

**La integración
regional y
la inserción
internacional de
América Latina**





La integración regional y la inserción internacional de América Latina¹

La apertura comercial y una mayor inserción internacional de las empresas en el comercio de bienes y servicios promueven un mayor nivel de productividad y bienestar a través de varios canales. Por un lado, permiten expandir la producción más allá de los límites de los mercados domésticos, generando economías de escala y mayor especialización o diversificación en nuevos productos (división del trabajo). Este proceso se ve fortalecido por las oportunidades que tienen las empresas de integrar cadenas globales de valor, que además impulsan la transmisión de tecnologías y conocimientos y facilitan el acceso a insumos críticos para apoyar la diversificación productiva y la especialización.

Por otro lado, la apertura comercial fomenta una mayor competencia entre firmas dentro de la propia economía y entre estas y proveedores externos, lo que tiene efectos positivos sobre los incentivos para mejorar los procesos de gestión de las empresas, para ser más eficientes y bajar los costos, además de estimular la innovación. Esto, a su vez, aumenta el bienestar de los consumidores por los menores precios y la mayor calidad de los bienes y servicios disponibles. La mayor competencia también promueve la reasignación de recursos desde empresas menos productivas hacia aquellas más productivas, que pueden aprovechar las nuevas oportunidades de ventas por el mayor acceso a mercados externos y la posibilidad de importar insumos de más calidad. Finalmente, una mayor inserción en los flujos internacionales de comercio no solo beneficia a firmas y sectores de bienes transables, sino también a aquellos que producen bienes y servicios no transables, que son proveedores de las firmas que exportan (por ejemplo, transporte local, servicios profesionales, etc.) y que, de esta manera más indirecta, se integran en las cadenas globales de valor, incentivando también la innovación y una mayor productividad en estos sectores.

La mayoría de los países de la región han estado involucrados en los últimos 30 años en políticas de apertura comercial implementadas en forma unilateral, multilateral —a través de la incorporación desde mediados de los ochenta al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés)— y en el contexto de acuerdos comerciales alcanzados dentro de la región y con socios extrarregionales. Si bien para el promedio de la región estas políticas han generado aumentos en el comercio e inversiones, sus resultados han sido modestos y no se condicen con las expectativas que se tenían sobre el impacto de estas iniciativas en el crecimiento y bienestar (Mesquita Moreira et al., 2019; Rodrik, 2006). No obstante ello, fue evidente el mayor crecimiento durante el período entre

1. La elaboración de este capítulo fue responsabilidad de Pablo Sanguinetti, con la asistencia de investigación de Ivana Benzaquen.

2003 y 2013 que se dio en parte como consecuencia de la irrupción de China en los flujos de comercio mundial, facilitada por su incorporación a la Organización Mundial del Comercio (OMC) a principios de la década de 2000, y su rápido crecimiento económico en esos años (Costa et al., 2016).

La irrupción de China potenció la exportación de bienes primarios (por ejemplo, hidrocarburos, minería y agricultura capital intensiva, entre otros), sobre todo de América del Sur, donde la región tiene probadas ventajas comparativas. Si bien esto es positivo, se espera que con el tiempo estos procesos den origen a la aparición de encadenamientos productivos (hacia atrás y hacia adelante), de manera que surjan otros sectores competitivos, por ejemplo, la producción de bienes de capital (como transporte de carga liviano y maquinaria agrícola), manufacturas intensivas en estos recursos (por ejemplo, alimentos) y servicios empresariales y de innovación para la agricultura y la industria petrolera y minera, entre otros. Esos encadenamientos promueven una mayor diferenciación o productividad en los sectores y el surgimiento de exportaciones de bienes y servicios de mayor valor agregado. Todos estos procesos se han producido en la región, pero no en la magnitud esperada (Meller, 2020).

En México y en algunos países de América Central, como Costa Rica, se ha logrado una importante diversificación productiva, con un componente muy relevante de manufacturas, mediante la integración en cadenas de valor con los países de América del Norte. No obstante, estas transformaciones no llegaron a impactar en forma agregada en la productividad de estas economías, cuyo dinamismo no se modificó sustancialmente.

Finalmente, al margen de la manufactura, existen importantes oportunidades en términos de servicios de alto valor agregado y tecnológicos de la industria digital y otros servicios de apoyo a empresas que no deben soslayarse. Esas oportunidades ya han dado resultados interesantes en algunos países (por ejemplo, en Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay), aunque son todavía limitados.

La participación de América Latina en el comercio mundial se mantiene en valores cercanos al 5 %, a pesar de las políticas de apertura comercial de las últimas décadas.

En función de lo indicado previamente, no sorprende concluir que estos avances resultan parciales y no lograron revertir la tendencia observada de un persistente estancamiento desde hace décadas de la participación de América Latina en los flujos de comercio globales (alrededor del 5 %). Ese estancamiento contrasta con importantes aumentos en dicha participación en el caso de otras regiones en desarrollo, como el Este y Sudeste de Asia.

Una razón detrás de esta situación radica en que las medidas de apertura mencionadas no generaron aumentos significativos y sostenidos en el intercambio intrarregional el cual se mantiene en torno al 15 % del total de las exportaciones desde mediados de la década de los noventa, con pocos cambios a lo largo de los años. En contraste, cuando se observan los altos niveles de participación en el comercio global de otras regiones, como el Este y Sudeste de Asia, Europa o América del Norte, el componente regional de dichos flujos es un aspecto crítico. Por ejemplo, en Europa el comercio intrarregional tiene valores cercanos al 60 % del total, mientras que en América del Norte (incluido México) llega al 45 % y en el Este y Sudeste de Asia al 35 %. Por supuesto que existen razones para pensar que América Latina no puede aspirar a los niveles de intercambio que se observan en estas regiones dado el menor tamaño relativo de sus economías y cierta similitud

en sus estructuras productivas, dentro de las cuales, como se mencionó, la explotación de recursos naturales tiene un rol muy relevante.

No obstante, como se documenta más adelante, aun controlando por estos factores, América Latina comercia poco entre sí. Cabe por tanto preguntarse ¿cuáles han sido las causas de este pobre desempeño? ¿Qué aspectos referidos a los costos del comercio internacional no han sido debidamente corregidos por las negociaciones llevadas a cabo en los últimos años? ¿En qué medida este bajo nivel de intercambio también está relacionado con la baja participación de la región en las cadenas globales de valor? ¿Qué políticas podrían aplicarse para propiciar una mayor integración de los distintos sectores productivos en la región? ¿Cuáles son los condicionantes institucionales que afectan el avance de una agenda de políticas de mayor integración regional y global?

El presente reporte trata de responder a estas preguntas, explorando la hipótesis de que la baja inserción internacional de las empresas en América Latina se debe en parte al poco aprovechamiento del espacio regional como complemento de una estrategia de expansión global de las exportaciones. Como se mencionó antes, la evidencia para el Este y Sudeste de Asia, América del Norte y Europa muestra efectivamente que los mayores niveles de comercio internacional se explican por el intercambio más intensivo entre países vecinos. Esta hipótesis pone por tanto el foco en la retroalimentación y los beneficios entre la apertura regional y global o lo que se ha dado en llamar regionalismo abierto².

Ahora bien, es también importante reconocer que estos esfuerzos de mayor integración regional y global que la región ha desplegado en las últimas tres décadas han enfrentado recientemente algunos desafíos significativos. En primer lugar están las tensiones comerciales globales (por ejemplo, el conflicto entre China y Estados Unidos y el Brexit) y más recientemente la irrupción de la pandemia del COVID-19. Es así como, a una tendencia de crecimiento del comercio ya debilitada desde la crisis financiera global de los años 2008-2009, se sumó un retroceso muy significativo durante la primera mitad de 2020 de los flujos del comercio, producto de las medidas de cuarentena y aislamiento que se impusieron para tratar de contener la expansión del virus. Además de los efectos coyunturales de la crisis sanitaria en los flujos del comercio,³ un aspecto que mostró esta crisis y que podría tener efectos más permanentes es la fragilidad de las cadenas globales de valor ante interrupciones en el suministro de insumos. Este fenómeno podría reforzar procesos de retorno de actividades productivas anteriormente deslocalizadas (*re-shoring*) o su reubicación en países cercanos al lugar de origen de las empresas (*near-shoring*). Esa relocalización podría promover el «acortamiento» de las cadenas productivas, fomentando un mayor nivel de comercio regional.

2. El término regionalismo abierto nació a principios de los años noventa en el contexto del debate sobre las estrategias de liberalización comercial multilaterales versus las preferenciales, en el curso de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, cuando existía escepticismo sobre su final exitoso. Simultáneamente, se fortalecía el camino de acuerdos preferenciales, fundamentalmente a nivel regional. Un aspecto de este debate es si las negociaciones multilaterales y regionales eran estrategias sustitutivas o complementarias para alcanzar una mayor liberalización del comercio. Se pueden encontrar definiciones alternativas e información sobre el desarrollo del concepto de regionalismo abierto en Bergsten (1997) y Ethier (1998). Una aplicación pionera de este concepto para la región puede verse en Devlin y Estevadeordal (2001a) y BID (2002).

3. La baja del comercio global de bienes para el año 2020 fue de alrededor del 5 % (UNCTAD 2020a) y en el caso de los servicios la caída fue mucho mayor (15 %).

El comercio internacional es una oportunidad para expandir mercados y obtener ganancias de productividad para la mayoría de países de la región.

Más allá de esta coyuntura, no hay que olvidar que la mayoría de los países de la región son economías relativamente pequeñas y por ello el comercio internacional sigue siendo un factor muy relevante para expandir la producción y promover ganancias de productividad que aseguren un crecimiento del ingreso en forma sostenible. Por lo tanto, esta agenda de inserción en los mercados internacionales sigue siendo muy destacada.

El propósito de este capítulo introductorio es motivar precisamente el rol de la integración regional como un mecanismo que también puede ayudar a lograr esa mayor inserción internacional de las economías señalando una serie de determinantes y políticas que luego se desarrollarán con mayor detalle en el resto del reporte.

El capítulo comienza con un breve marco conceptual que destaca el rol de la integración regional en la estrategia de inserción internacional de los países. Después se desarrolla un diagnóstico del comportamiento de los flujos de intercambio internacional, para ahondar a continuación en los distintos determinantes de los costos del comercio, incluyendo los temas arancelarios, las barreras no arancelarias y otros aspectos que les afectan, como los trámites aduaneros y en fronteras y la infraestructura de transporte y logística. Este diagnóstico da pie al desarrollo de una agenda de medidas en materia de políticas para fortalecer la integración que cubre todos estos temas. En ella, se incorporan además iniciativas para revisar las regulaciones que afectan la integración productiva en algunos sectores específicos, como la energía y, más generalmente, la participación de los países en cadenas globales de valor, incluyendo aquellas de índole regional y extrarregional. Esta agenda se construye a partir de los aportes de los diferentes capítulos del reporte. El último apartado discute aspectos institucionales, que son relevantes para implementar estas reformas en vista de posibles impedimentos de economía política asociados con impactos distributivos y sectoriales de estas iniciativas de integración. El tratamiento adecuado de estos costos requiere de capacidades estatales y cooperación entre el sector público y privado.

Un mensaje central que surge de la discusión del capítulo y que se desarrolla a lo largo de todo el reporte es que aumentos sostenidos en el comercio regional en América Latina requieren reducir los niveles de aranceles aplicados unilateralmente, que en algunos casos son todavía altos (notablemente en el Mercado Común del Sur [Mercosur] y también en los países del Caribe [Caricom]) y no compatibles con una estrategia de regionalismo abierto; ello debe complementarse con negociaciones bilaterales o plurilaterales a nivel subregional para completar espacios de reducción arancelaria entre países y subregiones aún pendientes.

Además de estas iniciativas tradicionales referidas a aranceles, se requiere actuar en otros dos aspectos críticos de la integración. En primer lugar, trabajar en la disminución de los costos aduaneros y de frontera, junto con mejoras sustantivas en la infraestructura de transporte que faciliten la integración física entre los países. Esta infraestructura de conexión vale para el transporte de mercancías, pero también para bienes regionales como la energía donde la ventaja de la cercanía geográfica juega un rol central en facilitar el intercambio. En segundo lugar, adoptar regulaciones domésticas y regionales (por ejemplo, normas de origen, incentivar la inversión externa directa de tipo vertical) que promuevan la integración productiva entre las economías, estimulando la participación de las empresas en cadenas globales de valor, que, como se verá, tienen un componente regional importante.

Ambos tipos de medidas favorecen el intercambio de insumos y bienes intermedios, lo que, a su vez, fomenta la especialización y las ganancias en productividad.

Esta agenda de medidas asociadas con la facilitación de comercio, la inversión en infraestructura y políticas que faciliten la integración productiva son iniciativas menos sujetas a controversias políticas/ideológicas (en comparación con aquellas de carácter arancelario), y varias de ellas se deben establecer a nivel nacional aunque algunas requieren cierto grado de coordinación entre países. Por lo tanto, su viabilidad de concreción es alta y permite poder establecer un camino pragmático hacia una mayor integración de las economías tanto a nivel regional como global.

¿Por qué importa el contexto regional para la integración global?

Previamente se mencionaron una serie de potenciales canales a través de los cuales una mayor inserción de las empresas en los flujos internacionales de comercio conduce a incrementos de productividad y mayor bienestar. Entre ellos se destacaba que el acceso a mercados más amplios genera ganancias de economía de escala y permite mayor especialización de las empresas promoviendo la participación en cadenas globales de valor, el comercio intraindustrial y la diversificación productiva. De esas consideraciones surgen dos preguntas. La primera es por qué los esquemas de integración regional, entendidos como iniciativas de liberalización de las barreras arancelarias y no arancelarias y la coordinación de otras políticas comerciales y de las regulaciones entre economías que comparten fronteras o que son próximas geográficamente, pueden ser un instrumento útil para activar estos canales. La segunda, hasta qué punto esos esquemas son un complemento eficaz de los mecanismos no preferenciales de apertura (unilateral o multilateral).

Una primera respuesta a ambas preguntas es que cuando los países emprenden procesos de reducción arancelaria generalizados, que abarcan todos los orígenes de las importaciones (o de nación más favorecida [NMF]), como ocurrió en varios países de la región a fines de los años ochenta y principios de los noventa, se hacen más relevantes los menores costos de transporte y logísticos que induce la cercanía geográfica. Esto impulsa naturalmente el comercio entre economías vecinas, lo que, a su vez, crea incentivos para reducir aún más las tarifas y otros obstáculos al comercio regional, como las barreras no arancelarias (por ejemplo, la homologación de requisitos fitosanitarios) y medidas de facilitación del comercio (como la simplificación de trámites en frontera). Buena parte de estas iniciativas de liberalización se establecen en el contexto de acuerdos de libre comercio (ALC) que aseguran la reciprocidad (y estabilidad) en el acceso al mercado. La cercanía física y la identificación más clara de los beneficios que pueden producir estas acciones en las economías y territorios involucrados facilita la coordinación de estas políticas entre los Estados y el establecimiento de estos acuerdos. Este intercambio recíproco de medidas de liberalización, a su vez, se refuerza por la presión de intereses de sectores exportadores que se ven beneficiados por estas acciones. Esto crea espacios regionales de integración o «bloques naturales» donde las distintas medidas de reducción de costos del comercio, tanto unilaterales

Procesos de liberalización regionales y preferenciales son complementarios con iniciativas de liberalización unilateral o multilateral que reducen barreras de forma no discriminatoria.

como preferenciales, se potencian entre sí, maximizando las ganancias por creación de comercio y minimizando las pérdidas por desvío de comercio (Ethier, 1998; Frankel, 1997; Garriga y Sanguinetti, 1995a, 1995b; Krugman, 1991).⁴

De acuerdo con esta visión, estos procesos de liberalización regional son muy complementarios con iniciativas de liberalización unilateral o multilateral que reducen las tarifas y otras barreras en forma no discriminatoria (base de NMF) o con la firma de ALC extrarregionales. De hecho, hay evidencia y argumentos teóricos que sugieren que, luego de firmar ALC preferenciales, los países tienden a reducir o mantener bajas las tarifas externas de NMF para minimizar los costos por desvío de comercio que puedan ocurrir por las preferencias otorgadas (Bohara et al., 2004; Estevadeordal et al., 2008). Por otro lado, la firma de acuerdos preferenciales también puede generar un proceso de expansión de estos acuerdos hacia otros países, tanto en la región como fuera de ella, porque, a medida que se establecen más tratados de este tipo, más países tienen incentivos para ser parte de los mismos y no perder mercado en las economías de destino de sus exportaciones (Baldwin y Jaimovich, 2012). Esta visión, que plantea una importante complementariedad de las distintas vías para la liberalización comercial, es analizada empíricamente en el Capítulo 2.

Anteriormente se señaló la importancia de los incentivos que movían a los países en un contexto regional a extender las medidas de liberalización más allá de las tarifas, incluyendo los costos de trámites de aduana y de frontera. Estos aspectos de facilitación del comercio en general son medidas que se utilizan en forma no discriminatoria y se aplican a todos los flujos del comercio, sin importar su destino u origen. Sin embargo, como se expone más adelante y con mayor detalle en el Capítulo 3, el espacio regional brinda oportunidades para coordinar muchas de estas políticas, como, por ejemplo, la integración del control aduanero conjunto en fronteras compartidas, el establecimiento de permisos de circulación de cargas internacionales o la interoperabilidad de los sistemas digitales de transacciones de comercio exterior (por ejemplo, las ventanillas únicas), entre otros. En otras palabras, sin estas medidas, la ventaja de la cercanía geográfica tampoco se materializa si las aduanas y fronteras se convierten en barreras cuyo traspaso implica altos costos para las empresas.

Similarmente, los menores costos del transporte en contextos regionales no es un aspecto determinado solo por la geografía. La inversión en infraestructuras que conecta a los países —por ejemplo, de carreteras, puentes y ferrocarriles— es muy relevante para hacer que la cercanía geográfica impacte en el comercio. En otras palabras, la característica de «bloque natural» tiene un componente de política (endógeno) que puede ser estimulado por la inversión de los países en infraestructura física que facilite la conectividad entre economías vecinas. Este tema es muy relevante en el caso de regiones como América Latina, donde hay países de gran extensión y con barreras geográficas importantes, como se explica en detalle en el Capítulo 4.

4. Ganancias de bienestar por «creación de comercio» se producen cuando las mayores importaciones desde los países integrantes de un acuerdo comercial reemplazan la producción doméstica de mayores costos. Por otro lado, pérdidas de bienestar por «desvío de comercio» ocurre cuando las reducciones arancelarias preferenciales fomentan importaciones desde dentro de la región, que reemplazan aquellas más eficientes (a menores costos, sin considerar aranceles) provenientes de terceros países.

El contexto de bloque natural dado por reducciones sustanciales de los costos del comercio se ve claramente en el caso del intercambio de «bienes regionales», como la energía (por ejemplo, la electricidad), donde la cercanía geográfica permite establecer infraestructuras de interconexión que reducen sensiblemente los costos del transporte de estos bienes o servicios en comparación con intercambios extrarregionales. Como se verá en el Capítulo 5, la región ha avanzado en la integración energética de manera heterogénea, habiendo aún mucho espacio para un mayor intercambio de flujos eléctricos que reduzcan los costos de provisión, permitan a los países mitigar *shocks* y riesgos de abastecimiento, y converger a una matriz de generación más sustentable con el medio ambiente.

La cercanía geográfica también permite integrar de una forma más general las estructuras productivas de los países. Los bajos costos del comercio referidos a tarifas, pero sobre todo a transporte y logística, pueden sostener procesos de creación de cadenas de valor regionales donde empresas localizadas en distintas economías pertenecientes al bloque se especializan en la producción de determinados insumos a lo largo de la cadena productiva. Esto genera un aumento del intercambio intraindustrial, que se ve promovido por las mayores certezas de entregas de partes y bienes intermedios y el intercambio de información sobre procesos productivos y estándares de calidad mutuamente reconocidos. Como se describe en el Capítulo 6, para que estos procesos florezcan, se requiere homologar distintas regulaciones técnicas nacionales, promover la inversión extranjera directa (IED) de tipo vertical y reformular políticas sobre reglas de origen (Cadot et al., 2006; Estevadeordal y Suominen, 2009; Mesquita Moreira, 2018; Olarreaga, 2020). A su vez, esto implica establecer procesos de integración más profundos, que no se limiten a la reducción recíproca de aranceles.

Ahora bien, más allá de las reducciones en los costos del comercio que puedan darse dentro de la región, un tema relevante, que determina el volumen de comercio y por lo tanto la magnitud de las ganancias de la integración, es el del tamaño de las economías y otras características, como la similitud o diferencia en sus estructuras productivas. En principio, no hay argumentos teóricos que desaconsejen celebrar acuerdos de libre comercio entre países pequeños y con estructuras productivas similares, aunque es cierto que las posibilidades de aumento del intercambio van a estar más acotadas. Para evitar costos por desvíos de comercio es importante que estos acuerdos no restrinjan la posibilidad de comerciar con terceros países por el surgimiento de preferencias arancelarias demasiado altas (tarifas externas muy elevadas) u otras barreras, como reglas de origen muy estrictas. Un ejemplo interesante que se trata más adelante es el caso del Mercado Común Centroamericano (MCCA). A pesar de estar constituido por economías relativamente pequeñas, esta iniciativa de integración ha tenido una dinámica muy destacada en términos de aumento del comercio regional, habiéndose fortalecido el intercambio de bienes intermedios manufacturados, que luego dan origen a exportaciones dirigidas a los mercados de América del Norte. Esta dinámica está transformando la estructura productiva de estos países, que anteriormente se basaba sobre todo en productos primarios⁵.

5. Como se verá en el Capítulo 2, estos aspectos de tamaño y estructura productiva serán tenidos en cuenta entre los determinantes del comercio bilateral a nivel global y en América Latina en particular. No obstante, su impacto en la región no es muy diferente al que tiene en otras regiones del mundo.

Asociado con el menor tamaño relativo de las economías de América Latina, otro motivo mencionado para el establecimiento de acuerdos regionales de integración es la posibilidad de tener un mayor poder negociador frente a otros países o bloques con los que se quiere establecer nuevos acuerdos. Este argumento, si bien es plausible, resulta complejo de comprobar en la práctica, ya que no es fácil establecer un escenario contrafáctico o comparativo para evaluar los resultados (Mesquita Moreira, 2018). Por otro lado, si bien la negociación en bloque podría traer beneficios al ofrecer a la contraparte mercados más amplios y obtener mejores condiciones de forma recíproca, las negociaciones conjuntas enfrentan la necesidad de coordinar entre socios la estrategia y objetivos que se pretenden alcanzar, lo que puede retrasar los procesos y quitar agilidad a la estrategia de inserción internacional. Un claro ejemplo de ello se ve al comparar el caso de Chile con el Mercosur. El primero ha negociado un sinnúmero de acuerdos, mientras que el segundo, por falta de consenso entre sus miembros, ha avanzado muy poco en la estrategia de buscar nuevos tratados con terceros bloques y países. El último apartado de este capítulo discutirá algunos aspectos relacionados con la economía política de los procesos de apertura en general y de integración en particular, que podría ser relevante para entender esa dinámica. Estos aspectos se asocian en parte a los posibles efectos distributivos sectoriales dentro de los países y entre ellos que producen la apertura comercial y los acuerdos de integración.⁶

Breve diagnóstico del comercio de bienes y servicios

Indicadores de inserción en el comercio internacional

La información actualizada sobre exportaciones e importaciones de bienes y servicios a nivel global sugiere que América Latina no ha hecho significativos avances en términos de su estrategia de inserción internacional en las últimas décadas. El Gráfico 1.1 muestra la participación de diferentes regiones del mundo en las exportaciones totales. Como se observa (panel A), América Latina se mantiene en un nivel que fluctúa entre el 4 % y el 5 % desde la década de los ochenta⁷. Los cambios a lo largo del tiempo en esta participación están claramente afectados por dos factores. Por un lado, la fluctuación en el precio de las materias primas, con una caída a principios de los años ochenta y fuertes aumentos desde principios de la década de 2000. Este último fenómeno está asociado con la irrupción de China en los mercados de

6. Otro argumento a favor de la integración que se ha adelantado, pero que no será objeto de estudio en este reporte, es la posibilidad de atender externalidades que puedan surgir por shocks o políticas no coordinadas que generan migraciones y movimiento bruscos de capitales entre las economías vecinas (Bown et al., 2017). Por ejemplo, recesiones que desplazan trabajadores de una economía a otra o diferencias en impuestos que afectan la localización de inversiones. Esto puede ser relevante especialmente entre localidades vecinas de los países que comparten límites geográficos.

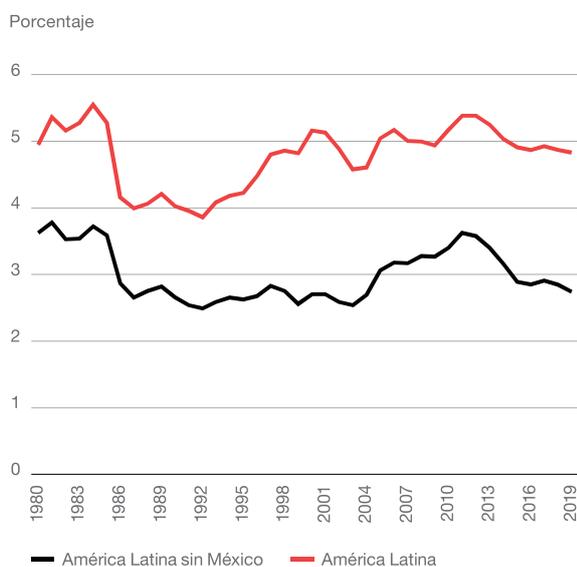
7. En este capítulo los indicadores a nivel agregado que se presentan para América Latina incluyen a tres países del Caribe: República Dominicana, Trinidad y Tobago y Barbados. Por otro lado, dependiendo de la disponibilidad de información, también se presentarán cifras que describan la integración comercial para el conjunto de los países del de la Comunidad del Caribe (Caricom).

materias primas, reforzado a partir de su ingreso en la OMC, y el considerable incremento de sus importaciones de estos productos, empujado por su rápido crecimiento en esos años.

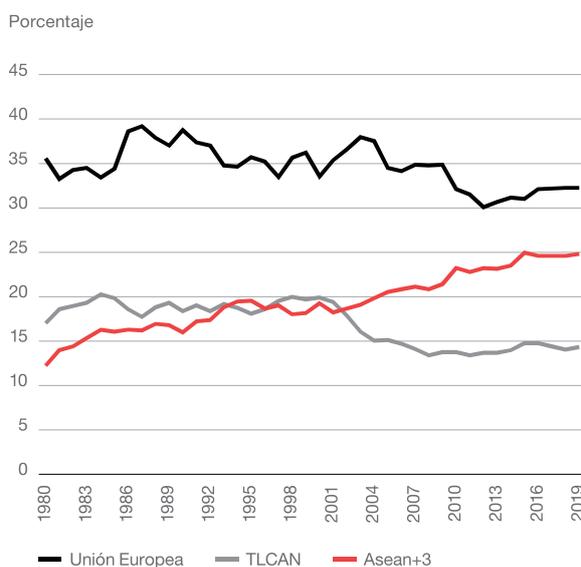
Gráfico 1.1

Evolución de la participación en exportaciones globales de bienes y servicios, por región o bloque comercial

Panel A. América Latina



Panel B. Regiones de referencia



Notas: Los gráficos muestran la participación en las exportaciones mundiales de bienes y servicios sobre el total en América Latina (panel A) y en las distintas regiones o bloques comerciales (panel B). Los detalles sobre los países incluidos en cada bloque o región se pueden consultar en el Apéndice (p. 75)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OMC y UNCTAD (2020).

Por otro lado, a mediados de los noventa se produjo el ingreso de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)⁸, lo que provocó un fuerte aumento del comercio con Estados Unidos y Canadá que, a su vez, impactó en la participación de América Latina en el comercio global. De hecho, si excluimos a México se observa una mayor reducción de la participación de la región en las exportaciones globales desde mediados de los noventa, que solo se recompone parcialmente a partir de los años 2000, por el ya aludido aumento en los precios de las materias primas.

8. Este reporte se centra principalmente en el TLCAN dado que los datos disponibles y las observaciones corresponden al período en el que este tratado estuvo en vigor. No obstante, cuando la ocasión lo requiere, se hará referencia al T-MEC, el tratado que ha sustituido al TLCAN y que entró en vigor el 1 de julio de 2020.

El gráfico (panel B) también muestra la creciente participación en el comercio global de los países miembro de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean)⁹, junto con Japón, China, Corea del Sur, Nueva Zelanda y Australia (lo que se conoce como Asean+5). Esa participación está determinada en buena medida por el aumento de las exportaciones de China e impacta en la participación en el comercio de las otras regiones. Tanto los países de la Unión Europea como los de América del Norte (TLCAN) muestran reducciones de su participación en el comercio mundial a partir de los años 2000 aunque partiendo de niveles muy diferentes. La UE exhibe niveles superiores al 40 % durante casi todo el período, mientras que América del Norte se mantiene en valores que fluctúan entre el 10 % y el 14 %, dependiendo de si se agregan las exportaciones de México dentro de esta subregión. Un determinante clave de estos niveles de participación en el comercio global, que se insinúa en esta evidencia y se enfatiza más adelante, es la dinámica del comercio intrarregional en cada uno de estos bloques.

Esta visión de un relativo estancamiento de la inserción internacional de América Latina no se modifica en forma significativa cuando se la evalúa en términos del cociente entre exportaciones y el producto bruto interno (PIB) que, para el promedio de la región, sube en forma moderada durante los más de 30 años transcurridos entre 1980-84 y 2015-18, aunque los resultados muestran mucha heterogeneidad entre países. El Cuadro 1.1 describe esa información, junto con los indicadores de importaciones y la suma de ambos. En América del Sur se destacan casos como Paraguay, que casi triplica su nivel de exportaciones respecto al PIB (pasando del 13 % al 35 % del PIB). Otros países que eran inicialmente más abiertos, como Chile y Uruguay, también suben en su inserción internacional, aunque mucho más moderadamente. Argentina eleva su razón de exportaciones a producto, pero aún mantiene niveles muy bajos al final del período, al igual que Brasil. Entre los países andinos se destaca Ecuador, que casi duplica su inserción internacional, mientras que Perú y Colombia tienen aumentos más modestos. En este último caso llama la atención el relativo bajo nivel del indicador (solo ligeramente superior al de Argentina y Brasil). En América Central las economías son mucho más abiertas, como en parte se espera de economías más pequeñas, pero llama la atención el fuerte aumento del comercio en relación al PIB en el caso de Honduras, Nicaragua y El Salvador. Finalmente, un caso excepcional es el de México que muestra un destacado aumento (casi se triplica) en el nivel de internacionalización de su economía.

Las exportaciones en relación al PIB de América Latina tuvieron un moderado aumento desde 1980, pasando de 25 % a 29 %.

Sin duda, los distintos comportamientos están explicados por razones ya mencionadas y que serán analizadas con detalle más adelante y en los próximos capítulos. En el caso de Paraguay, su apertura comercial tuvo como ingrediente fundamental el mejoramiento de la infraestructura de conexión con el resto del mundo a través de mejoras en la hidrovía del río Paraná y mejoras tecnológicas en la agricultura, que permitieron expandir la frontera agrícola gracias a la integración productiva con sus países vecinos. El *boom* exportador en Ecuador está relacionado con la apertura a inversiones externas en el sector de hidrocarburos y otros productos primarios (por ejemplo, camarones), que

9. Los países miembro del Asean son Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

fue impulsada a partir del aumento de los precios de este tipo de bienes; en América Central la consolidación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la participación en cadenas productivas con América del Norte aumentó el comercio regional y las exportaciones extrarregionales. Y, por supuesto, en México el proceso de liberalización tarifaria, que comenzó a mediados de los ochenta, permitió «descubrir» las oportunidades comerciales con su vecino del norte a partir de las ventajas de la cercanía geográfica, y ello hizo crecer exponencialmente el intercambio bilateral, el cual tomó más impulso aún por la firma posterior del TLCAN.

Cuadro 1.1

Apertura comercial de América Latina por país (en porcentaje del PIB)

País	1980-1984			2015-2019		
	Exportaciones	Importaciones	Comercio total	Exportaciones	Importaciones	Comercio total
Argentina	8	6	14	13	14	28
Barbados	57	58	116	42	41	83
Bolivia	26	25	51	26	33	59
Brasil	10	9	19	13	13	27
Chile	20	24	44	28	28	57
Colombia	12	14	27	15	21	37
Costa Rica	37	40	77	32	32	64
Ecuador	16	16	32	21	22	44
El Salvador	26	31	57	29	46	75
Guatemala	16	19	35	19	28	47
Honduras	27	37	64	42	60	102
México	14	10	24	37	39	77
Nicaragua	20	34	54	42	54	95
Panamá	55	59	115	43	47	90
Paraguay	13	19	32	37	33	70
Perú	21	21	42	24	23	47
República Dominicana	19	28	48	24	28	51
Trinidad y Tobago	48	51	99	41	43	85
Uruguay	19	20	40	26	22	48
Venezuela	27	22	49	s.d	s.d	s.d
América Latina	25	27	52	29	33	62

Notas: El cuadro muestra la apertura comercial promedio de 1980-1984 y 2015-2019 para los distintos países, medida como el porcentaje en el PIB de sus exportaciones, importaciones y nivel de comercio total. Los valores para América Latina corresponden al promedio simple de los países incluidos en el cuadro (incluyendo a Barbados, República Dominicana y Trinidad y Tobago). s.d refiere a dato no disponible.

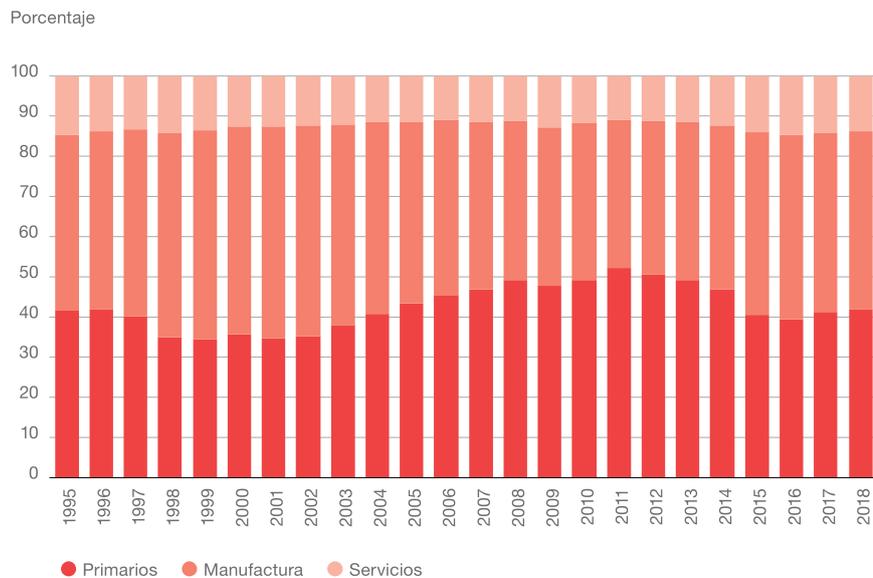
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2020e) y de OMC y UNCTAD (2020) para Trinidad y Tobago.

Composición de las exportaciones

La composición de las exportaciones totales entre bienes primarios, manufacturas y servicios no ha variado significativamente desde la década de los ochenta. No obstante, a partir del *boom* en el precio de las materias primas del año 2003, se ve un crecimiento de la participación de bienes primarios, que llega hasta el 47 % del total para toda la región en 2014 y luego desciende cuando los precios se reducen (Gráfico 1.2). Las manufacturas mantienen una proporción mayoritaria del total de exportaciones (entre el 42 % y el 45 %), aunque en buena parte esto se debe a la contribución de las exportaciones de México.¹⁰ Por el lado de los servicios, estos mantienen una proporción estable que varía entre el 10 % y el 14 % del total.

Gráfico 1.2

Participación de bienes primarios, manufacturas y servicios en el total de exportaciones de América Latina



Notas: El gráfico muestra la composición de las exportaciones de América Latina por sector durante el período 1995-2018. Los sectores considerados fueron el sector primario, el manufacturero y el de servicios, y para la categorización de los mismos se utilizó la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional, revisión 3 (CUCI 3). Los detalles sobre los países incluidos en América Latina se pueden consultar en el Apéndice (p. 76)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OMC y UNCTAD (2020).

10. La participación de manufacturas en las exportaciones totales cae aproximadamente al 16 % cuando se excluye a este país. Ver el Gráfico A.1.1 en el Apéndice.

También se debe distinguir una importante heterogeneidad en esta composición de las exportaciones entre países de la región (Cuadro 1.2). Las exportaciones tienen un importante contenido de manufacturas en el caso de México y los países de América Central, salvo Panamá; en este último país, el componente de servicios es muy significativo, mientras que en América del Sur, como ya se adelantó, tienen más relevancia las exportaciones de bienes primarios.

Cuadro 1.2

Participación por sector en exportaciones totales de América Latina (en porcentaje)

País	1995			2000			2010			2018		
	Sector primario	Manufactura	Servicios									
Argentina	56	29	15	56	28	16	55	28	17	58	19	23
Bolivia	69	16	15	60	24	15	85	6	9	79	5	16
Brasil	40	48	12	35	50	15	55	31	14	56	30	13
Chile	72	10	18	68	13	19	76	10	14	76	12	12
Colombia	56	30	14	58	28	14	68	21	11	64	17	19
Ecuador	79	7	15	78	7	15	83	9	8	82	5	13
Perú	69	12	19	63	16	21	76	12	12	75	9	15
Paraguay	49	12	39	48	11	41	84	7	10	78	10	11
Uruguay	37	24	39	37	27	36	54	17	29	48	13	39
Venezuela	79	13	8	89	8	3	93	4	3	96	2	2
Barbados	10	12	78	11	10	79	11	11	78	11	13	75
Costa Rica	43	35	22	24	51	25	26	40	34	23	33	45
El Salvador	30	51	19	19	62	19	21	57	22	16	52	32
Guatemala	53	21	26	53	25	22	45	33	22	41	33	26
Honduras	65	7	28	23	64	13	27	51	22	27	47	27
México	20	69	11	15	77	8	22	73	5	16	77	6
Nicaragua	63	16	20	68	6	27	65	5	30	41	37	22
Panamá	22	6	73	23	4	72	5	58	37	6	38	57
República Dominicana	9	55	35	8	56	36	17	36	47	19	31	51
Trinidad y Tobago	50	38	12	63	26	11	63	29	7	46	46	8

Notas: El cuadro muestra la composición de las exportaciones de América Latina por sector durante el período 1995-2018. Se utilizó la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional, revisión 3 (CUCI 3), para la conformación de los sectores.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OMC y UNCTAD (2020).

Evolución del comercio regional

Como ya se desprendía en parte del análisis del Gráfico 1.1, una proporción de la baja participación en el comercio global de la región comentada anteriormente podría estar explicada por un acotado nivel de comercio intrarregional en comparación con otros países y regiones.

Antes de evaluar esos datos, conviene recordar cómo es el mapa de los principales acuerdos de libre comercio regionales que conectan a los diferentes países de la región.¹¹ La Figura 1.1 presenta esa descripción. A lo largo de este capítulo y en el resto del reporte se hará referencia principalmente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés), el Mercosur, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Alianza del Pacífico (AP). Adicionalmente, las naciones del Caribe están integradas en la Comunidad del Caribe (Caricom). No todos estos acuerdos comparten la mismas características y profundidad en términos de políticas de liberalización. El Mercosur, la CAN, el MCCA y Caricom están constituidos formalmente como uniones aduaneras, en las que, además de la liberalización interna de aranceles y barreras no arancelarias (BNA), se establece un arancel externo común. Por otro lado, la AP y el TLCAN son acuerdos de libre comercio, por los que los países signatarios han reducido las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio interno y coordinado otra serie de políticas (por ejemplo, las compras públicas, las normas de origen, etc.), pero mantienen su independencia en términos de tarifas externas. El Cuadro A 1.1 del Apéndice al final del capítulo da más detalles sobre las características de cada iniciativa de integración.

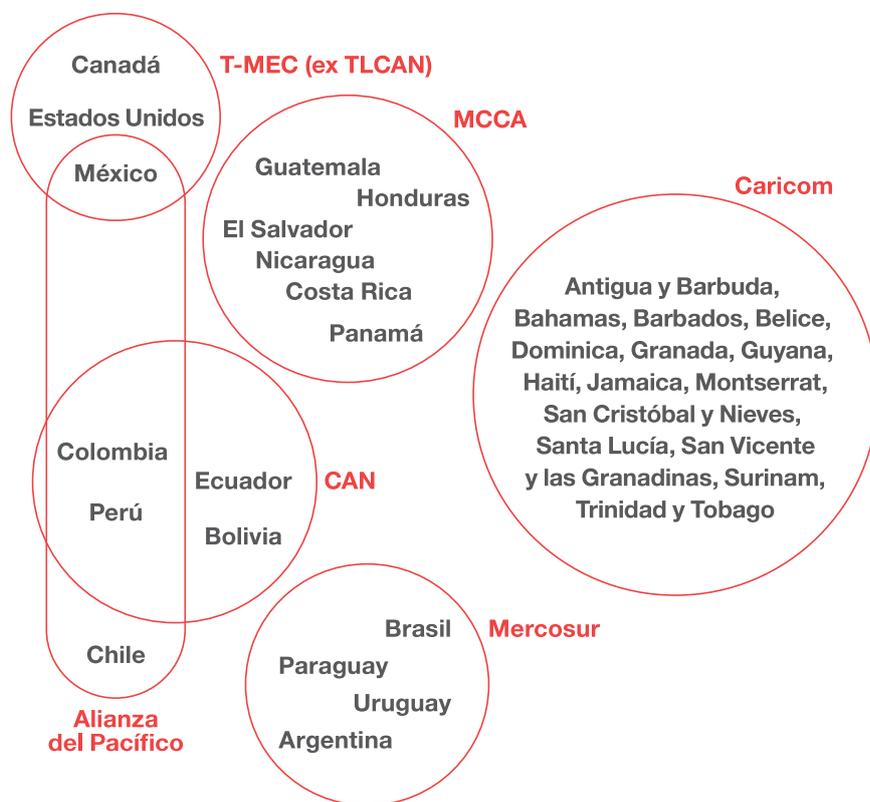
El nivel de comercio intrarregional en América Latina que representa 15 % de las exportaciones totales se encuentra muy rezagado respecto a otros bloques como la UE (60 %), el TLCAN (45 %) o el Asean+3 (35 %).

La información sobre indicadores de comercio intrarregional se presenta en el Cuadro 1.3. Para el agregado de América Latina se observa que la proporción de las exportaciones hacia la región en el total de exportaciones fluctúa en torno al 15 % desde mediados de la década de 1990, con pocos cambios a lo largo de los años. Esto se compara con niveles cercanos al 60 % de la Unión Europea, el 45 % del TLCAN y el 35 % de los países del Asean, junto con China, Corea de Sur y Japón (grupo conocido como Asean+3). De todas formas, dentro de la región hay heterogeneidad entre las diferentes subregiones. América Central tiene niveles de comercio intrarregional de los más elevados (entre el 15 % y el 17 % en los últimos años);¹² le sigue Mercosur, donde se verifica una importante disminución en los flujos de comercio internos, que pasan del 20 % a mediados de los noventa hasta el 12 % en 2015-2018. Por otro lado, la CAN, Caricom y la más recientemente creada Alianza del Pacífico muestran niveles mucho más bajos y relativamente estables de comercio regional con relación al comercio global (7 %, las dos primeras y 3 % la última).

11. Además de estos acuerdos, definidos por una institucionalidad propia y con cierta pertenencia geográfica, existen muchos más tratados bilaterales entre países (aproximadamente 33); algunos cubren una amplia gama de productos, mientras que otros tienen un alcance parcial. Por ejemplo, República Dominicana en principio no es miembro fundador de ninguno de estos acuerdos, pero ha firmado tratados bilaterales con muchos de estos bloques y países individuales. Ver detalle en Mesquita Moreira (2018).

12. Si se consideran solo las exportaciones de bienes, la proporción llega al 20-22 %.

Figura 1.1
Principales acuerdos comerciales regionales



Notas: La figura ilustra mediante un diagrama de Venn los diferentes acuerdos comerciales regionales a los que están suscriptos los países de América.

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, el comportamiento de estas participaciones podría reflejar una mayor inserción extrarregional de los países, que reduce proporcionalmente la porción del comercio intrazona. Ello es cierto en general para el promedio de América Latina (ver Cuadro A 1.3 en el Apéndice). Entre 1995-99 y 2015-18 las exportaciones regionales se multiplican por tres mientras que las totales lo hacen por casi cuatro. Lo mismo ocurre para varias de las subregiones, como el Mercosur, la CAN y la Caricom. Por su parte, en el MCCA, el aumento del comercio intrazona es un poco más acelerado (15 % mayor) que los flujos totales y a su vez es uno de los que presenta mayor incremento del comercio regional, al multiplicarse por cuatro entre los extremos del período. Un proceso similar ocurre con la AP pero partiendo de niveles de comercio mucho más bajos por lo que el comercio intrazona permanece deprimido al final del período. Es interesante la comparación con Asean+3, donde el intercambio entre los países integrantes de este bloque (y también el total) es muy dinámico (se multiplica por cinco), claramente reflejando el influjo de China como un nuevo actor en la región.

Cuadro 1.3

Evolución de la participación de exportaciones intrarregionales en el total de exportaciones de bienes y servicios, por regiones o bloques comerciales (en porcentaje)

	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2018
América Latina y subregiones					
América Latina	18	15	17	18	15
Mercosur	21	13	13	13	12
Alianza del Pacífico	3	2	3	4	3
CAN	8	8	8	7	7
MCCA+RD	12	13	13	13	14
Caricom	8	8	9	8	7
Grupos de referencia					
Unión Europea	58	57	58	55	55
TLCAN	39	46	42	40	38
Asean+3	32	32	32	34	34

Notas: El cuadro contiene información sobre las exportaciones intrarregionales como porcentaje de las exportaciones totales de bienes y servicios por región (promedio por sub-períodos). Para los períodos en los cuales los distintos bloques comerciales no estaban constituidos formalmente se considera el comercio entre los países miembros según la conformación actual de cada bloque. Los detalles sobre los países incluidos se pueden consultar en el Apéndice (p. 76).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de BACI (CEPII, 2020), BaTIS (OCDE y OMC, 2020), OMC y UNCTAD (2020).

El menor nivel de comercio intrarregional se debe en parte a la baja participación de América Latina (y sus subregiones) en cadenas regionales de valor.

El menor dinamismo del comercio intrarregional en América Latina podría explicarse en parte por la menor participación de los países de la región en cadenas globales de valor, que, como se verá más adelante, tienen un fuerte componente regional. La participación en estos eslabonamientos productivos promueve el intercambio de insumos intermedios y el comercio intraindustrial, el cual se acelera a medida que las economías se especializan y los procesos productivos se fragmentan en mayores etapas.

Una primera forma de evaluar este fenómeno es simplemente analizar la proporción de las exportaciones totales por grandes categorías de productos que se dirigen a la región (ello podría compararse con la proporción de las exportaciones totales que son regionales, presentada en el Cuadro 1.3). El Cuadro 1.4 describe esa información y muestra que en general el comercio intrabloque es más intenso en bienes manufactureros que en bienes primarios o servicios. Por ejemplo, este guarismo en el período 2015-2018 es del 26 % en el Mercosur, el 17 % en la CAN y el 22 % en América Central (aunque aún es bajo en comparación con Asean+3, Europa y TLCAN, los cuales están más alineados con la proporción de exportaciones regionales sobre el total)¹³.

Esta mayor intensidad del comercio regional en bienes manufacturados en América Latina no solo se puede explicar por cierta semejanza en la estructura productiva

13. La Alianza del Pacífico y la Caricom no siguen este patrón. En el primer caso se mantiene cierto balance entre los tres sectores en el destino de las exportaciones mientras el segundo se observa una mayor orientación de las exportaciones de bienes primarios hacia la región.

de los países en lo relativo a bienes primarios, lo que debilita las oportunidades de comercio interno de estos bienes (más evidente en América del Sur). También se debe a que la cercanía geográfica brinda oportunidades de reducciones en los costos del comercio que podrían dar origen, como se mencionó antes, a la participación en cadenas de valor regionales, lo que a su vez promueve la especialización y el comercio de bienes manufacturados.

Cuadro 1.4

Evolución de la participación de exportaciones intrarregionales en el total de exportaciones de bienes y servicios, por sectores y regiones o bloques comerciales (en porcentaje)

Región o bloque comercial	Sector	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2018
América Latina	Primario	17	15	14	14	13
	Manufactura	21	16	23	24	18
	Servicios	11	10	11	13	11
Mercosur	Primario	15	10	7	6	6
	Manufactura	30	19	23	30	26
	Servicios	10	8	7	8	7
Alianza del Pacífico	Primario	3	3	4	3	3
	Manufactura	3	2	3	4	3
	Servicios	2	2	3	3	3
CAN	Primario	6	6	5	5	5
	Manufactura	21	19	20	27	27
	Servicios	3	3	3	3	3
MCCA+RD	Primario	12	16	17	17	17
	Manufactura	19	19	19	19	23
	Servicios	3	3	4	4	4
Caricom	Primario	14	15	15	16	15
	Manufactura	13	11	8	7	9
	Servicios	3	3	2	3	3
TLCAN	Primario	42	55	55	49	47
	Manufactura	47	54	49	48	49
	Servicios	20	22	19	18	16
Unión Europea	Primario	67	67	67	64	63
	Manufactura	59	58	59	55	56
	Servicios	50	50	50	49	49
Asean+3	Primario	56	57	55	57	55
	Manufactura	28	30	29	31	31
	Servicios	30	29	30	31	34

Notas: El cuadro presenta las exportaciones intrarregionales por sector de cada región como porcentaje de las exportaciones totales de bienes y servicios de ese sector (promedio por subperíodos). Se utilizó la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional, revisión 3 (CUCI 3), para la conformación de los sectores. Para los períodos en los cuales los distintos bloques comerciales no estaban constituidos formalmente se considera el comercio entre los países miembros según la conformación actual de cada bloque. Los detalles sobre los países incluidos en cada región se pueden consultar en el Apéndice (p. 76).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de BACI (CEPII, 2020), BaTIS (OMC y OCDE, 2020), OMC y UNCTAD (2020).

Otra forma más rigurosa de medir la participación de países en cadenas globales de valor es calcular el valor agregado extranjero de las exportaciones y evaluar cuánto de ese valor es regional. Esa medición «hacia atrás» (*backward*) de la participación en cadenas globales de valor permite saber hasta qué punto estos eslabonamientos productivos pueden ser un promotor del comercio intrabloque. Como se desarrolla con mayor detalle en el Capítulo 6, las cadenas globales de valor fragmentan los procesos productivos en distintas etapas y, en cada una de ellas, los países y empresas que intervienen utilizan insumos importados junto con valor agregado local (pagos de trabajo y capital) para producir un nuevo producto (que puede ser un bien intermedio o final) que luego se exporta. El valor agregado extranjero incluido en las exportaciones de un país refleja las sucesivas etapas de transformación por las que pasó ese producto y que se han generado en otras economías.

El Gráfico 1.3 muestra la correlación entre la participación del valor agregado extranjero en el total del valor agregado de las exportaciones y la proporción del valor agregado *regional* en el total del valor agregado extranjero para varias regiones del mundo. Se observa una clara correlación positiva, lo que sugiere que el uso de insumos importados en las exportaciones de los países está muy determinado por la provisión de esos insumos en el contexto regional. En otras palabras, la participación en cadenas globales de valor tiene un importante contenido regional (Antràs y Gortari, 2020). Esta evidencia es consistente con el hecho de que países más integrados en cadenas de valor (con mayor valor agregado extranjero en exportaciones) están más integrados regionalmente (Johnson y Noguera, 2012). Lo vemos claramente en el caso de la Unión Europea, Asean+3 y TLCAN donde el valor agregado importado regional representa entre el 30 % y el 50 % del valor agregado importado incorporado en las exportaciones.

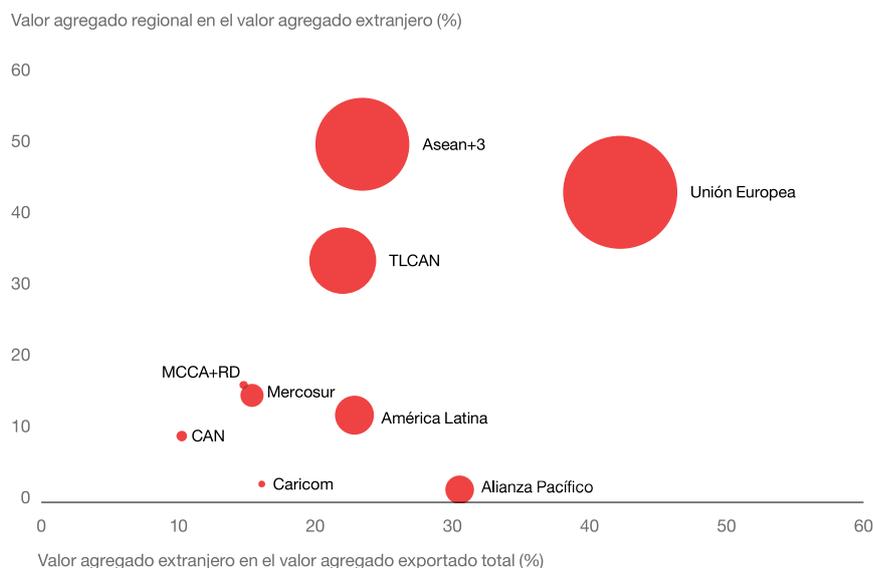
El tamaño de los círculos en el Gráfico 1.3 mide el valor agregado total de las exportaciones (que incluye aquel de origen doméstico). Esta magnitud si bien en parte depende del nivel del PIB de las economías también refleja el nivel de apertura comercial de países y bloques. Se ve claramente que Europa es una región muy abierta al comercio, luego le sigue Asean+3 y luego el TLCAN. En todos los casos el comercio regional es un componente fundamental de este nivel de apertura.

Los datos para América Latina muestra una menor integración en cadenas regionales de valor. Para el conjunto de la región se observa que el valor agregado importado es aproximadamente un 23 % del valor agregado total de las exportaciones (no muy diferente del TLCAN o Asean+3) pero la participación de valor agregado importado desde la región es mucho menor (un poco más del 10 %)¹⁴. Al interior de América Latina nuevamente hay bastante heterogeneidad entre las diferentes subregiones. El Mercado Común Centroamericano sumado a la República Dominicana (MCCA+RD) es la subregión con mayor incidencia de cadenas regionales de valor seguida por el Mercosur. En el otro extremo vemos que, si bien la Alianza del Pacífico representa el bloque con economías más abiertas (tienen una mayor proporción de valor agregado importado en sus exportaciones), su integración productiva es casi nula.

14. Si se excluye a México de América Latina el nivel de apertura medido por la proporción de valor agregado importado en las exportaciones cae a aproximadamente 15 % mientras que aumenta la participación de insumos importados provenientes de la región (22 %). Ello se explica intuitivamente por el alto nivel de apertura de México pero que se concentra fuertemente en el comercio con sus socios del TLCAN.

Gráfico 1.3

Relación entre la contribución del valor agregado regional en el valor agregado extranjero y la contribución del valor agregado extranjero en el valor agregado exportado total por bloques, 2019



Notas: El gráfico presenta la relación entre el porcentaje de valor agregado regional sobre el valor agregado extranjero (eje Y), con respecto al porcentaje del valor agregado extranjero sobre el valor agregado exportado total (eje X). Las exportaciones de los países se componen del valor agregado doméstico y valor agregado extranjero, y además el valor agregado extranjero puede ser regional (originado en países de la misma región) o extrarregional (originado en países ajenos a la región). El tamaño de las burbujas refleja al valor agregado total (doméstico y extranjero) exportado por cada región. Los detalles sobre los países incluidos en cada región o bloque se pueden consultar en el Apéndice (p. 76).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eora (UNCTAD, 2020a).

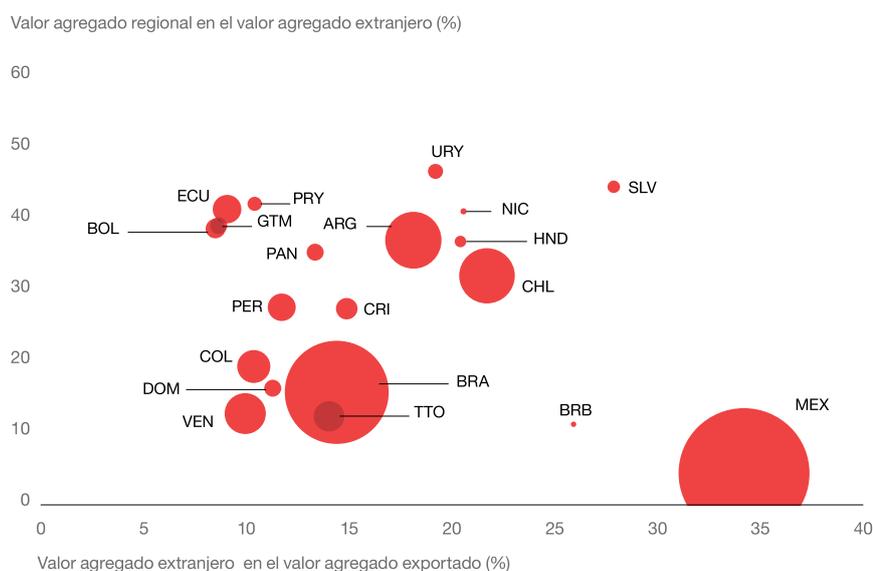
El Gráfico 1.4 muestra la misma información, pero para países individuales dentro de América Latina.¹⁵ Al analizar los datos se observan realidades muy diversas, con algunos países como El Salvador y Honduras, en Centro América, y algunos del Cono Sur, como Uruguay y Chile, con relativa elevada participación en cadenas regionales de valor que aumentan sus niveles de apertura comercial. Otros, como Colombia y Brasil, tienen una baja participación de valor agregado extranjero en sus exportaciones y baja participación de valor agregado regional en el valor agregado extranjero exportado reflejando economías más cerradas y poco integradas productivamente con el resto de la región. Ecuador y Paraguay si bien muestran un elevado nivel de participación en cadenas regionales, tienen bajos niveles de integración de valor agregado extranjero total en sus exportaciones lo que sugiere que en valor absoluto dicha integración productiva regional es poco significativa. Un comportamiento extremo se da para el caso de México que se muestra como uno de los países más abiertos en términos de combinar valor agregado extranjero en

15. En estos cálculos se toma al conjunto de países de América Latina como la región de referencia para estimar la participación en cadenas regionales de valor.

sus exportaciones pero donde la participación de insumos desde América Latina es casi nula reflejando su fuerte integración con sus vecinos del norte y la casi ausencia de integración productiva con sus vecinos del sur.

Gráfico 1.4

Relación entre la contribución del valor agregado regional en el valor agregado extranjero y la contribución del valor agregado extranjero en el valor agregado exportado total por país, 2019



Notas: El gráfico presenta la relación entre el porcentaje de valor agregado regional sobre el valor agregado extranjero (eje Y), con respecto al porcentaje del valor agregado extranjero sobre el valor agregado exportado total (eje X) por país. Las exportaciones de los países se componen del valor agregado doméstico y valor agregado extranjero, y además el valor agregado extranjero puede ser regional (originado en países de la misma región) o extrarregional (originado en países ajenos a la región). El tamaño de las burbujas refleja al valor agregado total (doméstico y extranjero) exportado por cada país. El valor agregado regional incluye aquel proveniente de los países incluidos en el gráfico. En el Cuadro A 1.2 del Apéndice (p. 71) se detallan los nombres de los países mostrados en este gráfico según su código ISO 3.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eora (UNCTAD, 2020a).

Las implicancias del COVID y los procesos de digitalización para el comercio regional

Guerras comerciales o fenómenos naturales (como la COVID-19) podrían impulsar la participación en cadenas regionales de valor a través de los procesos de near shoring.

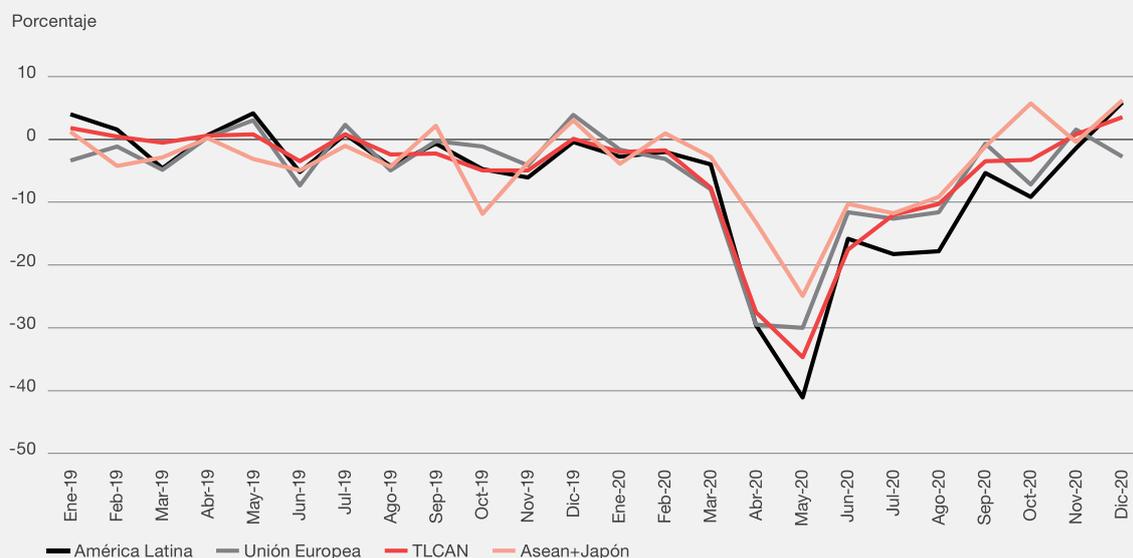
Las tendencias en los flujos de comercio globales y regionales descritas previamente se han visto sacudidas recientemente por dos fenómenos coyunturales que podrían tener impactos a largo plazo. Por un lado, los conflictos comerciales y geopolíticos entre China y Estados Unidos, que se han venido manifestando desde 2018-2019 y que han provocado disrupciones en los flujos comerciales entre estos países (Actis y Zelicovich, 2020; Goldberg et al., 2010). Por el otro, la emergencia sanitaria producida por la pandemia del COVID-19, que ha repercutido seriamente en los flujos del comercio, producto de las necesidades de aislamiento y las fuertes caídas en la demanda agregada mundial, tal como se explica en el Recuadro 1.1.

Recuadro 1.1 El impacto del COVID sobre los flujos del comercio

A raíz de la emergencia generada por el COVID-19 desde principios de 2020, los flujos comerciales en la región sufrieron una caída muy fuerte durante el segundo trimestre de dicho año (cerca al 40 %). Este descenso fue más pronunciado que el observado para Europa, Estados Unidos o Asia (Gráfico 1). Hacia el último trimestre del año 2020, el comercio internacional se había recuperado parcialmente, aunque en el caso de América Latina todavía estaba 1,8 % por debajo del año previo^a.

Esa baja del comercio tiene varias causas próximas. Por un lado, la menor demanda mundial provocada por el aislamiento social y la alta incertidumbre redujo el consumo de los hogares y la inversión de las empresas. Este fenómeno ha afectado no solo los volúmenes de comercio, sino también los precios, especialmente de los bienes primarios, como el petróleo, que ya en el primer trimestre de 2021 había recuperado los valores de diciembre de 2019. Por otro lado, desde el canal de la oferta, el cierre de actividades y sectores productivos afectó el intercambio de insumos a lo largo de las cadenas globales de valor, trasladando el *shock* de una economía a otra a través de las relaciones insumo-producto. Estos efectos negativos, si bien se habían moderado hacia julio de 2021, todavía se sienten en varios sectores, como el caso de la industria automotriz, donde la falta de componentes electrónicos, fabricados fundamentalmente en Asia, está retrasando la recuperación de la producción y encareciendo los precios de estos productos (Konings, 2021a, 2021b; OMC, 2021).

Gráfico 1
Crecimiento interanual mensual del comercio total



Notas: El gráfico muestra la variación porcentual interanual mensual en el comercio total (exportaciones e importaciones) de bienes de las regiones seleccionadas. Se incluyeron los países de cada región para los cuales se contaba con información completa para el período analizado. Los detalles sobre los países incluidos en cada región se pueden consultar en el Apéndice (p. 77).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ALADI (2020) y Comtrade (Naciones Unidas, 2020).

^a La caída mencionada para América Latina corresponde a la caída promedio de Brasil, Colombia, Paraguay y México.

Como ya se ha mencionado, la fragmentación de la producción es beneficiosa porque resulta en ganancias de especialización a lo largo de toda la cadena productiva (Blyde y Volpe, 2011). No obstante, estas ganancias pueden verse amenazadas y generar altos costos por fenómenos naturales o por guerras comerciales que interrumpen en forma brusca el normal abastecimiento de insumos, sobre todo cuando la fragmentación de la producción va acompañada de reducción de inventarios por la implementación de sistemas de producción en línea (por ejemplo, la producción «justo a tiempo» [*just in time*]). Como consecuencia, podrían incentivar un proceso de *re-shoring* y *near-shoring*, en el cual las firmas prefieren abastecerse de proveedores más cercanos geográficamente (dentro del mismo país o en países vecinos) y por consiguiente dar un mayor empuje a los procesos de integración y cadenas de valor regionales, que podrían ser más resilientes ante estas vicisitudes (Actis y Zelicovich, 2020).

El otro fenómeno global que está teniendo importantes repercusiones sobre los flujos de comercio (y que fue acelerado por la pandemia del COVID) es el de la digitalización de los procesos de comercio exterior. La transición digital se ha dado tanto en lo referente a trámites y procedimientos aduaneros (que se analizan con más detalle en el próximo apartado y en el Capítulo 3) como en el mercadeo, registro y pago de las operaciones de venta vía plataformas de comercio electrónico. Ambos procesos pueden desempeñar un papel preponderante y ser un vehículo para expandir las exportaciones.

La evidencia sobre el volumen de ventas externas que se realiza vía plataformas de comercio por internet es escasa y parcial.¹⁶ Sin embargo, varios estudios muestran que el incremento en el uso de Internet y la banda ancha aumenta el comercio internacional de bienes y servicios y la variedad de exportaciones.¹⁷ Para las empresas, el uso de tiendas en línea y plataformas mundiales de comercio electrónico está asociado con mayores exportaciones y la diversificación de los mercados, así como con costos de comercio más bajos. Esto sugiere que el internet y el comercio electrónico ayudan a los compradores a conocer e interactuar con facilidad con empresas en otros países y acceder a una variedad más amplia de productos y mercados (Suominen, 2019).

¿Qué implicancia tiene esto para el comercio regional? ¿De qué manera estas nuevas tecnologías que mejoran la conectividad desafían el impacto de la distancia sobre el comercio y por lo tanto las ventajas de la geografía, el surgimiento de bloques naturales y la tendencia a la regionalización del comercio?

16. A nivel global, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, 2019) estima que el comercio transfronterizo entre negocios y consumidores (B2C, por su abreviación en inglés) representa el 10 % de las ventas totales de comercio electrónico.

17. Ver Freund y Weinhold (2004; 2002); Riker (2014, 2015); Osnago y Tan (2016); Banco Mundial (2016).

Es de esperar que estos efectos dependan del tipo de producto de que se trate. Para el caso de bienes cuyo consumo requiere el traslado físico, como ocurre con los productos primarios o manufacturados finales e intermedios, si bien las plataformas pueden agilizar y reducir el costo de acceder a mayores clientes (una ventaja especialmente importante para las pymes), no pueden evitar la parte física de la transacción, por lo cual se requieren infraestructuras de almacenamiento, logística y transporte complementarias. En la medida que estos costos son menores a nivel regional, la digitalización de las transacciones podría implicar un mayor comercio, ya que esta tecnología permite bajar parte de los costos del comercio, mientras que la cercanía geográfica ayuda con aquellos referidos al transporte. En otras palabras, en este caso, la digitalización, al reducir ciertas barreras al comercio, hace más visibles aquellas asociadas con la distancia.

En principio esto no ocurriría con aquellos productos cuyo consumo no requiere traslado físico o cuyo costo de traslado se reduce enormemente vía los medios digitales. Esto sería el caso de aquellas exportaciones asociadas con servicios profesionales de consultoría y tecnológicos y con servicios de entretenimiento, entre otros. No obstante, la evidencia preliminar que existe aplicada al caso de Estados Unidos sugiere que, aun en estos productos, los consumos son mayores para aquellos provenientes de países que están físicamente cercanos (Blum y Goldfarb, 2006; Goldfarb y Tucker, 2019; Lendle et al., 2016). Posiblemente, aspectos asociados a la lengua y la cultura estén teniendo un rol en estos comportamientos.

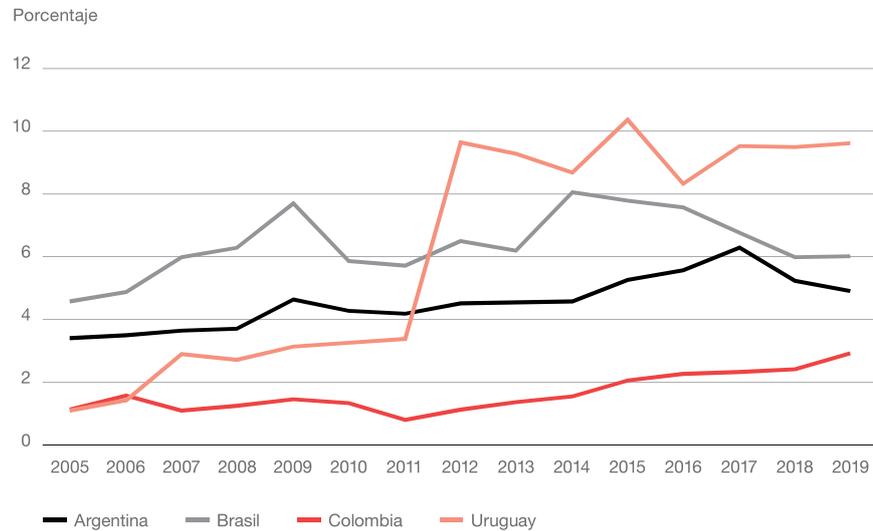
La posibilidad de que la digitalización del comercio transfronterizo promueva un mayor nivel de exportaciones de servicios intensivos en conocimiento es relevante en el contexto de algunos países de la región que ya están aprovechando esta posibilidad a partir del surgimiento de empresas de creación reciente (*startups*) y el crecimiento de empresas ya establecidas. Estas empresas ofrecen servicios empresariales y tecnológicos (software para el comercio electrónico, diseño y administración de páginas webs, ciberseguridad, almacenamiento de datos, gestión administrativa, educación y formación laboral, etc.) a empresas extranjeras (globales y regionales), las cuales tercerizan parte de sus procesos productivos en proveedores de la región. Para el conjunto de América Latina, esas exportaciones todavía no representan un valor muy relevante en el total de las exportaciones (alrededor del 2 % comparado con casi el 7 % para el promedio de la OCDE). No obstante, estas ventas externas de servicios tecnológicos y de conocimiento se han dinamizado en los últimos años en un subconjunto de países y una buena parte de estos servicios se venden en mercados regionales. El caso más notable es el de Uruguay, donde en la última década han crecido del 3 % a casi el 10 % del total de las exportaciones (Gráfico 1.5).

En consecuencia se puede concluir que la aparición y masificación del comercio electrónico transfronterizo también puede constituirse en un instrumento para impulsar la internacionalización de las empresas de América Latina y que los mercados regionales aún pueden desempeñar un papel importante dentro de esta estrategia.

El comercio electrónico puede ayudar a impulsar la internacionalización de las empresas de América Latina por la facilitación de acceso a nuevos clientes y la reducción de costos de transacción.

Gráfico 1.5

Participación de las exportaciones de servicios tecnológicos sobre las exportaciones totales



Notas: El gráfico muestra el valor de las exportaciones de servicios tecnológicos y de conocimiento como porcentaje de las exportaciones totales de bienes y servicios para Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay. La categorización los servicios se realizó con base en el Manual de Clasificación de Servicios de la Balanza de Pagos Extendida en su versión 2010 (EBOPS 2010, por sus siglas en inglés). Se consideraron como servicios tecnológicos y de conocimiento los ítems SJ1 (servicios de investigación y desarrollo), SJ2 (servicios de consultoría profesional y de gestión) y SJ3 (servicios técnicos, comerciales y otros servicios empresariales).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OMC y UNCTAD (2020).

Costos del comercio

Los determinantes del comercio internacional son múltiples y han sido explicados de diversas formas. Entre ellas se destacan la tradicional teoría de las ventajas comparativas basadas en la dotación de factores, el enfoque que resalta las diferencias en la productividad sectorial entre países originadas en la tecnología y aquel que pone énfasis en las ganancias de escala, que a su vez permiten mayor especialización y generación de variedades y fomentan el comercio intraindustrial (insumos). Todos estos argumentos teóricos son compatibles con el llamado «modelo gravitacional estructural de comercio internacional»,¹⁸ en el que los flujos de exportaciones bilaterales entre países se explican, por un lado, por distintos factores que determinan los costos del comercio (por ejemplo, la distancia, los costos de transporte y logísticos, los aranceles, etc.) y, por el otro, en función del tamaño de las economías con relación a la economía mundial. Este modelo ha sido objeto de múltiples test empíricos en los últimos 20 años y ha mostrado una

18. Ver Novy (2013).

sorprendente robustez en términos de sus resultados y capacidad predictiva.¹⁹ Extensiones más recientes (Anderson y van Wincoop, 2003; Novy, 2013) muestran que para estimar correctamente el efecto de los costos del comercio en las exportaciones bilaterales debe incluirse también el comercio interno, ya que la existencia de costos de comercio internacionales no solo genera sustitución entre importaciones provenientes de diferentes orígenes, sino también entre estas y los bienes producidos localmente.²⁰

El Capítulo 2 desarrolla nuevas estimaciones del modelo gravitacional estructural que sirven para evaluar cuantitativamente el impacto sobre los flujos de comercio de los acuerdos comerciales preferenciales, los cambios en los aranceles de NMF (apertura unilateral y multilateral), la estructura productiva o ventajas comparativas, el efecto de la geografía (por ejemplo, la distancia) y variables que hacen explícita la complementariedad entre la integración regional y la apertura global (no discriminatoria).²¹

Como preámbulo a estas estimaciones es útil presentar aquí indicadores que resumen el efecto conjunto de los costos del comercio internacional y que, si bien son consistentes con el modelo gravitacional del comercio (Novy, 2013), no surgen de estimaciones econométricas. Estos indicadores de costos del comercio internacional, que se miden con relación a los costos del comercio doméstico, están inversamente relacionados con la razón entre el promedio geométrico de los flujos internacionales de intercambio bilaterales y el comercio doméstico en cada país²², tal como se describe en el Recuadro 1.2.

Este indicador de «proximidad» que mide la relación entre comercio externo e interno y que, como se mencionó, se comporta de manera inversa a la razón entre los costos de comercio internacional relativos a los domésticos (Moncarz et al., 2021), puede ser calculado fácilmente una vez que se tienen los datos en valor bruto de los flujos de intercambio entre países y del comercio doméstico.^{23,24} El Gráfico 1.6 muestra las estimaciones de la evolución de este indicador entre los extremos del período 1995-2015, distinguiendo el comercio intrarregional del extrarregional y tomando el total de las exportaciones manufactureras de cada país o región. Esta distinción permite ilustrar cómo ha sido la tendencia a la integración de cada bloque y en qué medida ha estado determinado por la evolución de los costos de comercio dentro de la región o fuera de ella. La distancia de los segmentos describe la magnitud de dicha expansión, mientras que su pendiente en comparación con la línea de 45 grados muestra el sesgo que ha tenido en términos de comercio al interior de las regiones frente al resto del mundo.

19. Yotov et al. (2016) presentan una guía práctica para el análisis de políticas comerciales utilizando el modelo gravitacional estructural.

20. Ver derivación del modelo en el Apéndice del Capítulo 2.

21. El Capítulo 3 amplía este análisis para incorporar variables asociadas con la facilitación del comercio.

22. La consistencia de este indicador con el modelo gravitacional estructural se comprueba por el hecho de que utiliza los flujos de comercio interno para inferir la magnitud de los costos de comercio internacional con relación a los costos de comercio interno.

23. Las exportaciones a considerar pueden ser alternativamente el valor total o aquellas referidas a productos o sectores específicos (p. ej. bienes manufacturados).

24. En Moncarz et al. (2021) se explica en detalle la metodología para el cálculo del valor bruto del comercio interno a partir de los datos de cuentas nacionales de los países. Ver resumen en el Apéndice del Capítulo 2 (p. 108).

Recuadro 1.2

Indicadores agregados de costos del comercio

Siguiendo a Novy (2013), se puede derivar la expresión que relaciona la razón del promedio (geométrico) del comercio bilateral entre el país i y j y el comercio interno, con la inversa de los costos de comercio bilaterales entre esos países relativos a los costos de comercio internos tal como se muestra en la siguiente fórmula,

$$\left(\frac{X_{ij} X_{ji}}{X_{ii} X_{jj}} \right)^{\frac{1}{2}} = \left(\frac{t_{ij} t_{ji}}{t_{ii} t_{jj}} \right)^{-\left(\frac{1}{2}(\sigma-1)\right)} \quad (1)$$

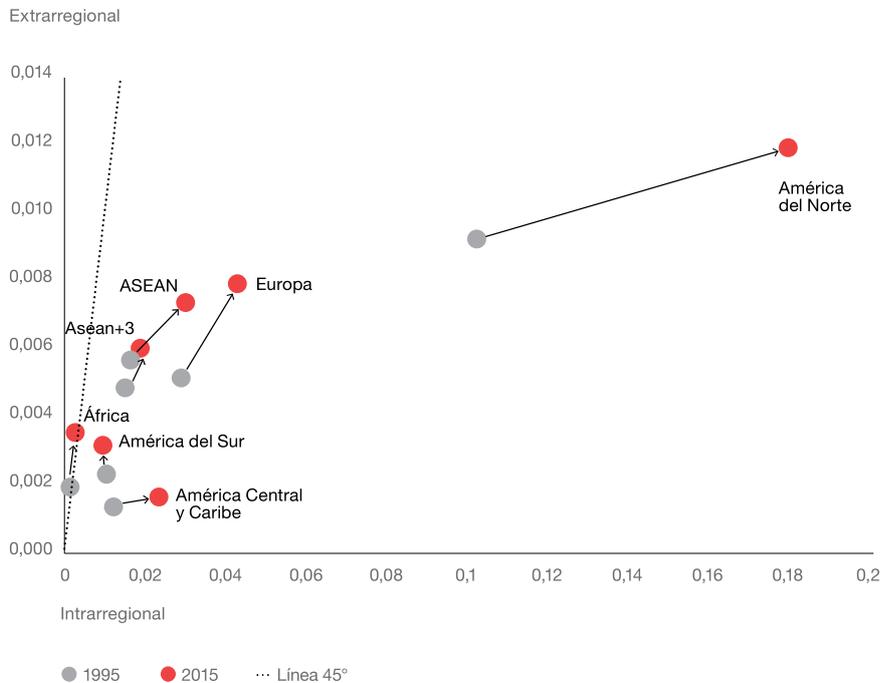
Donde x_{ij} son las exportaciones del país i al país j ; y x_{ii} es el comercio interno del país i (x_{ij} lo mide para el país j); t_{ij} representa los costos de comercio involucrados en las exportaciones de i a j ; t_{ii} son los costos de comercio internos dentro del país i y $\sigma-1$ (con $\sigma > 1$) es la elasticidad del comercio en relación a sus costos, que en esta versión del modelo depende de la elasticidad de sustitución entre variedades tanto importadas como domésticas, parámetro determinado por las preferencias.

A partir de la ecuación (1) se ve que los flujos de comercio internacional bilaterales entre i y j relativos al comercio doméstico (un indicador de «proximidad» entre pares de países) serán mayores cuanto menor sea el promedio geométrico de los costos del comercio entre i y j y cuanto mayor sean los costos de comerciar las variedades domésticas. Al mismo tiempo, dados esos costos relativos, el comercio bilateral aumentara cuanto más baja sea la elasticidad del comercio determinada por la sustitución entre las variedades importadas desde distintos orígenes, y entre éstas y aquellas de origen las doméstico (σ). Esto hace más difícil evitar esos costos reemplazando importaciones desde otros orígenes o por producción doméstica.

Fuente: elaboración propia con base en Novy (2013).

En un extremo se destacan América del Norte (incluyendo a México) y la UE, donde se da un importante aumento del comercio, tanto global como al interior de la región, pero que claramente fue más intensivo en el margen regional, lo que reflejaría reducciones en los costos relativos del comercio entre los países vecinos en mayor magnitud que con los socios extrarregionales (y ambos mayores que la reducción de costos domésticos). Asean (que esta integrado por países en desarrollo con economías de menor tamaño) también muestra una marcada reducción de los costos de comercio con un sesgo mayor hacia el interior de dicha región. El mismo efecto se da cuando se agregan a las economías más grandes de Asia (Asean+3) aunque la magnitud es menor. La información para América Latina muestra que, en el caso de América Central y el Caribe, también ha habido una importante expansión del comercio internacional (y la reducción de costos implícita) con mayor peso dentro de la subregión. En el otro extremo sobresale América del Sur, donde el comercio internacional aumenta en una proporción reducida y a la vez tiene una mayor inclinación hacia los mercados extrarregionales, sugiriendo que los costos del comercio se redujeron en mayor proporción hacia estos destinos comparados con aquellos localizados dentro de la región. Esta evidencia reafirma parte de lo visto en el apartado previo, cuando se mostraron indicadores más simples de la evolución del comercio. Finalmente, en el caso de África subsahariana, la expansión del comercio (y reducción en los costos) se mantuvo prácticamente sobre la línea de 45 %, lo que sugiere un patrón de evolución balanceado entre destinos regionales y extrarregionales.

Gráfico 1.6
Indicadores de proximidad por regiones y por destinos, 1995 y 2015



Notas: El gráfico muestra las estimaciones de los indicadores de proximidad (inverso de costos de comercio) comparando los años 1995 y 2015 para varias regiones del mundo y distinguiendo el comercio intrarregional (eje X) del extrarregional (eje Y). La distancia de los segmentos describe la tendencia de integración de cada bloque y en qué medida esta se determina por la evolución de los costos del comercio dentro y fuera de la región, mientras que su pendiente en comparación con la línea de 45 grados muestra el sesgo que ha tenido en términos de comercio al interior de las regiones frente al resto del mundo. Los detalles sobre los países incluidos en cada región se pueden consultar en el Apéndice (p. 71).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Moncarz et. al (2021).

Estas estimaciones agregadas de costos de comercio descriptas por (el inverso de) los indicadores de proximidad resumen una serie de barreras arancelarias, no arancelarias, regulatorias y de facilitación del comercio, así como costos de transporte y logísticos que afectan la competitividad que tienen las firmas en la región con relación al resto del mundo. Si bien son útiles para una evaluación macro del grado en que las regiones y, en particular, América Latina han evolucionado en su inserción comercial internacional, no son prácticas para una discusión de política que identifique qué barreras al comercio son más relevantes y qué tipo de medidas deberían aplicarse para promover un mayor intercambio, sobre todo en el ámbito regional, donde se observa un marcado retraso. A continuación, se describen brevemente algunos indicadores que ayudan a evaluar la magnitud de cada una de estas barreras.

América del Sur presenta poco dinamismo entre 1995 y 2015 en sus indicadores de proximidad (cociente entre comercio internacional y comercio interno) sobre todo en lo referente al intercambio intrarregional.

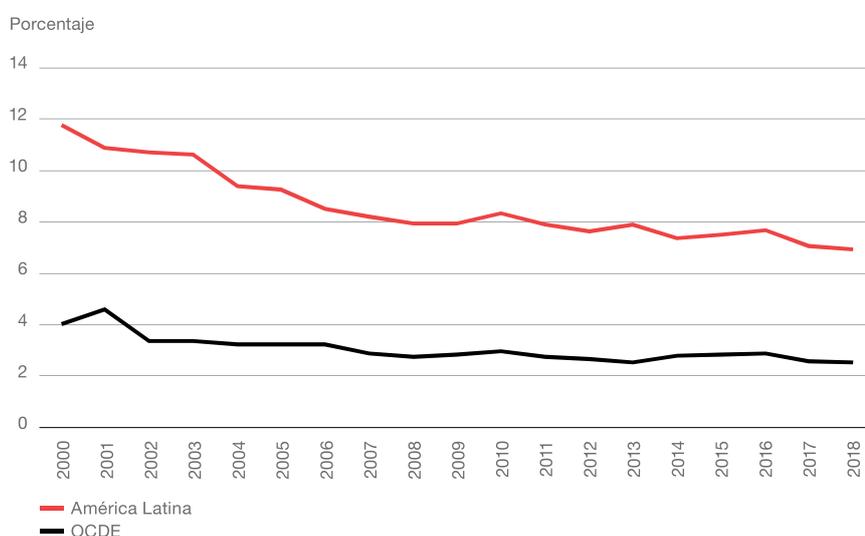
A pesar de distintas iniciativas de liberalización, los aranceles en América Latina son aún elevados en comparación con los de economías desarrolladas.

Aranceles y medidas no arancelarias

La región ha encarado desde mediados de la década de los ochenta y principios de los noventa procesos de liberalización comercial a nivel unilateral y en el contexto de ALC negociados tanto con socios regionales como extrarregionales. Estos procesos han implicado importantes bajas en las tarifas efectivas aplicadas a las importaciones, aunque, como se muestra en el Gráfico 1.7, aún se mantienen altas en relación con lo que se observa en promedio para los países desarrollados.

Gráfico 1.7

Evolución de las tarifas promedio aplicadas en América Latina y en la OCDE



Notas: El gráfico muestra la evolución de las tarifas promedio aplicadas a todos los productos en América Latina y en los países de la OCDE. Las tarifas regionales se calculan como el promedio simple de las tarifas aplicadas por los países de cada región. Los detalles sobre los países incluidos en cada región se pueden consultar en el Apéndice (p. 77).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Mundial (2020e).

No obstante, la información sobre tarifas por agrupaciones subregionales para el año 2017 que se presenta en el Cuadro 1.5 muestra una importante heterogeneidad.²⁵ Por un lado, tanto los países pertenecientes a la Caricom como al Mercosur mantienen una alta protección en relación con otras subregiones de América Latina o bloques externos. Por ejemplo, en el Caribe las tarifas externas alcanzan el 12 % aunque son mucho más reducidas internamente (2,7 %). Por su parte, el Mercosur aplica al TLCAN, la UE y la Asean+3 tarifas que en promedio llegan casi al 8 % y de un nivel similar, dentro de la región, a los países de América Central.²⁶ Por otro lado,

25. Las tarifas del Gráfico 1.7 y el Cuadro 1.5 no son estrictamente comparables por corresponder a distintas fuentes. Las tarifas mostradas en el cuadro se han actualizado para reflejar en cada caso la existencia de acuerdos de libre comercio que modifican las alícuotas, haciéndolas diferentes de las que declaran los países como NMF. Ver detalle en Teti (2020).

26. Las tarifas externas del Mercosur fueron elevadas en el período 2010-2015. Ver detalle Capítulo 2.

negociaciones realizadas entre el Mercosur y países de la Alianza del Pacífico han permitido una reducción importante en dicha protección (con tarifas del 1,6 %), aunque en el caso de México los acuerdos entre este país y las economías más grandes del Mercosur (Brasil y Argentina) aún son limitados y persisten barreras arancelarias importantes (Mesquita Moreira, 2018; Mesquita Moreira et al., 2019). Adicionalmente, se muestra que la liberalización interna dentro del Mercosur ha sido mayormente completada con tarifas promedio cercanas a cero. Ello se observa también en los otros bloques (diagonal principal del Cuadro 1.5), donde las tarifas internas aplicadas son muy reducidas (cero en el caso de la UE y el TLCAN y el 2 % en Asean+3²⁷).

Las tarifas que la Alianza del Pacífico impone a los demás países y regiones son las más bajas (menores o cercanas al 2 %, salvo con el Asean+3, que ascienden al 4,5 %) como consecuencia de los numerosos acuerdos firmados por los Estados miembro con otros bloques. En el interior de la Alianza, las preferencias arancelarias son reducidas, con una tarifa interna cercana a cero. Algo similar se observa en Centroamérica, aunque las tarifas aplicadas allí son un poco más elevadas: entre el 4 % y el 6 % para la tarifa externa y el 2,8 % para la interna.

Por tipo de producto, la información muestra que el Mercosur mantiene una protección más alta en las manufacturas que en el sector agrícola (ganadería, caza, silvicultura y pesca), mientras que en América Central y los países de la Alianza del Pacífico se verifica el comportamiento opuesto (ver Cuadro A 1.4 del Apéndice). También las exportaciones de bienes agrícolas desde América Latina (y del Mercosur en particular) enfrentan mayores aranceles en la UE y Asean+3.

Cuadro 1.5

Tarifas internas y externas por bloques comerciales (en porcentaje), 2017

Región importadora	Región exportadora							
	Mercosur	Alianza del Pacífico	CAN	MCCA+RD	Caricom	Unión Europea	TLCAN	Asean+3
Mercosur	0,04	1,55	0,55	7,59	7,77	7,78	6,75	7,77
Alianza del Pacífico	1,23	0,34	0,62	2,31	5,03	1,09	0,55	4,50
CAN	0,69	1,04	0,26	6,15	6,70	4,29	4,30	7,09
MCCA+RD	5,37	2,79	4,58	0,65	4,54	3,82	2,05	5,34
Caricom	12,24	12,10	12,10	11,49	2,57	6,91	12,25	12,26
Unión Europea	3,57	0,60	0,37	0,45	0,02	0,00	1,75	2,30
TLCAN	2,15	0,42	0,98	1,01	2,68	1,42	0,24	2,95
Asean+3	6,87	5,86	6,28	6,83	6,91	6,17	6,46	1,98

Notas: El cuadro presenta las tarifas promedio aplicadas (en porcentaje) en 2017. La región importadora es el bloque comercial que aplica la tarifa y la exportadora la que la recibe. Los detalles sobre los países incluidos en cada región se pueden consultar en el Apéndice (p. 78).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Teti (2020).

27. Las relativamente altas tarifas en el Asean+3 con otras regiones se deben a aranceles al agro de Corea del Sur. Si se excluye a este país, estas tarifas se reducen casi 1 punto porcentual. La tarifa interna dentro de Asean también es sensiblemente menor (0,68 %).

En resumen, es claro que se ha avanzado bastante en las reducciones tarifarias aplicadas salvo en la Caricom que mantiene tarifas elevadas con casi todos los bloques. Excluyendo este caso, de todas formas hay tarea por hacer. Por ejemplo, el Mercosur aún mantienen una protección elevada respecto a países de otras subregiones de América Latina (como América Central) y los de fuera de la región, al igual que en algunos sectores, como las manufacturas, mientras que otros acuerdos (como la Alianza del Pacífico) tienen altas tarifas para algunos bienes agrícolas. Por otro lado, existe margen para reducir tarifas entre Centroamérica y el resto de las subregiones de América Latina, así como entre los países más grandes de la región: México, por un lado, y Argentina y Brasil, por el otro. El impacto de estas barreras arancelarias sobre los flujos de comercio, tanto aquellas fijadas en el contexto de los ALC como las establecidas bajo normas de NMF, son evaluadas cuantitativamente en el Capítulo 2.

En relación a las barreras no arancelarias (BNA), estas se clasifican en medidas técnicas y no técnicas. Dentro de las primeras se encuentran, por un lado, medidas sanitarias y fitosanitarias y, por el otro, requisitos de etiquetado y técnicos de los productos, incluidos los certificados, pruebas e inspección. Estas medidas técnicas no siempre hay que verlas como restricciones al comercio, que por tanto reducen el bienestar, ya que muchas de ellas tienen por objetivo salvaguardar la calidad de los productos y la seguridad sanitaria tanto para personas como para la producción agropecuaria. Lo importante es que estos requisitos se apliquen en forma transparente y predecible.

Dentro de las medidas no técnicas se incluyen restricciones al comercio que son difíciles de justificar desde el punto de vista del bienestar. Estas abarcan medidas *antidumping*, compensatorias y de salvaguardia, y restricciones cuantitativas, como requisitos de licencias, cuotas y otras medidas de control de cantidades, además de prohibiciones de importación que no están relacionadas con barreras sanitarias y fitosanitarias o técnicas. Estas medidas no técnicas incluyen también controles de precios para los bienes importados, dirigidas a apoyar o estabilizar el precio interno de los productos competidores o aumentar los ingresos fiscales.

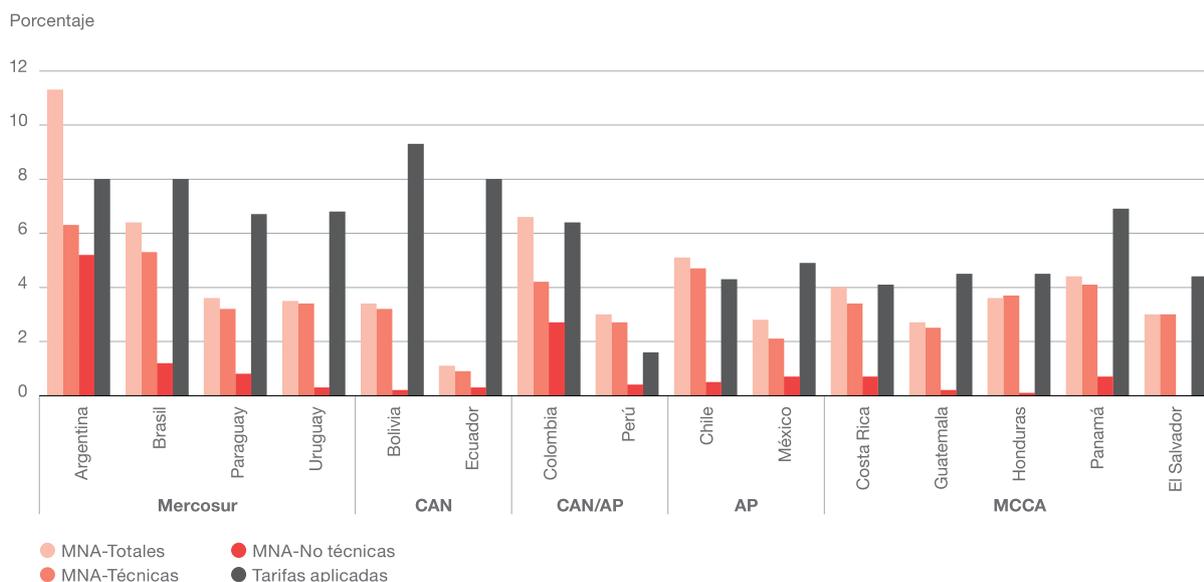
La evidencia sobre el uso o aplicación de cada una de estas medidas no arancelarias sobre el total de estas regulaciones (ver detalle Cuadro A 1.5 en el Apéndice) indica que las más comunes son las medidas sanitarias y fitosanitarias. Le siguen los requisitos asociados con etiquetado y características técnicas de los productos.

Las menos utilizadas relativamente son las medidas no técnicas, como las *anti-dumping* y salvaguardias, las licencias no automáticas, las cuotas, las prohibiciones y otros controles cuantitativos. El uso de estas medidas, que tienen mucho más impacto en términos de restringir los flujos de comercio, están sujetas a regulaciones más estrictas por parte de la Organización Mundial del Comercio y también su aplicación está más restringida para el comercio intrarregional dentro de los acuerdos de libre comercio (aunque no necesariamente contra terceros países). Dentro de la región, la Caricom es la subregión que más intensivamente usa este tipo de restricciones (con una participación del 60 % dentro del total de medidas) lo que es consistente con el elevado nivel de tarifas visto anteriormente. Luego le siguen el Mercosur (7 %), la CAN (7 %) y la AP (6 %). Por su parte, la UE también las aplica con cierto grado de intensidad (11 % del total).

El uso relativo de medidas no arancelarias de distinto tipo no permite evaluar el nivel de restricciones que estas barreras implican. Para ello se necesitaría estimar el impacto que tienen sobre el precio de las importaciones, esto es, calcular lo que podría ser un equivalente tarifario. La evidencia disponible sobre las tarifas equivalentes de las barreras no arancelarias que se muestra en el Gráfico 1.8 sugiere que estas pueden representar importantes restricciones al comercio y en varios casos ser comparables en magnitud o aún más altas que las barreras tarifarias.²⁸ Por ejemplo, dentro del Mercosur, la suma de los costos de medidas técnicas y no técnicas en Argentina implica un arancel equivalente para las importaciones del 11 %, más elevado que la tarifa externa promedio (del 8 %). En el caso de la Alianza del Pacífico, Colombia muestra una tarifa equivalente de BNA del 7 %, mientras que el arancel promedio es del 5,7 %.²⁹ La negociación de acuerdos de libre comercio (regionales y extrarregionales) permite ir reduciendo estas barreras o en todo caso homogeneizarlas y mermar la discrecionalidad en su uso. Como se verá en las estimaciones del Capítulo 2 este efecto impulsa el comercio bilateral.

Gráfico 1.8

Tarifa equivalente de barreras no arancelarias por países y bloques



Notas: El gráfico presenta una estimación promedio para el periodo 2013-2015 del equivalente ad-valorem de las medidas no arancelarias (MNA). Se calculan como el arancel equivalente que sería necesario imponer para obtener el mismo cambio en la cantidad importada que ocurre debido a la presencia de barreras no arancelarias. Se presentan las tarifas ad-valorem equivalentes totales y su desglose en medidas técnicas (sanitarias y fitosanitarias, requisitos de etiquetado, entre otras) y no técnicas (medidas comerciales, restricciones cuantitativas, controles de precios, medidas financieras, entre otras). Asimismo, se muestran las tarifas aplicadas para el año 2017.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de AVE (Banco Mundial, 2020a) y Teti (2020).

28. No existen estimaciones disponibles sobre tarifas equivalente de barreras no arancelarias para los países de la Caricom.

29. Esto también ocurre en el caso de la UE y el TLCAN donde, dado el relativo bajo nivel de las tarifas aplicadas, el equivalente tarifario de las BNA es bastante más alto (6,5 % frente al 1-1,2 %). En el caso de los países del Asean+3 la diferencia es mucho menor (6,3 % frente al 5,2 %).

Costos aduaneros, logísticos y de transporte

A los costos que imponen las tarifas y las barreras no tarifarias, tanto para las importaciones que entran en los países de América Latina como para las exportaciones con destinos regionales y extrarregionales, hay que sumar los costos ocasionados por la gestión de los trámites de aduana. También se deben agregar los correspondientes a otras agencias relacionadas con el comercio exterior (p. ej., sanidad animal) y a la logística asociada con el transporte de la mercadería. La evidencia muestra que, a medida que las tarifas y otras barreras no tarifarias van disminuyendo, estos componentes del costo del comercio empiezan a tener cada vez más importancia en la competitividad de los países. Por lo tanto, la simplificación de trámites aduaneros y la mejora en infraestructura de logística y transporte, tanto doméstica como la que conecta con los mercados internacionales, pueden jugar un papel muy relevante en la expansión del comercio (Mesquita Moreira et al., 2013; Mesquita Moreira et al., 2008; Volpe Martincus, 2016).

Los costos aduaneros, logísticos y de transporte pueden tener mayor impacto en el comercio regional sobre todo cuando se han reducido las barreras arancelarias, y estos otros costos se hacen más visibles.

Si bien estas medidas en principio no discriminan entre los orígenes de las importaciones y destino de las exportaciones, en los hechos pueden tener mayor impacto en el intercambio regional. Como se mencionó antes, en un contexto de baja de aranceles de NMF, la reducción de estos otros costos del comercio podría impulsar en forma más que proporcional el comercio regional y potenciarse por la firma de acuerdos comerciales que reducen aún más los aranceles. Estas políticas, que son tratadas con más detalle en los Capítulos 3 (sobre los trámites aduaneros y la facilitación del comercio) y 4 (sobre los costos de transporte y logística), fortalecen el proceso de regionalismo abierto, ya que el comercio regional no se incrementa por distorsiones que generan desvío de comercio, sino por medidas que resultan en creación de comercio (BID, 2002; Garriga y Sanguinetti, 1995a).

La importancia de estos costos asociados con los trámites aduaneros y de frontera, la logística y el transporte no pueden subestimarse. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Logística en Colombia menciona que estos pueden alcanzar el 25 % del valor de las ventas (se excluyen las microempresas); este valor debe compararse con costos logísticos del 13,5 % para operaciones en el mercado doméstico [Consejo Nacional de Consultoría, 2021a]. En promedio, los costos logísticos en América Latina asociados con el comercio exterior varían entre el 18 % y el 35 % del valor del producto. Sin embargo, pueden llegar a más del 45 % para las pymes, mientras que oscilan entre el 15 % y 18 % para las empresas más grandes (FIEL, 2021; Guasch, 2011). Estas estimaciones claramente sugieren que estos gastos están significativamente por encima de aquellos que hoy representan las barreras arancelarias y no arancelarias expuestas previamente.

Como se ha mencionado, el sistema logístico del comercio internacional consta de dos componentes. El primero tiene que ver con los procesos de facilitación del comercio relacionados con trámites aduaneros. Esto incluye rastreo e inspección de cargas, manejo del riesgo, entrega y verificación de documentación (p. ej., certificados de origen, sanitarios y fitosanitarios), uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y las ventanas únicas de comercio exterior (VUCE) para facilitar y agilizar estos trámites, entre otros. El segundo se relaciona con la infraestructura de servicios de transporte, que incluye tanto los nodos de transbordo del comercio exterior (compuestos a su vez por los puertos, aeropuertos y pasos fronterizos) como los traslados de carga (que comprenden las carreteras internas e internacionales, el tránsito marítimo y el transporte aéreo). El Cuadro 1.6 resume estos componentes.

Cuadro 1.6

Componentes del sistema aduanero y logístico del comercio internacional

Componentes	Funciones	Instrumentos y procesos
Infraestructura de servicios de transporte	Nodos de transbordo del comercio exterior	Puertos, aeropuertos y pasos fronterizos
	Traslado de la carga	Carreteras, tránsito marítimo y transporte aéreo
Facilitación del comercio	Trámites aduaneros	Entrega y verificación de documentación, uso de las TIC y Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) Programas Exporta Fácil Rastreo e inspección de cargas (manejo de riesgo). Operadores Económicos Autorizados (OEA) Permisos de circulación de cargas internacionales (TIM)

Fuente: Elaboración propia.

Estas dos áreas de intervención son muy relevantes desde el punto de vista de medidas muy concretas que los países pueden aplicar, tanto en forma unilateral como en el contexto de acuerdos de libre comercio. Estas acciones no revisten controversia, como en general ocurre con las medidas arancelarias, y tienen el potencial de aumentar sensiblemente las oportunidades de las empresas de acceder a mercados internacionales. En el próximo apartado se resumen con más detalle algunas de las iniciativas de política sobre facilitación del comercio y servicios de logística y transporte que son muy relevantes en una agenda que promueva la integración regional y global.

Una agenda de políticas para fortalecer la integración comercial regional y global

El diagnóstico presentado en los apartados previos muestra que la participación de América Latina en el comercio global es baja y lleva décadas estancada. Ello se explica en parte por el bajo nivel de comercio intrarregional. Por lo tanto, una agenda de políticas que promueva una mayor inserción de las empresas de la región en los flujos de comercio internacional debe contemplar también un mayor aprovechamiento de dicho espacio al interior del continente, como un complemento de las estrategias de inserción global. De hecho, como se mencionó en el apartado conceptual y se verá con más detalle en el Capítulo 2, ambos tipos de caminos de liberalización se refuerzan mutuamente. Ya se vio cómo el comercio entre países pertenecientes a la UE, TLCAN, y Asean+3 es muy significativo y explica una buena parte de la expansión del comercio internacional de estas economías. Cabe preguntarse entonces por qué América Latina no ha podido avanzar en esta materia a pesar de los más de 30 años de iniciativas de acuerdos de libre comercio a nivel regional. En respuesta a esta pregunta, a continuación se discute una agenda de políticas para fortalecer la integración regional y global que recoge los principales resultados y conclusiones que se presentan en el resto de los capítulos del reporte.

Aranceles y barreras no tarifarias

La evidencia que fue presentada previamente sobre los costos del comercio muestra que, por el lado de los aranceles, ha habido progreso en la reducción de tarifas entre los firmantes de los principales acuerdos comerciales de la región. En algunos casos, también se han dado reducciones de tarifas no preferenciales sobre la base de NMF. No obstante, aún se requiere completar algunos nexos entre subregiones y países, por ejemplo, la liberalización del comercio entre Centroamérica (y el Caribe) y América del Sur y entre las grandes economías de la región (México, por un lado, y Argentina y Brasil, por el otro).³⁰ Esto puede darse tanto por el mecanismo de liberalización no preferencial sobre bases de NMF o a través de negociaciones plurilaterales. También subsisten barreras no arancelarias que, como se documentó, en algunos casos implican tarifas equivalentes relativamente altas, que deben, o bien ser eliminadas, o bien procurar su homogeneización y dar mayor transparencia y previsibilidad a la forma de aplicarlas.

El Capítulo 2 aporta evidencia sobre el hecho de que la persistencia de estas barreras arancelarias y no arancelarias es una de las razones que explica el bajo dinamismo que ha tenido el comercio al interior de América Latina. Con datos correspondientes al período 1995-2015 para los sectores manufacturero y agrícola, se estima una ecuación de comercio gravitacional estructural donde el intercambio de bienes entre dos países depende del tamaño de las economías y los costos del comercio (incluidas las barreras comerciales y la distancia o costo del transporte). La estimación también toma en cuenta el comercio de estos productos dentro y fuera de los países. Uno de sus principales objetivos es analizar los efectos de los principales acuerdos de libre comercio (ALC) de América Latina. Los resultados muestran que el establecimiento de un ALC tuvo un rol dinámico en el comercio manufacturero en el caso del Mercado Común Centroamericano (MCCA), explicando más del 10 % de la variación de las exportaciones internas del bloque durante el período analizado y muy poco aporte en los acuerdos plurilaterales más importantes de Sudamérica: en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) este canal da cuenta del 3,5 % de la variación del intercambio, mientras que para el Mercosur es del 4,5 %.

Este ejercicio identifica no solo la existencia de un tratado y el nivel de preferencias que estos otorgan, sino también en qué medida los países que conforman cada acuerdo han firmado otros arreglos con terceras economías o grupos de países. La acumulación de acuerdos es un factor que podría aumentar el comercio bilateral entre países (más allá de que entre estos exista un acuerdo preferencial), ya que implica la remoción de barreras y homogeneización de regulaciones (p. ej., barreras no tarifarias). Muchas de estas medidas se aplican en forma no preferencial y, por lo tanto, también impulsan el intercambio bilateral, más allá de lo que explica la presencia de preferencias arancelarias establecidas en un ALC en particular. La evidencia confirma un resultado positivo para este factor, lo que estaría mostrando la complementariedad entre las estrategias de liberalización preferencial y aquellas de índole unilateral o multilateral (no preferenciales).

30. Caricom por su parte tiene una importante tarea de reducción de tarifas de NMF y BNA, las cuales, como se vio, son de las más altas de la región.

Otro aspecto que define al regionalismo abierto es en qué medida la firma de tratados preferenciales de comercio a nivel regional (y extrarregional) han estado acompañados por la reducción de tarifas de NMF (reducciones generalizadas sin distinguir país de origen de las importaciones). La baja de estos aranceles también puede tener un impacto importante en el comercio al interior de los acuerdos regionales a pesar de su carácter no preferencial, ya que podría reforzar el efecto de la cercanía geográfica (p. ej., la reducción de aranceles no preferenciales hace más visibles las ventajas por los menores costos de transporte). La evidencia parece apoyar esta hipótesis, ya que esta variable explica una parte significativa del aumento del comercio bilateral. En el caso del Mercosur tuvo un importante efecto negativo (-7 %), dado que estas tarifas se elevaron para este bloque durante el período de análisis. Distinto fue lo ocurrido en la CAN y el MCCA, donde la reducción de aranceles de NMF explicó un 21 % y un 15,5 % del aumento del comercio regional, respectivamente.

Estos resultados permiten concluir que la liberalización comercial fue relevante para aumentar el comercio en algunos de los espacios regionales que se crearon en América Latina, pero no en otros. En el MCCA, que se destaca porque el comercio en manufactura se quintuplicó entre 1995 y 2015, hubo un alineamiento de los caminos de la liberalización preferencial y la no discriminatoria. En la CAN fue activo el camino por reducción de aranceles de NMF y en el Mercosur la suma de ambos efectos fue casi nulo.

Más allá de la liberalización comercial, las estimaciones del modelo gravitacional del comercio permiten evaluar el efecto de variables más estructurales, como la geografía (p. ej., la distancia). Un aspecto que interesa analizar es si el bajo comercio observado en la región también podría deberse a que la ventaja de la proximidad geográfica al interior de América Latina no tiene un correlato tan relevante como en otros bloques en términos de producir menores costos de transporte y logísticos. En otras palabras, la distancia efectiva es mayor que lo que sugiere la cercanía física entre los países en comparación con otras regiones del mundo. Esta hipótesis parece confirmarse en los datos, lo que sugiere que, para impulsar el comercio dentro de América Latina, se debe no solo reducir las tarifas y barreras no arancelarias, sino también poner énfasis en la simplificación de trámites y requisitos en las fronteras, mejorar la infraestructura de transporte y, al mismo tiempo, promover la integración productiva. Estos temas se discuten a continuación.

La liberalización comercial preferencial y no preferencial fue dinamizadora del comercio intrarregional en el Mercado Común Centroamericano y en la Comunidad Andina y casi no tuvo efectos en el Mercosur.

Facilitación del comercio y digitalización de los servicios de comercio exterior

Los costos asociados con los trámites aduaneros y de frontera son muy relevantes e insumen tiempos y recursos que reducen la productividad de las economías. Esto a su vez puede ser particularmente importante para las pymes, cuyo menor nivel de operaciones implica que estos costos afectan más su competitividad.

La facilitación del comercio puede solucionar algunas de las barreras u obstáculos previamente indicados, y el Capítulo 3 ofrece un análisis detallado de estas iniciativas. Estas intervenciones abarcan la simplificación, estandarización, digitalización y armonización de los distintos procedimientos, documentos, pagos de comisiones, certificación de requerimientos técnicos e inspecciones de mercaderías, entre otros trámites que condicionan el movimiento de los bienes, servicios o factores productivos

La aplicación integral del Acuerdo de Facilitación del Comercio podría reducir los costos de comercio globales entre un 12 % y un 18 %.

entre países y que inciden en el costo final al consumidor. Muchas de estas acciones han sido impulsadas a nivel multilateral a través del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), vigente desde 2017. Según estimaciones de la OMC (2015a) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2018), la aplicación integral del AFC podría reducir los costos comerciales a nivel global entre un 12 % y un 18 %, de manera que las mayores ganancias serían para los países de bajos ingresos. Sobre el particular, la OCDE recalca que las políticas que más contribuirán a la reducción de los costos comerciales son las medidas de armonización y simplificación de los documentos comerciales, la automatización de los procesos fronterizos, la optimización de los procedimientos y las formalidades comerciales, y la disponibilidad de información sobre aspectos prácticos del comercio.

Entre los instrumentos más aplicados por los países para llevar a la práctica estas medidas se destacan la ventanilla única de comercio exterior (VUCE), que facilita la digitalización y simplificación de los trámites aduaneros a través de la implementación de un portal donde se concentran todas las gestiones referidas a la operatoria de comercio exterior; la implementación del programa Exporta Fácil (EF), cuyo objetivo es ampliar la participación de las pymes en las exportaciones con servicios de envío postal simplificados; el llamado operador económico autorizado (OEA), que busca certificar a las empresas con probadas capacidades y cumplimiento de los requisitos en materia de operaciones de comercio exterior y a través de ello reducir los controles a las cuales están sujetas; y el régimen de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM), que facilita el transporte internacional de mercancías de exportación a través del territorio de un país con destino a otro mercado.

La mayoría de las medidas de facilitación de comercio se aplican en forma no discriminatoria, favoreciendo a todas las operaciones de comercio exterior, sin importar el origen o destino de las mercaderías. Sin embargo, debe mencionarse el avance en otras iniciativas, como las referidas a la interoperabilidad de bases de datos de comercio exterior (por ejemplo, el reconocimiento mutuo de certificados de reglas de origen digitales) y en particular la interoperabilidad de las VUCE entre países vecinos o los acuerdos sobre transporte transnacional (TIM), que son facilidades que requieren cierto grado de reciprocidad en la aplicación de las medidas. Por este motivo, su efectiva implementación debe estar apoyada por un acuerdo más amplio que facilite la coordinación de políticas entre los países.

Es así como han avanzado algunas de las iniciativas de integración regional en América Latina en esta materia. En el conjunto de casos revisados, el único que ha implementado la interoperabilidad de las VUCE es la Alianza del Pacífico. El TLCAN y el Mercosur plantean el objetivo, pero solo al nivel de la promoción, sin un compromiso explícito de aplicación. En términos de TIM, el MCCA tiene un proceso muy coordinado para facilitar el transporte de carga internacional entre los países miembros.³¹ Las instituciones multilaterales están cooperando con los gobiernos en fortalecer estas políticas de facilitación de comercio apoyando la coordinación y el trabajo conjunto entre los países que comparten fronteras. Este es el caso, por ejemplo, del Programa de Gestión Integral de Fronteras (PROGIF) lanzado por la CAF-banco de desarrollo de América Latina recientemente cuyos principales objetivos y alcance describen en el Recuadro 1.3.

31. Ver los detalles en el Capítulo 3.

Recuadro 1.3

El programa de gestión integral de fronteras (PROGIF) de CAF

El Programa de Gestión Integral de Fronteras de CAF busca apoyar a los países de la región a dar respuesta a los desafíos actuales de facilitación comercial e integración, mediante la adopción de un enfoque integral en el manejo de las fronteras como ejes articuladores de los ecosistemas de productividad. En su desarrollo se buscan priorizar intervenciones estratégicas que den solución a las problemáticas identificadas desde el territorio, con una visión que integra a diferentes sectores y actores relevantes. El PROGIF tiene dos objetivos:

1. Contribuir a ampliar el **acceso a mercados globales** a través de la facilitación de comercio.
2. Fomentar el comercio intrarregional que propicie **encadenamientos productivos y desarrollo local**.

La implementación del programa está orientada a impulsar la identificación de brechas de *infraestructura* fronteriza, que pudiera incluir un centro de atención integrado de frontera; que mejore su operatividad, incluyendo los procesos aduaneros, fitosanitarios y migratorios binacionales; impulsar mejoras normativas, que permitan una correcta homologación de normas y políticas en materia impositiva para el intercambio de bienes y servicios entre los países.

Entre las intervenciones que ya han sido objeto del programa se destacan el Centro Binacional de Atención en Frontera Rumichaca entre Ecuador y Colombia, el proyecto de desarrollo integral de la frontera sur de México (Tabasco) con Guatemala, y el desarrollo de un centro fronterizo en las inmediaciones del nuevo puente sobre el río Paraná entre Argentina y Paraguay.

Fuente: Este recuadro fue elaborado con la contribución de Ana María San Juan.

Un aspecto también importante relativo a la facilitación del comercio se refiere a aquellos mecanismos aplicados al comercio de servicios. Dentro de estos están los servicios de transporte y mensajería, por un lado, y logística, por el otro. Estos servicios se caracterizan por tener un papel primordial en la internacionalización de la actividad económica y son muy complementarios con las medidas de facilitación del comercio para el caso de mercancías vistas previamente y con las inversiones en infraestructura de transporte, que se discuten en el próximo apartado. Las medidas relevantes aquí tienen que ver con la adecuación de las regulaciones internas en las economías, haciéndolas consistentes con las normas internacionales u homologándolas dentro de acuerdos de integración económica. El objetivo de estas medidas es asegurar una mayor competencia (libre entrada de empresas), la posibilidad de permitir proveedores extranjeros y una mayor transparencia y previsibilidad en las regulaciones. Todo ello redundará en menores precios y mayor calidad para estas actividades tan relevantes para el comercio internacional. En tal sentido, se ha visto que los acuerdos de libre comercio más profundos (firmados desde el año 2000) han avanzado sustancialmente en la liberalización del comercio en estos servicios.

Infraestructura de transporte y logística para el comercio y el desarrollo

Los costos logísticos asociados al transporte son muy relevantes para el comercio exterior. Estos costos se refieren no solo a las infraestructuras en puertos, aeropuertos, pasos fronterizos y carreteras internacionales, sino también a la infraestructura de transporte interna que conecta distintos territorios del país con los puntos de salida. En el caso de América Latina, este objetivo parece más relevante dada la evidencia que se presenta en el Capítulo 2 (resumidas en el apartado ¿Comercia poco América Latina?), donde se muestra que la distancia dentro del subcontinente tiene un impacto más negativo sobre los flujos comerciales que en otras regiones del mundo, y ello se debe en parte a la deficiente infraestructura de conexión.

El Capítulo 4 mira en detalle el rol de las infraestructuras de transporte y logística en la integración física de los países de la región y sus consecuencias en el comercio y la integración productiva. Un primer aspecto que merece destacarse es la complejidad inherente al análisis del impacto de estas iniciativas originada en dos características centrales. Primero, la estructura de red del transporte implica la presencia de sustanciales efectos indirectos, que se suman a los efectos directos de modificar la conectividad dentro y entre países: una mejora en la conexión entre dos localidades permite reducir los costos de comercio entre sí, lo cual fomenta la especialización productiva y el aumento de los flujos comerciales. Sin embargo, las localidades que se encuentran más alejadas de la mejora en transporte pueden verse perjudicadas porque tras el cambio enfrentan comparativamente mayores costos de transporte y ello baja su competitividad por la creciente dificultad relativa de acceder a insumos o a mercados para sus ventas. Estos efectos pueden a su vez verse magnificados o moderados por la migración de trabajadores y empresas, cuyas decisiones de relocalización dependerán de los costos de congestión (p. ej., el aumento del precio del suelo) frente a las ganancias de aglomeración (cercanía a otros productores y mano de obra especializada) que enfrenten en las localidades que ven mejorada su conectividad por la renovación o construcción de infraestructura.

Aproximadamente el 95 % de las operaciones de comercio exterior de América del Sur se realizan por vía marítima.

Al analizar la infraestructura de transporte que apoya al comercio internacional en la región, lo primero que se destaca es que, de acuerdo a los datos para 2018, aproximadamente el 95 % del total de las operaciones de comercio exterior de América del Sur se realizan vía marítima. El traslado fluvial y lacustre ocupa un 3 % del total, el terrestre un 2 % y la vía aérea o el ferrocarril menos del 1 % (FIEL, 2021).³² Esta distribución contrasta con la de América del Norte y Central, donde el tráfico carretero ocupa el 42 % del volumen total trasladado internacionalmente, el 10 % corresponde al transporte ferroviario y el 48 % al marítimo (CEPAL, 2019a).

Este patrón de la distribución del transporte tan concentrado en el modo marítimo en Suramérica está explicado en parte por el aumento de la proporción en el comercio de bienes agrícolas y mineros en los últimos años, que en general

32. El bajo volumen del comercio aéreo está claramente asociado con el mayor costo unitario de transporte y por lo tanto se concentra en algunos tráficos particulares vinculados al correo y, sobre todo, al comercio exterior de productos de mayor valor unitario o perecederos (medicamentos y material médico; dinero en efectivo, valores, tarjetas de crédito, metales preciosos y joyas; repuestos y partes industriales; alimentos frescos; flores; animales vivos; productos electrónicos).

demanda infraestructura portuaria para facilitar la carga a granel. Además, esta producción tiene mayormente destinos extrarregionales por lo que el uso del transporte marítimo es el más adecuado por sus menores costos. Por su parte, el comercio intrarregional es más intensivo en transporte terrestre. Por ejemplo, para el año 2017 los datos disponibles indican que el principal modo de transporte es el marítimo con un 47,7 % del valor total, seguido por el transporte por carretera, un 46,4 % (FIEL, 2021).

El análisis más específico relativo a la red de carreteras, que resulta muy relevante para el comercio regional, muestra que en términos de indicadores duros de cobertura, como la cantidad de kilómetros de carretera por cada mil kilómetros cuadrados, la región presenta una muy baja densidad (200 km de carretera cada 1.000 km²) comparada con países de la OCDE. Mas allá de la cobertura, importa también la calidad y un indicador típico de esta es el porcentaje de vías pavimentadas, ya que ello determina, por ejemplo, la velocidad de circulación y otros factores asociados con la calidad de los servicios que prestan las vías (como la accidentalidad). Si bien hubo avances en los últimos años (sobre todo en carreteras primarias), existe mucha heterogeneidad en cuanto a pavimentación entre los países de la región, con valores superiores al 90 % de la red en Panamá, México y Uruguay y tan bajos como el 20 % en Bolivia o Colombia.

Esta baja densidad y alta heterogeneidad en la calidad de las carreteras impacta en el potencial de acceder a los consumidores y clientes que tienen las empresas en los distintos países. Estos mercados pueden ser tanto domésticos como regionales (ciudades en países vecinos). Mejoras en la infraestructura de carreteras, que resulten en aumentos, por ejemplo, de las velocidades promedio, podrían implicar mejoras sustanciales para las empresas en términos de concretar posibles ventas a nivel nacional o en países vecinos.

Incrementos en el acceso a mercados es un indicador intermedio de los posibles beneficios de la mejora en la infraestructura de transporte. Como se mencionó antes, los resultados finales sobre las ciudades o países conectados dependerá de la incidencia de efectos directos e indirectos que ocasiona la mejorada red vial sobre la geografía económica local y regional en la que se apoya. Para evaluar esto en forma más precisa es necesario utilizar modelos espaciales cuantitativos, donde se puedan tener en cuenta todos estos efectos. A modo de ejemplo, en el Capítulo 4 se desarrolla un ejercicio realizado para la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez, que es parte del principal corredor de integración de Bolivia, que conecta las fronteras oriental y occidental del país. Esta infraestructura es muy relevante para un país como Bolivia, que es mediterráneo y cuyas exportaciones deben necesariamente enviarse vía terrestre. Los resultados muestran que la obra fomenta un mayor comercio entre las ciudades y países conectados por la infraestructura, con importantes efectos positivos para la mayoría de las localidades, aunque son más relevantes para aquellas más cercanas a la frontera de Bolivia con Brasil, como Santa Cruz de la Sierra, Montero y Trinidad.

Estos resultados sugieren importantes ganancias de mejorar la infraestructura que apoya al comercio internacional en la región. Ello permitirá a las empresas acceder a los mercados globales con sus exportaciones y en particular fortalecer el comercio regional. Para ello se requiere hacer esfuerzos en términos de inversión pública y privada en estas instalaciones. La región invierte entre 2 % y 3 % del PIB

en infraestructura, lo que no es poco en tiempos de estrecheces fiscales (aunque bastante menos de lo que se asigna en otras regiones en desarrollo, como el Este y Sudeste de Asia). Sin embargo, es primordial la priorización y considerar el hecho de que parte de estos recursos deben también asignarse al mantenimiento de estas instalaciones que en el caso, por ejemplo, de carreteras es un elemento crítico. La gestión eficiente de los activos relacionados con la infraestructura de transporte asociada con el comercio internacional es entonces un componente clave de las políticas de integración. Este tema se retoma más adelante en el apartado final.

Oportunidades y desafíos para la integración energética

La cercanía geográfica podría facilitar la integración productiva y el comercio más allá de mercancías y servicios tradicionales e incluir el intercambio de flujos de energía, en particular, electricidad. La electricidad no es almacenable y debe transportarse por infraestructuras especiales de interconexión que encarecen su traslado, salvo para distancias relativamente cortas. Además, requiere la coordinación de los despachos de los sistemas nacionales, que pueden tener distintos precios y reglas de operación. Por este motivo, la electricidad es un bien transable a nivel regional. El Capítulo 5 describe las oportunidades y retos que ofrece la integración de los mercados energéticos de la región con foco en la electricidad.

Los beneficios potenciales de la integración energética son mayor seguridad de provisión y estabilidad de precios, además del potencial de contribuir a la sostenibilidad ambiental.

El comercio de electricidad potencialmente produce beneficios a través de mejoras en la seguridad de provisión y la estabilidad de precios. Ambos aspectos pueden verse afectados por choques de oferta (dados por condiciones climáticas u otros episodios naturales) y cambios estacionales en la demanda. También el comercio de energía eléctrica genera oportunidades para hacer más eficientes las decisiones de inversión a nivel regional, aprovechando economías de escala que reducen los costos de producción y los precios en forma más permanente. Esto impacta en el bienestar de los hogares y en la productividad de muchos sectores de la economía que usan este insumo. Finalmente, la integración energética permite un uso de fuentes de energía menos contaminantes contribuyendo a la sostenibilidad ambiental.

En América Latina, los avances hacia una integración regional en esta materia han sido dispares. En Centroamérica, se dio un paso significativo con la conformación de un mercado eléctrico regional y la finalización de la interconexión física entre todos los países involucrados. América del Sur, en cambio, solo ha avanzado en interconexiones bilaterales (más en la subregión andina que en el Cono Sur³³) y el aprovechamiento de recursos comunes, como son las represas hidroeléctricas binacionales (sobre todo, en el Cono Sur). Si bien las agendas de política energética de muchos países reconocen la integración energética entre sus objetivos, en los hechos, ha sido bastante difícil implementarla.

La evidencia muestra que, a pesar de los múltiples beneficios que tiene la integración, los volúmenes de intercambio de energía eléctrica alcanzan el 4 % del consumo en Centroamérica y el 0,5 % del consumo en Suramérica (una vez que

33. En este reporte, la denominación Cono Sur abarca un área más amplia que la estrictamente geográfica, al incluir a Brasil y Paraguay, además de Argentina, Chile y Uruguay.

se eliminan los intercambios que provienen de represas hidroeléctricas binacionales). En esta última subregión, hay una subutilización de la infraestructura de interconexión existente y se destacan importantes obstáculos, como el concepto de seguridad energética, que lleva a los países a procurar el autoabastecimiento (más allá de tener opciones más baratas y eficientes con el medio ambiente en países vecinos), o la falta de marcos institucionales robustos que apoyen las iniciativas de integración. En contraste, el intercambio de electricidad en América Central, a través del Mercado Eléctrico Regional (MER), ha crecido sostenidamente. Sin embargo, este proceso aún debe superar desafíos propios de la búsqueda de una mayor armonización e integración del sistema.

Una condición necesaria para que los países flexibilicen la concepción de seguridad energética bajo la que se han regido hasta la actualidad, sobre todo en América del Sur, es generar confianza en la disponibilidad de energía eléctrica en el mercado ampliado. Es decir, deben definirse las reglas del juego (regulaciones, reglas de funcionamiento de mercados —de contratos o de oportunidad—, mecanismos de sanciones, instancias de resolución de conflictos y armonización regulatoria, entre otros) que brinden previsibilidad a la operación.

Esta institucionalidad se construye a partir de dos propiedades que deben satisfacer los intercambios comerciales: el valor agregado para los actores (de forma que estos estén interesados en participar voluntariamente) y la previsibilidad a futuro (los volúmenes necesarios se encontrarán en el mercado, a precio de mercado, en el momento que se requieran). La experiencia en América Central va en esta dirección, mientras que en Suramérica está aún en una etapa de exploración.

Integración productiva: la participación en cadenas globales de valor

Los costos del comercio reseñados en los apartados previos (aranceles, barreras no arancelarias, facilitación del comercio, costos de transporte y aun aquellos que afectan el comercio de energía) también pueden limitar la integración productiva de los países. Por integración productiva se entiende la medida en que los procesos de producción de distintas economías están ligados a través de la participación en cadenas globales de valor (CGV). Esta participación implica que los insumos fabricados en un país son usados para la producción de bienes intermedios en otras economías, los cuales, a su vez, se exportan a aquellas que producen los bienes finales. Los Gráficos 1.3 y 1.4, presentados antes, introducían una medida de esta participación a través del valor agregado (VA) importado que contienen las exportaciones de un país o región. Un aspecto que se destacaba era que una elevada proporción de ese VA importado provenía de países cercanos geográficamente, lo que sugiere que las cadenas globales de valor tienen un importante desarrollo a nivel regional y que, por lo tanto, son un determinante primordial del nivel de integración comercial entre países vecinos.

El Capítulo 6 del reporte analiza este tipo de encadenamientos productivos con más detalle y evalúa como estas iniciativas redundan en mayor comercio y productividad para las empresas, los sectores y países participantes.

La participación de empresas domésticas en cadenas globales de valor también puede afectar indirectamente a empresas locales que sean proveedoras o clientes de las mismas.

Este proceso de fragmentación de la producción se ve alentado por las ganancias de economías de escala y de especialización, que llevan a separar el proceso productivo en distintas etapas, las cuales se realizan en diferentes países y plantas de acuerdo a diferencias en costos y ventajas comparativas de cada localización. La participación en estas cadenas de valor involucra no solo a las empresas que directamente participan en actividades de comercio exterior, ya sea porque exportan sus productos o porque importan los insumos necesarios para su producción, sino también a empresas domésticas que se vinculan indirectamente por ser proveedoras de insumos o consumidoras de productos de las firmas que sí lo hacen. En este conjunto de actividades indirectamente afectadas se destaca el rol que tiene el sector servicios, que permite en muchos casos diferenciar un producto y agregar mayor valor a las exportaciones.

Una forma de medir la participación efectiva de los países en las CGV es estimar cuánto del valor agregado (VA) que se produce es exportado (encadenamientos hacia delante, también conocido como *forward*). Alternativamente, y a la inversa del concepto previo, se puede medir cuánto valor agregado extranjero se utiliza en la producción de bienes finales al interior de un país (encadenamiento hacia atrás o *backward*). Esta forma de medir la participación de una economía en los encadenamientos productivos y sus implicancias para el flujo del comercio internacional es muy distinta de la clásica que se realiza en términos de valor bruto de exportaciones e importaciones.

La evidencia para América Latina muestra a México como país líder en la región en términos de exportación de VA y ello se debe a la participación en cadenas regionales de valor (CRV) a partir de su integración al TLCAN: sus exportaciones de valor agregado pasaron del 10 % del total del VA del país en 1990 al 20 % en 2015. De este total, un poco menos de la mitad (8 %) corresponde a la participación en CRV. En un escalón inferior se encuentran los países suramericanos del área del Pacífico (Chile, Colombia, Ecuador y Perú), con aumentos en el VA exportado hasta 2006, que luego se revierten a partir de la crisis del 2008-2009, para llegar al 16 % en 2015. Al contrario de México, el impulsor de la exportación de valor agregado en estas economías del Pacífico ha sido su participación en cadenas extrarregionales de valor (CEV) como proveedoras de insumos básicos. En contrapartida, el aporte al VA exportado proveyendo insumos en CRV es muy reducido. Más estable y con niveles un poco más bajos se encuentra América Central (crece hasta el 16 % en 2006 y luego llega al 13 % en 2015). Aquí también es importante la participación en CEV como consecuencia de la venta de insumos destinados a América del Norte. Finalmente, el Mercosur representa la subregión más cerrada, con una participación del 11 % de VA exportado en el total del VA al final del período (con máximos del 15 % en 2004-2006). En este bloque, el VA exportado, igual que en los países del área del pacífico, estaría determinado por la provisión de insumos básicos en CEV (aproximadamente la mitad del total), con una muy baja generación de VA exportado a través de CRV.

La información sobre participación en cadenas *forward* puede combinarse con aquella referida a cadenas *backward*. De esa forma se puede evaluar si, considerando ya no solo el flujo de exportaciones, sino también el de importaciones, la participación en cadenas de cada país se da al inicio del proceso productivo, en un lugar intermedio o al final de la misma. Además, permite estimar cuál es el saldo neto que arroja el comercio en términos de valor agregado.

Esta información muestra que, por regla general, para el caso de cadenas extrarregionales de valor, la región tiene una posición sesgada hacia la última etapa del proceso productivo, terminando bienes finales con insumos procedentes de otras zonas ajenas a la misma. Esto es particularmente importante en el caso de países de Centroamérica, que importan insumos desde Estados Unidos y es menos pronunciada en el caso de América del Sur. En lo que respecta a cadenas regionales, como ya se mencionó, el caso más destacable es México por su relación con el TLCAN, donde se observa también una participación más sesgada hacia la terminación de bienes finales con insumos provenientes de sus vecinos del norte.

En resumen, la participación de los países de la región en cadenas de valor, con la excepción de México, suele ser mayoritariamente como finalizadores de procesos en cadenas extrarregionales, con un muy bajo protagonismo para las CRV. Esta baja integración regional en procesos productivos es lo que explica en parte el bajo nivel del comercio intrazona cuando se compara América Latina con regiones más integradas, como América del Norte, Europa o el Sudeste asiático.

Entre las políticas específicas para promover las CGV se destacan aquellas que mejoran el entorno productivo y que, de esta forma, atraen inversión extranjera directa (IED) de tipo vertical, ya que muchas veces son las empresas multinacionales (incluyendo las multilatinas) las que promueven estos encadenamientos entre plantas que se distribuyen en distintos países. También son importantes las políticas que fomentan los encadenamientos domésticos entre estas empresas y firmas locales, a través, por ejemplo, de programas de desarrollo de proveedores.

Otro aspecto central son las regulaciones sobre reglas de origen que determinan cuánto es el valor mínimo de valor agregado doméstico necesario para que un determinado producto pueda ser comercializado entre miembros de un acuerdo de libre comercio beneficiándose de las preferencias arancelarias. Si estas reglas son muy estrictas, se pierde la posibilidad de generar encadenamientos productivos. Este problema se puede ver agravado en el caso de que los múltiples ALC existentes en la región tengan diferentes normativas que no sean compatibles entre sí. La evidencia sugiere que, efectivamente, las complicadas reglas de origen asociadas con los acuerdos preferenciales dentro de la región han constituido una barrera para la integración, no solamente en cadenas de valor regional, sino también globales, ya que dificultan el uso de insumos originados en el resto del mundo. La solución para este tipo de problema pasa por la homogeneización de estas regulaciones y por permitir la acumulación de estos requisitos de valor agregado doméstico entre países socios que pertenecen a diferentes acuerdos. Un paso en este sentido lo ha dado la Alianza del Pacífico.

Finalmente, hay otras regulaciones nacionales referidas a regímenes especiales de importación (generalmente temporal) para empresas que exportan sus productos, que también son relevantes para fomentar la participación en cadenas de valor, sobre todo si lo hacen cerca del final del proceso productivo. En tal sentido, la mayoría de los países de la región tienen regímenes especiales que permiten la importación libre de impuestos de insumos con la condición de que se utilicen para exportar. Estos regímenes son utilizados ampliamente en todos los países del Mercosur y, aunque sin tanta prevalencia, en los países del Pacífico de América del Sur. En América Central y México, las exportaciones desde áreas aduaneras o sistemas especiales son centrales en sus estrategias de exportación.

La participación de los países de América Latina en cadenas de valor es como finalizadores de procesos en cadenas extrarregionales. México es la excepción dado su fuerte inserción con sus socios del TLCAN.

Los condicionantes institucionales para sostener las políticas de integración

Como se ha mencionado a lo largo del capítulo, América Latina ha avanzado en su estrategia de inserción internacional a partir de importantes esfuerzos de apertura comercial desplegados en los últimos 30 años. Este esfuerzo ha combinado estrategias de liberalización unilateral durante los años 80 y 90 con negociaciones multilaterales, como la incorporación de varios países al GATT, y acuerdos regionales que fueron establecidos desde mediados de esta última década y cobraron impulso en la década de 2000. Al principio, estos acuerdos estuvieron focalizados en renovar iniciativas subregionales (CAN, MCCA, Caricom) o crear otras nuevas (Mercosur), que luego se extendieron a ALC bilaterales (liderados por Chile y México), que cubrieron nexos entre países de la región no abarcados por estos tratados. La Alianza del Pacífico, que surgió en 2011, fue el resultado de la consolidación de estos ALC bilaterales que ya unían a Chile, Colombia, Perú y México. Este impulso de integración regional implicó la celebración de 33 acuerdos, que en la práctica cubren aproximadamente un 85 % del intercambio entre América Latina y el Caribe (Mesquita Moreira, 2018). Simultáneamente a este proceso, varios países sellaron negociaciones comerciales Norte-Sur, siendo la más emblemática de todas el TLCAN, en 1994, involucrando a México con sus vecinos del norte. También Chile, Colombia, Perú y México continuaron emprendiendo iniciativas extrarregionales con Estados Unidos, Europa y países de Asia.

Pese a todos estos esfuerzos, los resultados en términos de inserción internacional de la región, medida por la participación en las exportaciones globales, no han sido muy destacados. Una conclusión similar surge cuando se utiliza el indicador de la razón entre exportaciones o comercio total sobre el PIB, aunque hay mucha heterogeneidad entre países. Al mismo tiempo, si bien medir el impacto del comercio sobre el crecimiento representa un desafío metodológico importante (Pavcnik, 2017), las estimaciones disponibles sugieren que ha habido impactos positivos (Estevadeordal y Taylor, 2013; Mesquita Moreira et al., 2019), aunque quizás no de la magnitud esperada.

Estos resultados mixtos de la integración pueden deberse parcialmente a que el efecto derrame de las medidas de apertura sobre los sectores de la economía en términos de aumentos del comercio, la productividad y el empleo formal han sido limitados en la mayoría de los países (CAF, 2018). Esto pudo contribuir a generar cierta decepción con la idea de que la apertura comercial fuera un elemento esencial para promover el desarrollo en la región (Rodrik, 2006). En este reporte se enfatiza que estos resultados no tan alentadores se explican en parte por el hecho de que el mercado regional todavía no ha sido un espacio que las empresas, sobre todo las medianas y pequeñas, hayan podido aprovechar para integrarse comercial y productivamente, y que ello brinde oportunidades de expansión de sus ventas y el empleo.

Las razones de esta falla se deben al avance parcial (en algunos casos retrocesos) en varias de las políticas de liberalización comercial que se han discutido en el apartado anterior y que se desarrollan con más detalle en el resto de los capítulos. Como ya se ha mencionado, la agenda para la integración se puede resumir en tres aspectos. El primero es la reducción de los niveles de aranceles aplicados

unilateralmente, que en algunos casos son todavía altos (notablemente en la Caricom y el Mercosur) e incompatibles con una estrategia de regionalismo abierto; ello debe complementarse con negociaciones bilaterales o plurilaterales a nivel subregional, para completar la reducción arancelaria entre países y subregiones.

Más allá de estas iniciativas tradicionales de liberalización, se requiere actuar en otros dos aspectos críticos. Uno es la necesidad de trabajar en la disminución de los costos aduaneros y de frontera, junto con mejoras sustantivas en la infraestructura de transporte que facilite la integración física entre los países, incluyendo aquella que favorece la integración energética. El otro se refiere a las regulaciones domésticas y regionales (p. ej., normas de origen) que faciliten la integración productiva entre las economías, promoviendo la participación de las empresas en cadenas globales de valor que, como se ha documentado, tienen un componente regional importante. Ambos tipos de medidas favorecen el intercambio de insumos y bienes intermedios, lo que a su vez fomenta la especialización y las ganancias en productividad.

Los impactos distributivos de la apertura comercial

¿Cuáles son los condicionantes institucionales y políticos que pueden afectar el avance en estas políticas? En primer lugar, es justo mencionar que los casos donde los ALC subregionales han sufrido retrasos en su desarrollo o incluso retrocesos (como en el Mercosur y la CAN) se ha debido en parte a crisis macroeconómicas que han generado consecuencias negativas sobre las políticas comerciales, tanto las definidas unilateralmente como aquellas comprometidas en los acuerdos. También ha habido cuestiones ideológicas y volatilidad política que han impedido consensuar medidas entre los países para reducir barreras y expandir el comercio.

Pero, más allá de estas razones de tipo coyuntural (los gobiernos y las crisis pasan), existen factores más estructurales que pueden desatar resistencia a las medidas de apertura comercial e integración. Si bien la teoría y evidencia empírica sugieren que el comercio y las políticas de apertura tienen a nivel agregado de las economías o regiones un efecto positivo sobre la productividad y el ingreso, un aspecto clave que también tiene respaldo teórico y empírico es que los beneficios de la apertura comercial y la integración no se distribuyen en forma balanceada entre los distintos actores económicos que participan en estas iniciativas. En particular, la apertura y el mayor comercio pueden tener consecuencias distributivas entre sectores más o menos expuestos a la competencia internacional, entre trabajadores con distintos niveles educativos o aun entre países de distinto tamaño que deciden integrarse.

Existe una extensa literatura que analiza los impactos de la política comercial y, más generalmente, de la globalización sobre el empleo y los salarios de sectores y regiones expuestos a la competencia externa y la desigualdad salarial en trabajadores más y menos educados.³⁴ Esta literatura ha documentado, por ejemplo, los

34. Un aspecto a tener en cuenta es que el comercio no es la única fuerza ni la más relevante que afecta la desigualdad o los mercados laborales y los salarios en ciertos sectores; dentro de lo que se ha llamado el proceso de globalización, un aspecto mucho más relevante es el cambio tecnológico (Acemoglu, 1998; Helpman, 2016; Leamer, 1996)

La apertura comercial en general beneficia a trabajadores de mayor nivel educativo, que trabajan en firmas más productivas y que pueden aprovechar mejor el acceso a los mayores mercados externos.

efectos de la irrupción de China en los flujos comerciales y cómo esto ha afectado a regiones y sectores de la manufactura tradicional en Estados Unidos y en otros países desarrollados, causando fuertes caídas del empleo, sobre todo cuando hay poca movilidad de trabajadores entre sectores y regiones (Autor et al., 2013; Pierce y Schott, 2016). Este tipo de efectos de la apertura también se ha encontrado en países en desarrollo y en América Latina en particular, como es el caso de Brasil (Menezes-Filho y Muendler, 2011; Pavcnik, 2017).

También hay abundante evidencia del efecto de la apertura sobre la desigualdad de ingresos salariales, tanto en países desarrollados como en desarrollo, incluyendo algunos de la región (Attanasio et al., 2004; Bustos, 2011; Galiani y Sanguinetti, 2003; Goldberg y Pavcnik, 2007). La apertura en este caso beneficia a trabajadores con alto nivel educativo, que trabajan en firmas de más alta productividad y que pueden resistir mejor la competencia externa o aprovechar los mercados externos o importar insumos de más alta calidad.

Finalmente, está la preocupación de efectos asimétricos de los procesos de integración en países que tienen tamaños muy distintos, sobre todo cuando involucra a economías en desarrollo. Los sectores exportadores de los socios más grandes pueden ejercer presión para mantener tarifas externas más altas contra terceros países, aprovechar el mercado ampliado regional y expandir sus exportaciones, causando costos por desvío de comercio en los países más pequeños (Moncarz et al., 2016). Claramente, esto puede darse en el caso de uniones aduaneras (UA), en las que se fija una tarifa externa común, como es el caso del Mercosur.

Estos hechos y consecuencias sectoriales o distributivas de la apertura comercial, además de generar resistencia a estas políticas en los actores directamente afectados, pueden debilitar la percepción del público en general sobre las bondades de las políticas de integración. La evidencia al respecto a partir de las encuestas sugiere que, si bien una mayoría de la población de países desarrollados y en desarrollo reconoce como buena la apertura comercial, también admite que podría afectar negativamente el empleo y los salarios en ciertos sectores (Mesquita Moreira et al., 2019; Pavcnik, 2017).

No llama la atención, entonces, que estas consecuencias distributivas y percepciones puedan dar lugar a presiones políticas que promuevan medidas para evitar la apertura comercial, ya sea unilateral o en el contexto de ALC. El caso del Brexit en la UE es paradigmático de este nuevo contexto «antiintegración» que parece haberse instalado en ciertos países, sobre todo desarrollados, en los últimos años.

La respuesta adecuada ante estos temores y presiones sectoriales que pueden frustrar (o hacer retroceder) los procesos de apertura comercial son los programas de compensación, que pueden tener la forma de políticas de entrenamiento de trabajadores y de fortalecimiento de capacidades productivas en las empresas y sectores potencialmente perjudicados; un aspecto también muy relevante es que estos procesos de apertura, sobre todo aquellos que se establecen en el marco de acuerdos, deben ser paulatinos, para dar lugar a que las empresas y los trabajadores se ajusten al nuevo contexto de mayor competencia y puedan aprovechar las oportunidades en los mercados que se abren. Todo ello, en general, está previsto en los procesos de liberalización que han encarado los países, aunque no siempre la implementación de estos programas ha sido satisfactoria (Pavcnik, 2017).

Las capacidades estatales para apuntalar las políticas de inserción internacional

¿En qué medida estas consideraciones de economía política han afectado o podrían afectar negativamente las capacidades institucionales de los países de avanzar con la agenda de medidas de integración regional y global reseñada previamente?

En lo que respecta a medidas arancelarias, estas sí son más conflictivas. Un ejemplo de ello son los esfuerzos y el tiempo que han tomado las negociaciones entre el Mercosur y la UE para llegar a un acuerdo de reducción mutua de tarifas y otras barreras no arancelarias (BNA).³⁵ Pese a ello, en la mayoría de los otros países de la región, las barreras arancelarias y otras BNA han sido reducidas sustancialmente a partir de los múltiples acuerdos intra y extrazona que se han celebrado; lo que estaría pendiente son medidas para que estas oportunidades del comercio se derramen sobre sectores más amplios del tejido productivo de las economías. Por este motivo es necesario complementar la reducción tarifaria con medidas de facilitación del comercio, logística y de infraestructura, y de integración productiva.

Esta es una agenda mucho más pragmática, menos sujeta a discusiones ideológicas y por lo tanto menos conflictiva. Sin embargo, su implementación efectiva no deja de requerir importantes capacidades públicas y coordinación dentro del sector público, con el sector privado y entre gobiernos. Como se ha visto, los aspectos de facilitación del comercio requieren identificar la posibilidad de simplificar y digitalizar los distintos tipos de trámites y procesos que demoran y hacen más costosos cumplir con los requerimientos en aduanas y fronteras. Para ello se requiere además de inversiones en *software* y *hardware*, coordinar distintas áreas y agencias del gobierno que actúan sobre las operaciones de comercio exterior, unificando registros y fomentando la interoperabilidad de los sistemas informáticos y de control. Mas aún, estos sistemas de información que apoyan los trámites de comercio exterior se puede convertir en sitios que provean otros servicios de tipo financiero y de consultoría de negocios a las empresas, sobre todo las pymes que siempre encuentran la operatoria de comercio exterior más compleja y costosa. El ejemplo de Perú y Costa Rica (ver detalle en el Capítulo 3) con sus nuevas versiones de los programas de VUCE son casos muy interesantes de avances en esta dirección.

En lo que se refiere a intervenciones en logística e infraestructura que reduzcan los costos de transporte y faciliten la conexión física entre los países, se requieren capacidades públicas para diseñar, evaluar y fiscalizar proyectos de inversión. Aun cuando estos proyectos pueden realizarse con intervención del sector privado, a través de esquemas de asociación público-privado (APP), es muy relevante la capacidad de las agencias públicas sectoriales encargadas de identificar y evaluar los impactos económicos, sociales y ambientales de los proyectos. Estas infraestructuras no solo deben servir para conectar los países, sino también para vincular los puntos de producción dentro de los países con los nodos de conexión

La agenda de facilitación del comercio, infraestructura y logística y de integración productiva es más pragmática, menos sujeta a discusiones ideológicas y por lo tanto menos conflictiva.

35. El Mercosur hoy se encuentra en un proceso complejo de negociación para la reducción de su tarifa externa que, como se ha mencionado, es de las más altas de la región y ha estado afectando no solo la expansión del comercio con el resto del mundo, sino también el comercio entre los países miembros.

internacionales (puertos, aeropuertos y pasos fronterizos). Adicionalmente, no solo se trata de construir nuevas carreteras y puertos sino también de que estas inversiones reciban el adecuado mantenimiento.

Al mismo tiempo, cuando se trata de mejorar la conexión internacional entre países vecinos o que pertenecen a una misma una región, es muy relevante la coordinación de dichas inversiones entre los diferentes gobiernos involucrados. De nada sirve una ruta nueva (o ferrocarril), que baja sustancialmente los tiempos y costos de traslado de carga a una frontera, si del otro lado de dicha frontera no se producen acciones análogas. Esta coordinación podría facilitarse vía negociaciones bilaterales puntuales o mediante esquemas de integración más profundos que habiliten espacios de diálogo y trabajo colaborativo entre las agencias nacionales encargadas de estos temas. Estas acciones se podrían facilitar aún más si dichos acuerdos prevén la creación de fondos para financiar en forma conjunta estas inversiones. En este sentido, varios de los acuerdos de integración subregionales han lanzado iniciativas de este tipo; por ejemplo, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), el Comité Andino de Infraestructura Vial en la CAN, el Fondo de Infraestructura para la Alianza del Pacífico (FIAP) y el Proyecto Mesoamérica. Por otro lado, ya a nivel regional, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) absorbió la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), bajo el marco del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan).

Los resultados de estas iniciativas de fondos subregionales para coordinar las inversiones en infraestructuras de integración han sido mixtos, tanto por la falta de recursos financieros de los gobiernos como por las limitadas capacidades para identificar y evaluar proyectos conjuntos. No obstante, las actividades en el marco del Cosiplan sí han avanzado, en parte por el apoyo financiero y el acompañamiento técnico de los principales bancos multilaterales de desarrollo de la región (p. ej. CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Banco Interamericano de Desarrollo).

En lo referido a medidas para facilitar la integración productiva, se requiere homologar entre los distintos países las regulaciones asociadas a requisitos de contenido doméstico o reglas de origen. También es preciso coordinar incentivos que promuevan la inversión externa directa (IED) de tipo vertical, que facilite la creación de cadenas regionales y globales de valor, y regímenes que hagan posible la importación de insumos destinados a productos de exportación. Esta coordinación es crucial entre países que integran acuerdos de libre comercio, ya que deben procurar fomentar la especialización productiva y una mayor producción de valor agregado en el comercio intrarregional y con terceros países, sin constituirse en trabas al comercio interno o en regulaciones que generen desvío de comercio. Como se mencionó antes, esto se puede facilitar a través de reglas de acumulación de los requisitos de contenido nacional entre países que integran un mismo acuerdo. Pero, para que estas reglamentaciones se pongan en práctica, se requiere que los mecanismos de integración sean más profundos y eviten políticas unilaterales (por ejemplo, el establecimiento de zonas francas que debilitan las concesiones de preferencias arancelarias a países vecinos o desconocen los aspectos referidos a reglas de origen).

En este sentido, hay que fortalecer las instituciones que coordinan estas políticas dentro de los acuerdos, en particular, aquellas que controlan el cumplimiento de

los compromisos pactados. El Mercosur y la CAN son un claro ejemplo, ya que, en varios casos, los países violan las propias medidas que se establecen en los tratados. Esto perjudica la coordinación y el avance en otras acciones conjuntas, como pueden ser las negociaciones para liberar el comercio con terceros países o bloques, y genera una desigual distribución de los beneficios de la integración en detrimento de las economías más chicas que son las que más pierden por la falta de acceso a sus socios regionales y la falta de alternativas en mercados extrarregionales.

Volviendo al contexto nacional, un aspecto clave en estas políticas de facilitación del comercio, infraestructura y logística y de integración productiva es su continuidad en el tiempo más allá de los cambios de Gobierno. También es importante articular su diseño e implementación con el sector privado, sin dar lugar a que intereses particulares las desvíen de su propósito y que su evaluación y justificación para su puesta en marcha se base en impactos positivos y medibles sobre la productividad agregada de la economía.

Para cumplir estos objetivos, puede ayudar la constitución de Comisiones de Productividad, integradas por representantes de los gobiernos y el sector privado. Estas instituciones deberían tener capacidades técnicas para dar opiniones y recomendaciones, que pueden no ser vinculantes, pero que ayudan a moldear la discusión pública sobre el diseño e implementación de estas políticas de apertura comercial con base en evidencia sobre sus impactos. Un ejemplo interesante de este tipo de instrumento existe en Australia y, recientemente, Chile ha adoptado este tipo de esquema. Alternativamente, los países pueden establecer mesas sectoriales donde se discutan los distintos aspectos referidos a las políticas de apertura y de acuerdos regionales, y donde estén representados los intereses de sectores exportadores y de actividades que compiten con las importaciones, que podrían sufrir costos por estas iniciativas. Visibilizar los potenciales ganadores y perdedores de estas políticas ayuda a generar consensos sobre acciones que permitan explotar las nuevas oportunidades productivas. Al mismo tiempo, hacen posible diseñar los programas cuyo objetivo es el de moderar los efectos negativos sobre sectores que deberán reconvertirse para poder competir en el nuevo escenario de una economía más abierta. Perú ha sido un buen ejemplo de constitución de estos foros y Argentina ha desarrollado un modelo similar.

Esta institucionalidad doméstica para coordinar acciones con el sector privado y mantenerlas en el tiempo es complementaria al mencionado del fortalecimiento de la institucionalidad de los acuerdos supranacionales, como el Mercosur, la CAN, la Alianza del Pacífico, el MCCA y la Caricom. Dichos acuerdos ayudan a generar apoyos y a vencer intereses defensivos respecto de las políticas de integración. Sin embargo, la experiencia también muestra que, sin una clara alineación de los intereses nacionales en favor de esas políticas, el progreso se debilita.

En resumen, los procesos de integración requieren de una institucionalidad y capacidades estatales para su diseño e implementación que, a la vez, logren alinear los intereses de sectores que se beneficiarán de estas iniciativas, y que además sirvan para reducir los costos y reconvertir a aquellas otras actividades que podrían enfrentar mayor competencia. Para ello se requieren no sólo recursos sino también capacidades de coordinación entre distintas agencias del Estado, con el sector privado y con otros gobiernos socios de estas iniciativas.

La continuidad en las políticas de facilitación del comercio, infraestructura y logística y de integración productiva es clave para que produzcan los resultados deseados.

Claves para la integración regional y la inserción internacional

- 1** La mayoría de los países de América Latina han implementado en los últimos 30 años políticas de apertura comercial de forma unilateral, multilateral y en el contexto de acuerdos comerciales alcanzados dentro de la región y con socios extrarregionales, que repercutieron en una reducción de los aranceles y las barreras no arancelarias.
- 2** Las reducciones en los costos del comercio observadas en la región no han logrado revertir la tendencia que ha persistido desde hace décadas a un estancamiento de la participación de América Latina en los flujos de comercio globales. Una explicación para este fenómeno es que las medidas de apertura adoptadas no generaron aumentos significativos y sostenidos en el intercambio intrarregional.
- 3** El regionalismo abierto plantea una complementariedad entre las estrategias de apertura preferencial y las no preferenciales en contextos en los que la cercanía geográfica potencia el comercio regional, dados los menores costos de transporte, que se hacen más visibles cuando las tarifas y barreras no arancelarias son menores. Este proceso maximiza las ganancias por creación de comercio y minimiza las pérdidas por desvío de comercio.
- 4** Los niveles de apertura varían enormemente en región. El mayor nivel lo presenta América Central, con una elevada participación del sector manufacturero. En América del Sur destacan Chile, Paraguay y Uruguay por ser economías abiertas, y Argentina, Brasil y Colombia, por su bajo nivel de apertura, dándose en todos ellos una alta participación del sector primario. Finalmente, la internacionalización de la economía de México aumenta notablemente a partir de su incorporación al TLCAN, con predominio del comercio manufacturero.
- 5** La participación de las exportaciones intrarregionales en América Latina fluctúa en torno al 15 % desde mediados de la década de 1990 y ha registrado pocos cambios a lo largo de los años, aunque hay heterogeneidad entre las diferentes subregiones.
- 6** El menor nivel de comercio intrarregional en América Latina se debe en parte a una baja integración en cadenas regionales de valor. Para el conjunto de la región, el valor agregado importado incorporado en las exportaciones es aproximadamente un 23 % del valor agregado total de las ventas externas, pero la participación de valor agregado importado desde la región es muy baja (un poco más del 10 % del total del valor agregado importado).
- 7** Los procesos de liberalización comercial unilateral, preferencial y multilateral que las economías de la región han encarado en las últimas décadas han implicado importantes bajas en las tarifas efectivas aplicadas a las importaciones. No obstante, aún se mantienen altas en relación con lo observado en promedio para los países desarrollados y presentan heterogeneidad dentro de las subregiones.
- 8** Las barreras no arancelarias pueden implicar importantes restricciones al comercio y son comparables en magnitud a las barreras tarifarias. La negociación de acuerdos de libre comercio (regionales y extrarregionales) permite ir reduciendo estas barreras o en todo caso homogeneizarlas y mermar la discrecionalidad en su uso.

- 9** La simplificación de trámites aduaneros y la mejora en infraestructura de logística y transporte, tanto doméstica como la que conecta con los mercados internacionales, pueden tener un papel muy relevante en la expansión del comercio. En promedio, los costos logísticos en América Latina asociados con el comercio exterior varían entre el 18 % y el 35 % del valor del producto, aunque pueden superar el 45 % para las pymes.
- 10** La apertura y el mayor comercio pueden tener consecuencias distributivas entre sectores más o menos expuestos a la competencia internacional, entre trabajadores con distintos niveles educativos o incluso entre países de distinto tamaño que deciden integrarse. Estos hechos y consecuencias sectoriales o distributivas de la apertura comercial generan resistencia a estas políticas en los actores directamente afectados y pueden debilitar la percepción del público en general sobre las bondades de las políticas de integración.
- 11** La reducción de los costos del comercio vía la facilitación de esta actividad, mejoras en la logística y la infraestructura y la integración productiva es una agenda mucho más pragmática, menos sujeta a discusiones ideológicas y, por lo tanto, menos conflictiva que otras medidas. Sin embargo, su implementación efectiva exige importantes capacidades públicas y la coordinación dentro del sector público, con el sector privado y entre gobiernos.

Apéndice

Cuadro A 1.1

Acuerdos comerciales contemplados en el Reporte

Nombre	Tipo	Países integrantes
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	Unión aduanera	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá
Comunidad Andina de Naciones (CAN)	Unión aduanera	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú
Mercado Común del Sur (Mercosur)	Unión aduanera y acuerdo de integración económica	Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay
Alianza del Pacífico (AP)	ALC y AIE Acuerdo de libre comercio y acuerdo de integración económica	México, Chile, Colombia y Perú
Comunidad del Caribe (Caricom)	Unión aduanera y acuerdo de integración económica	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN/T-MEC)	Acuerdo de libre comercio y acuerdo de integración económica	Canadá, Estados Unidos y México
Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN)	Acuerdo de libre comercio	Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, Birmania, Brunéi y Camboya
ASEAN - China - Corea del Sur - Japón (Asean+3)	Acuerdo de libre comercio y acuerdo de integración económica	Países del ASEAN, China, Japón y Corea del Sur
Asean+3 - Australia- Nueva Zelanda (Asean+5)	Acuerdo de libre comercio y acuerdo de integración económica	Países del Asean+3, Australia y Nueva Zelanda
Unión Europea (UE)	Unión aduanera y acuerdo de integración económica	Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía y Suecia
Unión Europea y zonas de Libre Comercio Europeas (UE+ZLCEU)	Acuerdo de libre comercio	Países de la Unión Europea, Albania, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Islandia, Kosovo, Macedonia del Norte, Moldavia, Montenegro, Noruega, Reino Unido, Serbia, Suiza, Turquía y Ucrania

Fuente: Elaboración propia con base en sitio web de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Cuadro A 1.2

Referencia de código ISO3 de los países contemplados América Latina

País	Código ISO3	País	Código ISO3
Argentina	ARG	Honduras	HND
Barbados	BRB	México	MEX
Bolivia	BOL	Nicaragua	NIC
Brasil	BRA	Panamá	PAN
Chile	CHL	Paraguay	PRY
Colombia	COL	Perú	PER
Costa Rica	CRI	República Dominicana	DOM
Ecuador	ECU	Trinidad y Tobago	TTO
El Salvador	SLV	Uruguay	URY
Guatemala	GTM	Venezuela	VEN

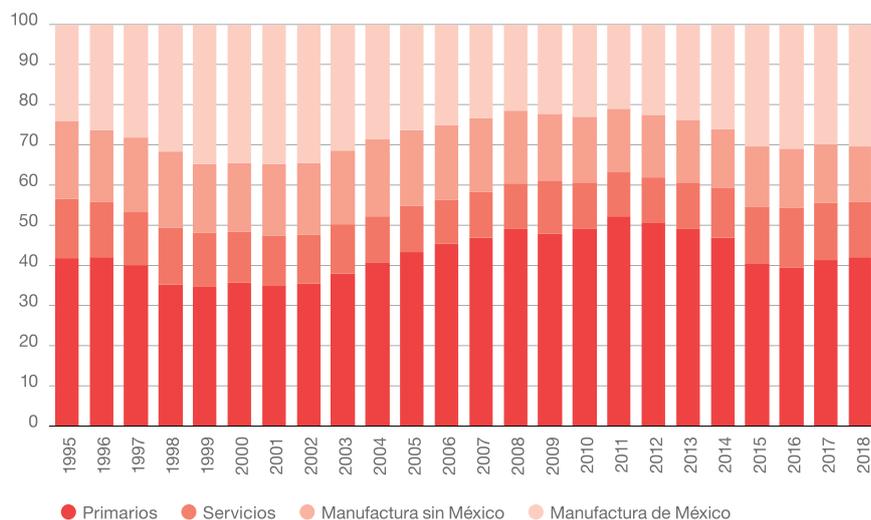
Notas: En América Latina se incluyen también a Barbados, República Dominicana y Trinidad y Tobago.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico A 1.1

Participación de bienes primarios, manufacturas (diferenciando la contribución de México) y servicios en el total de exportaciones de América Latina

Porcentaje



Notas: El gráfico muestra la composición por sector de las exportaciones de América Latina, separando México en el caso del sector manufacturero. Contiene las exportaciones del sector primario, manufacturero y servicios como porcentaje del total de exportaciones. La categorización de sectores se realizó con base en la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional, revisión 3 (CUCI 3). Los detalles sobre los países incluidos en América Latina se pueden consultar en el Apéndice (p. 78).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OMC y UNCTAD (2020).

Cuadro A 1.3

Evolución de la exportaciones intrarregionales y totales
(promedio 1995-1999 = 100)

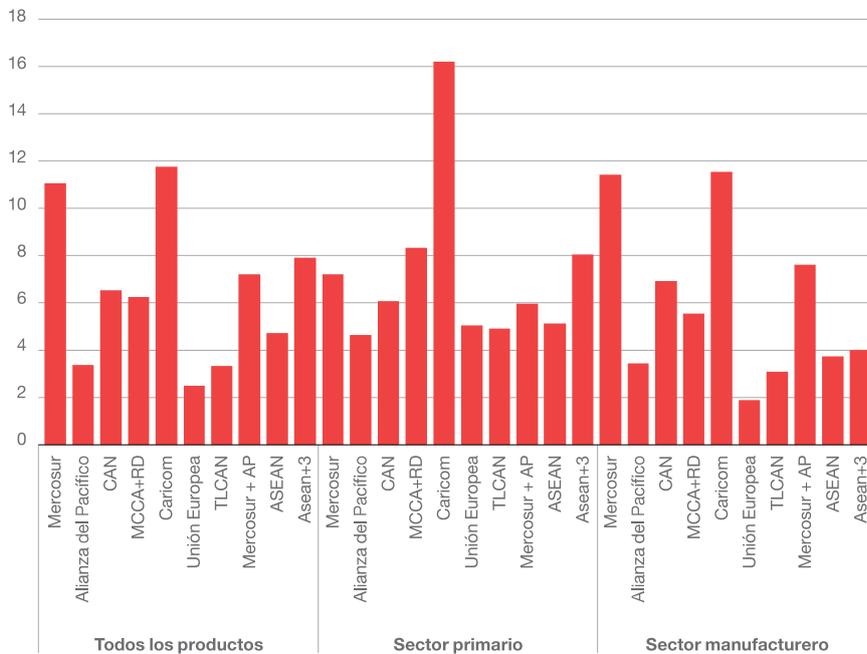
		1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2018
América Latina	Intrarregional	100	117	258	377	299
	Total	100	140	264	383	360
Mercosur	Intrarregional	100	83	170	260	208
	Total	100	128	271	404	359
Alianza del Pacífico	Intrarregional	100	130	329	525	444
	Total	100	149	255	366	388
CAN	Intrarregional	100	132	286	468	396
	Total	100	127	303	514	440
MCCA+RD	Intrarregional	100	144	262	394	415
	Total	100	130	244	358	360
Caricom	Intrarregional	100	139	259	295	215
	Total	100	142	254	302	274
TLCAN	Intrarregional	100	156	208	263	265
	Total	100	131	192	255	269
Unión Europea	Intrarregional	100	129	233	269	276
	Total	100	130	233	284	291
Asean+3	Intrarregional	100	150	293	469	506
	Total	100	147	288	431	471

Notas: El cuadro presenta la evolución del volumen de exportaciones intrarregionales y totales, normalizados a valor 100 en el promedio de años 1995-1999. Los detalles sobre los países incluidos en cada bloque o región se pueden consultar en el Apéndice (p. 79).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de BACI (CEPII, 2020), BaTIS (OCDE y OMC, 2020), OMC y UNCTAD (2020).

Gráfico A 1.2

Promedio de tarifas aplicadas por sector (en porcentaje), 2014-2018



Notas: El gráfico muestra las tarifas promedio aplicadas (en porcentaje) por bloque comercial para el total de productos y su desglose entre sector primario y manufacturero. Se exhibe el valor promedio de los últimos 5 años disponibles (2014-2018). La clasificación de sectores se realizó con base en la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional, revisión 3 (CUCI 3). Los productos manufacturados se encuentran en las secciones 5-8 de la CUCI 3, excluido el ítem 68. Los productos primarios se encuentran en las secciones 0-4 de la CUCI 3 más el ítem 68 (metales no ferrosos). Los detalles sobre los países incluidos en cada región o bloque se pueden consultar en el Apéndice (p. 79).

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2020e).

Cuadro A 1.4

Tarifas promedio aplicadas entre regiones por sector (en porcentaje), 2017

Sector	Región importadora	Región exportadora							
		Mercosur	Alianza del Pacífico	CAN	MCCA+RD	Caricom	Unión Europea	TLCAN	Asean+3
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Mercosur	0,0	1,4	0,4	7,0	7,1	7,1	6,3	7,1
	Alianza del Pacífico	1,9	0,5	1,0	3,1	6,5	1,5	0,7	6,3
	CAN	0,6	1,4	0,3	7,9	8,4	5,0	5,7	9,2
	MCCA+RD	7,9	4,1	6,7	0,9	6,6	5,6	3,1	7,8
	Caricom	18,4	18,1	18,1	17,0	2,2	13,0	18,4	18,4
	Unión Europea	5,9	1,0	0,7	1,0	0,0	0,0	2,8	3,8
	TLCAN	2,9	0,6	1,3	1,5	4,2	1,7	0,3	4,4
	Asean+3	11,2	9,5	10,1	11,2	11,4	9,7	10,4	3,9
Minería y explotación de canteras (excluido el sector 11)	Mercosur	0,0	0,6	0,2	3,3	3,4	3,4	2,9	3,4
	Alianza del Pacífico	0,3	0,2	0,3	1,1	2,9	0,3	0,2	2,1
	CAN	0,3	0,3	0,2	2,4	2,9	1,8	1,4	3,0
	MCCA+RD	2,3	1,0	1,8	0,3	2,1	1,8	0,8	2,4
	Caricom	7,2	7,2	7,2	6,9	2,8	2,0	7,2	7,2
	Unión Europea	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	TLCAN	0,3	0,1	0,2	0,1	0,3	0,3	0,0	0,4
	Asean+3	2,3	2,0	2,1	2,2	2,2	2,1	2,2	0,5
Manufacturas	Mercosur	0,1	2,6	1,0	12,5	12,8	12,8	11,1	12,8
	Alianza del Pacífico	1,5	0,3	0,6	2,8	5,7	1,5	0,7	5,1
	CAN	1,1	1,4	0,2	8,2	8,8	6,1	5,8	9,1
	MCCA+RD	5,9	3,3	5,2	0,8	4,9	4,1	2,3	5,8
	Caricom	11,2	11,1	11,1	10,6	2,8	5,7	11,2	11,2
	Unión Europea	4,8	0,8	0,4	0,4	0,0	0,0	2,4	3,0
	TLCAN	3,3	0,6	1,4	1,5	3,6	2,3	0,4	4,1
	Asean+3	7,1	6,0	6,6	7,0	7,1	6,7	6,8	1,5

Notas: El cuadro muestra las tarifas promedio aplicadas (en porcentaje) para el año 2017, por sector. La región importadora es el bloque comercial que aplica la tarifa, y la exportadora la que la recibe. La clasificación de sectores se realizó con base a la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional, revisión 3 (CUCI 3). Los detalles sobre los países incluidos en cada región se pueden consultar en el Apéndice (p. 80).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Teti (2020).

Cuadro A 1.5

Uso de medidas no arancelarias: porcentaje sobre el total de medidas por región o bloque, 2018 (o último año disponible)

Medida	Mercosur	Alianza del Pacífico	CAN	MCCA+RD	Caricom	Unión Europea	TLCAN	Asean+3	Total
Sanitario y Fitosanitario	40,6	53,3	35,1	62,1	27,5	27,2	42,2	35,4	25,2
Barreras técnicas al comercio	26,1	28,1	19,5	23,8	4,4	42,9	22,0	11,4	10,6
Inspecciones previas al envío y otros trámites	11,8	4,0	1,7	2,3	1,3	18,4	21,1	2,2	7,5
Licencias no automáticas, cuotas, prohibiciones y control de cantidades	6,8	6,7	37,4	2,1	60,1	10,6	3,0	6,2	13,1
Control de precios, incluidos impuestos y cargos adicionales	0,9	2,6	3,0	3,6	0,7	0,0	1,2	1,1	9,4
Medidas financieras	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Medidas que afectan a la competencia	0,0	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	1,7
Medidas de inversión relacionadas con el comercio	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Medidas relacionadas con la exportación	13,0	5,1	3,2	6,2	5,9	0,7	10,6	43,6	32,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Notas: El cuadro muestra la participación de cada tipo de medida no arancelaria respecto al total de barreras de este tipo para el año 2018 (salvo los casos de Asean+3 donde se utilizaron los valores 2016 para China, Japón y Corea del Sur; MCCA+RD se utilizó el valor 2016 para Antigua y Barbuda; y TLCAN se utilizó el valor 2017 para Canadá). Dado que una misma medida puede afectar a varios productos, hay diversas formas de contabilizarlas. En este cuadro cada medida está multiplicada por la cantidad de productos a los que se aplica. Los detalles sobre los países incluidos se pueden consultar en el Apéndice (p. 80).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de TRAINS (UNCTAD, 2020b).

Aclaraciones del Gráfico 1.1

Se consideran los siguientes países y territorios con información sobre la participación en exportaciones de bienes y servicios:

América Latina: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Unión Europea: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, República Eslovaca, Eslovenia, España y Suecia.

TLCAN: Estados Unidos, Canadá y México.

Asean+3: Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, China, Japón y Corea del Sur.

Aclaraciones del Gráfico 1.2

Se consideran los siguientes países y territorios con información sobre la participación en el total de exportaciones de los bienes primarios, manufacturas y servicios:

América Latina: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Aclaraciones del Cuadro 1.3, Cuadro 1.4 y Cuadro 1.5

Se consideran los siguientes países y territorios para los indicadores reportados en cada cuadro:

América Latina: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Alianza del Pacífico: Chile, Colombia, México y Perú.

CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

MCCA + RD: Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador.

Caricom: Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

Unión Europea: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, República Eslovaca, Eslovenia, España y Suecia.

TLCAN: Estados Unidos, Canadá y México.

Asean+3: Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, China, Japón y Corea del Sur.

Aclaraciones del Gráfico 1.3

Se consideran los siguientes países y territorios con información sobre el valor agregado extranjero y regional en el total de exportaciones:

América Latina: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela

Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Alianza del Pacífico: Chile, Colombia, México y Perú.

CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

MCCA + RD: Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador.

Caricom: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago

Unión Europea (UE): Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, República Eslovaca, Eslovenia, España y Suecia.

TCLAN: Estados Unidos, Canadá y México.

Asean+3: Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, China, Japón y Corea del Sur.

Aclaraciones del Gráfico 1 del Recuadro 1.2

Se consideran los siguientes países y territorios con información sobre variación interanual mensual del volumen comercializado:

América Latina: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Barbados, Paraguay, Uruguay y México.

Unión Europea: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, República Eslovaca, Eslovenia, España y Suecia.

TLCAN: Estados Unidos, Canadá y México.

Asean+Japón: Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam y Japón.

Aclaraciones del Gráfico 1.7

Se consideran los siguientes países y territorios con información sobre evolución de tarifas promedio aplicadas en América Latina y en la OCDE:

América Latina: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

OCDE: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Rep., Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

Aclaraciones del Cuadro 1.5

Se consideran los siguientes países y territorios con información:

América Latina: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Alianza del Pacífico: Chile, Colombia, México y Perú.

CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

MCCA + RD: Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador.

Caricom: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

Unión Europea: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, República Eslovaca, Eslovenia, España y Suecia.

TLCAN: Estados Unidos, Canadá y México.

Asean+3: Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, China, Japón y Corea del Sur.

Aclaraciones del Gráfico A 1.1

Se consideran los siguientes países y territorios con información sobre participación en exportaciones por sector económico:

América Latina: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Aclaraciones del Gráfico A 1.2

Se consideran los siguientes países y territorios con información sobre tarifas promedio aplicadas por sector y bloque comercial:

Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Alianza del Pacífico: Chile, Colombia, México y Perú.

CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

MCCA + RD: Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador.

Caricom: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago.

Unión Europea: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, República Eslovaca, Eslovenia, España y Suecia.

TLCAN: Estados Unidos, Canadá y México.

Asean+3: Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, China, Japón y Corea del Sur.

Aclaraciones del Cuadro A 1.3

Se consideran los siguientes países y territorios con información sobre exportaciones intrarregionales y totales:

América Latina: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Alianza del Pacífico: Chile, Colombia, México y Perú.

CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

MCCA + RD: Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador.

Caricom: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

Unión Europea: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia,

Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, República Eslovaca, Eslovenia, España y Suecia.

TLCAN: Estados Unidos, Canadá y México.

Asean+3: Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, China, Japón y Corea del Sur.

Aclaraciones del Cuadro A 1.4

Se consideran los siguientes países y territorios con información sobre tarifas bilaterales promedio aplicadas por sector y bloque comercial:

Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Alianza del Pacífico: Chile, Colombia, México y Perú.

CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

MCCA + RD: Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador.

Caricom: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago.

Unión Europea: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, República Eslovaca, Eslovenia, España y Suecia.

TLCAN: Estados Unidos, Canadá y México.

Asean+3: Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, China, Japón y Corea del Sur.

Aclaraciones del Cuadro A 1.5

Se consideran los siguientes países y territorios con información sobre tarifas bilaterales promedio aplicadas por sector y bloque comercial:

Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Alianza del Pacífico: Chile, Colombia, México y Perú.

CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

MCCA + RD: Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador.

Caricom: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago.

Unión Europea: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, República Eslovaca, Eslovenia, España y Suecia.

TLCAN: Estados Unidos, Canadá y México.

Asean+3: Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, China, Japón y Corea del Sur.