluso soportar la crisis financiera internacional. En menos de una década varios países pasaron a tener a China como su

<sup>18</sup> Por ejemplo, en IIRSA para el período 2005-2010 se aprobaron 524 proyectos (presupuesto de US\$ 96.000 millones) de estos un 90% para carreteras. Sin embargo, al cierre de 2010 se había completado un 6,5% de los proyectos, y a septiembre del 2012 un 12%. De lo ejecutado, un 83% de los proyectos (75% de los recursos) involucraban un solo país, 15% involucraba a dos países, y apenas un 2% a proyectos multinacionales.

principal destino de exportaciones, mientras el centro del comercio mundial se reubicaba en el Océano Pacífico. Ante este escenario, China y EEUU han jugado sus cartas creando zonas comerciales estratégicas en sus áreas de influencia. EEUU aprovecha su privilegiada posición de acceso a ambos océanos con negociaciones simultaneas con la UE hacia el Este (TTIP) y con siete países del Asia hacia el Oeste, además de tres latinos con acceso al Pacífico (TPP). China por su lado estructura un mega acuerdo pan-regional sin precedentes que incluye a las diez naciones de ASEAN, además de India, Corea, Japón, Australia y Nueva Zelanda (RCEP).

Rezagada y dividida, América Latina y el Caribe consolida su estructura de bloques regionales, que con el ingreso de Venezuela, Bolivia y posiblemente Ecuador al MERCOSUR, y la creación de la AP entre México, Colombia, Perú y Chile viene a concluir un proceso iniciado a mediados de los '90 que derivó en cinco bloques, y mas de 60 acuerdos comerciales en la región. En la actualidad, todos los países de la región pertenecen al menos a un bloque, y aunque existen "enlaces perdidos", un 80% del comercio intrarregional se hace con acceso preferente. A pesar del bajo comercio intrarregional, estos acuerdos y bloques pueden servir de cimiento para avanzar en integración productiva y mayor comercio.

Tres características definen a América Latina y el Caribe: 1) el comercio intrarregional es bajo si se compara con Asia o Europa, 2) las exportaciones se concentran en pocos productos (10 productos explican el 80%), y 3) tiene hoy menor participación en el comercio mundial que en 1960. Esta situación no nos deja en buen pie para enfrentar las próximas décadas, en especial con los cambios que se vislumbran en la internacionalización de procesos productivos y el surgimiento de cadenas regionales de agregación de valor.

Para enfrentar los desafíos inmediatos, se debe profundizar el mercado regional, y crear ventajas comparativas supranacionales por la vía de integrar productivamente a distintos países. Un mecanismo que estimamos viable para avanzar en esta dirección, es la negociación entre bloques que extienda regionalmente las preferencias de acceso bilaterales, permita la acumulación de origen regional, y promueva medidas de facilitación comercial.

Aunque el mecanismo de integración vía bloques es complejo, no vemos ningún otro viable que pueda ser liderado por los gobiernos. Los bloques regionales han alcanzado su límite de expansión, y no es posible por la vía bilateral crear espacios regionales de integración. A menos que se estructure un acuerdo político viable, como el que proponemos, lo esperable es que aumente el interés de países y bloques por profundizar el acceso preferente a los mercados del Asia, en desmedro de la región. Más aun, creemos que la integración productiva directa a nivel de empresas se dificulta por la existencia de una red de acuerdos bilaterales con normas de origen restrictivas que limitan la posibilidad de integración de cadenas productivas a nivel regional.

En una negociación entre bloques el área de mayor convergencia está en acceso de bienes, con la regionalización de las preferencias bilaterales, y la armonización de las reglas de origen para crear productos originarios de la región. En segundo lugar aparecen los mecanismos de facilitación comercial, los que aún están extendiéndose a nivel nacional y al interior de cada bloque, pero que pueden expandirse mas allá de los bloques. Más complejo se vislumbra la creación de un mercado regional de servicios, la consolidación de proyectos de infraestructura regionales, o aspectos de transporte y movilidad de personas.

## Anexo 1: Acuerdos comerciales vigentes y en negociación

**Tabla 1. Acuerdos comerciales (incluye acuerdos en vigor y en negociación)**

	<b>Bilaterales intra LATAM y Caribe</b>	<b>Multilaterales intra LATAM y Caribe</b>	<b>Extra regionales</b>
<b>Argentina</b>		MERCOSUR MERCOSUR–Bolivia/Chile/ Colombia/Ecuador/Cuba/Perú/ México	MERCOSUR–India/Israel/ Consejo de Cooperación del Golfo/Jordania/UE/Egipto/ Palestina/SACU
<b>Belice</b>	El Salvador	SICA	
<b>Bolivia</b>	Chile, Cuba, México	MERCOSUR, ALBA, CAN	
<b>Brasil</b>	Guyana, Surinam	MERCOSUR MERCOSUR–Chile/ Colombia/Ecuador/ /Cuba/Perú/México	MERCOSUR–India/Israel/ Consejo de Cooperación del Golfo/Jordania/UE/Egipto/ Palestina/SACU
<b>Chile</b>	Bolivia, Ecuador, México, Perú, Colombia, Cuba, Panamá	MERCOSUR, Centroamérica, Alianza del Pacífico	AELC/EFTA, Australia, Canadá, UR, Corea del Sur, EEUU, India, Japón, Malasia, China, Turquía, P4, TPP, Tailandia, Hong Kong SAR, Vietnam.
<b>Colombia</b>	Chile, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Cuba	CARICOM, Triángulo Norte*, MERCOSUR, CAN, AP	AELC/EFTA, Canadá, EEUU, Israel, Japón, Turquía, Corea del Sur, UE
<b>Costa Rica</b>	Colombia, Perú, México, Venezuela	CARICOM, MMCA–SICA, Centroamérica, República Dominicana–Centroamérica	Canadá, China, Singapur, Panamá, AELC/EFTA, UE
<b>Cuba</b>	Colombia, Chile, Guatemala, México, Panamá, Perú, Venezuela	ALBA, MERCOSUR	
<b>Ecuador</b>	El Salvador, Guatemala, México	ALBA, CAN, MERCOSUR	Turquía
<b>El Salvador</b>	Venezuela, Belice, Ecuador	MCCA, Triángulo Norte* México, Colombia, SICA, Perú, Chile, República Dominicana	China Taipei, Panamá, UE, CAFTA
<b>Guatemala</b>	Cuba, Ecuador, Venezuela, Trinidad y Tobago, Perú	MCCA, Triángulo Norte* México, Colombia, SICA, Perú, Chile, República Dominicana	China Taipei, Panamá, AELC/EFTA, Canadá, UE
<b>Honduras</b>	Venezuela	MCCA, Triángulo Norte* México, Colombia, SICA, Perú, Chile, República Dominicana	China Taipei, Panamá, AELC/EFTA, Canadá, UE

<b>México</b>	Argentina, Chile, Colombia, Cuba, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay	AP Centroamérica, MERCOSUR, Triángulo Norte	AELC/EFTA, UE, Israel, Japón, NAFTA, TPP
<b>Nicaragua</b>	Colombia, México, Venezuela	ALBA, MCCA Chile, República Dominicana	Nicaragua - China Taipei, Centroamérica – UE
<b>Panamá</b>	Colombia, México, Chile, Cuba, Perú, Trinidad y Tobago	MCCA–SICA	EEUU, China Taipei, Canadá, Singapur, ELC/EFTA, UE
<b>Paraguay</b>	Argentina	MERCOSUR MERCOSUR–Chile/ Colombia/Ecuador/ /Cuba/Perú/México	MERCOSUR–India/Israel/ Consejo de Cooperación del Golfo/Jordania/UE/Egipto/ Palestina/SACU
<b>Perú</b>	Chile, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Venezuela, Guatemala	AP, CAN MERCOSUR, El Salvador y Honduras	AELC/EFTA, EEUU, Japón, Canadá, Corea, China, Singapur, Tailandia, P4, TPP, UE
<b>Rep. Dominicana</b>		CARICOM MCCA, SICA	RD-CAFTA
<b>Uruguay</b>	Argentina, Brasil, México	MERCOSUR MERCOSUR–Chile/ Colombia/Ecuador/ /Cuba/Perú/México	MERCOSUR–India/Israel/ Consejo de Cooperación del Golfo/Jordania/UE/Egipto/ Palestina/SACU
<b>Venezuela</b>	Colombia, Cuba, Perú, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Trinidad y Tobago	MERCOSUR, CARICOM, ALBA	
<b>CARICOM</b>		Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Venezuela	Canadá, UE

*\*Triángulo Norte = Salvador, Guatemala y Honduras*

*\*\*CARIFORUM / Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico = Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, y Trinidad y Tobago*

## **Bibliografía**

Asociación Latinoamericana de Integración. Base de datos acuerdos actuales e históricos. Disponible electrónicamente en:  
<http://www.aladi.org/nxfaladi/arquitec.nsf/vsitioweb/acuerdos> (Accedido el 11 de mayo de 2014)

- Athukorala, P. 2010. "Production Networks and Trade Patterns in East Asia: Regionalization or Globalization?" Working Paper Series on Regional Economic Integration, No. 56, Asian Development Bank.
- Banco Mundial. Base de datos World Development Indicators. Disponible electrónicamente en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (Accedido el 11 de mayo de 2014)
- Banco Mundial. 2013. "Doing Business 2013: regulaciones inteligentes para las pequeñas y medianas empresas". Décima edición.
- Blyde, J., M. Mesquita, C. Volpe. 2008. "Unclogging the arteries: the impact of transport costs on Latin American and Caribbean trade". Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Capaneli, G. & C. Filippini. 2009. "East Asian and European Economic Integration: A comparative Analysis". Working Paper Series on Regional Economic Integration, No. 29, Asian Development Bank. CHECK
- Desai, V. 2010. "The Political Economy of Regional Cooperation in South Asia". Working Paper Series on Regional Economic Integration, No. 54, Asian Development Bank.
- Espejo, S. & A. González. 2013. "Competencia, Liberalización e Instituciones Desafíos para América Latina". Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Estevadeordal, A., et. Al. 2009. "Bridging Regional Trade Agreements in the Americas", Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Hamanaka, S. 2009. "The Building Block versus Stumbling Block Debate of Regionalism: From the Perspective of Service Trade Liberalization in Asia". Working Paper Series on Regional Economic Integration, No. 28, Asian Development Bank.
- Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI). 2013. "A Multiplicação Dos Acordos Preferenciais De Comércio E O Isolamento Do Brasil". Disponible electrónicamente en: <http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/51d18e9168afa9d0.pdf> (Accedido el 11 de mayo de 2014)
- Khor, M. 2008. "Behind the July Failure of the WTO Talks on Doha". Economic and Political Weekly
- OECD. 2012. "Interim Report on SMEs in Global Markets: A Differential Approach for Services?" TAD/TC/WP(2012)32.
- OECD. Towards a Services Trade Restrictiveness Index (STRI). Disponible electrónicamente en: [www.oecd.org/trade/stri](http://www.oecd.org/trade/stri) (Accedido el 11 de mayo de 2014)
- OECD, WTO, UNCTAD. 2013. "Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs". Prepared for the G-20 Leaders Summit Saint Petersburg (Russian Federation).
- Organización Mundial de Comercio (OMC). Temas tratados en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo. Disponible electrónicamente en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dda\\_s/dohasubjects\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dohasubjects_s.htm) (Accedido 10 de agosto 2013)
- Peña, F. 2013. "MERCOSUR ante cambios en realidades del comercio mundial. Visión de empresarios del Brasil". Disponible electrónicamente en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2013-07-09-mercosur-ante-cambios-realidad-mundial> (Accedido el 11 de mayo de 2014)

- Peña, F. 2013. “Mercosur-UE: opciones por si no llegamos a la meta”. Disponible electrónicamente en:  
<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2013-04-23-mercosur-ue-opciones> (Accedido el 11 de mayo de 2014).
- Rodríguez, G., A. Mineiro, A. Villamar, & E. Gudynas. 2008. La integración latinoamericana después de un nuevo fracaso de la OMC. Consecuencias de la reunión ministerial de la Ronda de Doha de julio 2008. Disponible electrónicamente en: <http://www.integracionsur.com/americalatina/IntegLatAmFracasoOMC.pdf> (Accedido el 11 de mayo de 2014).
- UNCTAD. Base de datos UNCTADstat. Disponible electrónicamente en:  
<http://unctad.org/en/pages/Statistics.aspx> (Accedido el 11 de mayo de 2014)
- World Bank. Services Trade Restrictions Index. Services Trade Restrictions Database, Development Economics Research Group, the World Bank. Disponible electrónicamente en: <http://iresearch.worldbank.org/service/trade/default.htm> (Accedido el 11 de mayo de 2014)
- World Economic Forum. 2013. “Enabling Trade: Valuing Growth Opportunities”. In collaboration with Bain & Company and the World Bank.
- World Economic Forum. 2012. “The Global Enabling Trade Report 2012. Reducing Supply Chain Barriers”.
- World Trade Organization. 2013. Dataset of services commitments in regional trade agreements (RTAs). Disponible electrónicamente en:  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/dataset\\_e/dataset\\_index\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/dataset_e/dataset_index_e.htm) (Accedido el 11 de mayo de 2014)
- World Trade Organization. 2013. “4th Global Review of Aid for Trade: Connecting Value Chains”.