

LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA, SU ROL EN LA RECUPERACIÓN POSTPANDEMIA Y MÁS ALLÁ

SEBASTIÁN HERREROS UGARTE

División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL

Introducción

Esta presentación se estructura en tres secciones. En primer lugar, y a modo de contexto se dan a conocer algunas cifras que ilustran cómo se inserta América Latina y el Caribe, ALC, en el comercio mundial. Se identifican ciertos problemas bien conocidos, lo que lleva naturalmente a la segunda sección, esto es, qué soluciones ofrece la integración económica regional a esos problemas. La CEPAL considera que la integración está llamada a tener un rol esencial en el desarrollo de la región, y esta ha sido una convicción inquebrantable por más de 70 años, desde su creación en 1948. Los motivos siguen siendo tan válidos ahora como lo eran en ese entonces. En esta sección se plantea, también, la pregunta de por qué la región está tan desintegrada desde el punto de vista comercial y productivo. Por último, se esbozan algunas acciones que se pueden emprender en el corto y mediano plazo, a fin de reimprimir el dinamismo a la integración económica regional.

Las carencias de la inserción de América Latina en el comercio mundial

Se ha hablado mucho de los efectos devastadores que ha tenido la pandemia del COVID-19 en el mundo. La CEPAL ha documentado de manera muy acuciosa los impactos, no solo económicos, sino también sanitarios y sociales de la pandemia en ALC, los cuales han sido dramáticos en términos del aumento de la pobreza y el desempleo y del deterioro de todo tipo de indicadores sociales. Asimismo, con una caída proyectada del producto cercana al 8% en 2020, ALC fue la región del mundo más afectada en su

desempeño económico. Cabe notar que el sexenio previo (2014-2019), ya había sido un período de muy bajo crecimiento económico en la región, por lo que ésta enfrentó la pandemia en una situación de particular vulnerabilidad.

Los choques de oferta y demanda causados por la pandemia, se tradujeron en una caída de 5,3% en el volumen del comercio mundial de bienes; en 2020, la mayor desde la crisis financiera mundial de 2009. A nivel regional, las últimas proyecciones de la CEPAL mostraban que el valor de las exportaciones de bienes de ALC habría caído alrededor del 13% en 2020. Esta contracción se explica aproximadamente en partes iguales por la caída de los precios de los productos que componen su canasta exportadora y por el menor volumen exportado. En el caso de las importaciones regionales de bienes, el golpe fue aún más fuerte, con una caída estimada del 20% en su valor. A diferencia del caso de las exportaciones, la caída de las importaciones fue casi exclusivamente por un efecto volumen (menor demanda de productos importados), lo que evidencia la profunda recesión por la que atravesó la región en 2020.

El deficiente desempeño exportador de la región se arrastra por varias décadas. En 1970, hace medio siglo, ALC representaba el 5,5% de las exportaciones mundiales de bienes, y en 2019 su participación fue prácticamente idéntica: 5,6%. En el caso de las exportaciones mundiales de servicios, la participación regional se ha mantenido estancada en poco más del 3%, desde 2005. El peso de la región en las exportaciones mundiales de bienes y de servicios es bastante inferior al que tiene en la población mundial y en el producto interno bruto global, que en ambos casos se ubica cerca del 8%.

La CEPAL ha sostenido desde hace décadas que el mediocre desempeño exportador de ALC tiene mucho que ver con lo que esta le vende al mundo, es decir, con su especialización exportadora. La región exhibe una canasta exportadora básicamente anclada en las materias primas como el cobre, el mineral de hierro, el petróleo y la soja. El peso de las materias primas en las exportaciones, que se ubicaba alrededor del 28% a comienzos de siglo, aumentó hasta superar levemente el 40% en los primeros años de la década pasada, en el contexto del denominado “superciclo de las materias primas”. Tras el fin del superciclo, a partir de 2014, la participación de los *commodities* en la canasta exportadora vuelve a bajar, ubicándose en torno al 36% en 2019. Ahora bien, si se excluye a México, el panorama cambia dramáticamente, ya que es el principal exportador de la región y sus exportaciones se componen en cerca de un 90% de manufacturas. Por lo tanto, al excluir a ese país, el peso de los *commodities* en la canasta exportadora latinoamericana pasa del 45% a comienzos de siglo, al 58% en 2019, un incremento sustancial. De hecho, en la actualidad prácticamente el 80% de las exportaciones latinoamericanas (excluido México) se componen de materias primas, ya sea en forma bruta o con algún grado de procesamiento.

La elevada dependencia de las actividades extractivas es un problema para el desarrollo sostenible, por varias razones. En primer lugar, los precios de las materias primas son muy fluctuantes, lo que se traduce en una gran volatilidad del crecimiento económico y la recaudación fiscal, entre otras variables clave. En segundo lugar, cuando las materias primas alcanzan precios muy altos, estos generan apreciaciones cambiarias reales, lo cual impacta negativamente en la competitividad internacional de los sectores manufactureros y, por ende, en la posibilidad de avanzar en la diversificación exportadora. En tercer lugar, la excesiva dependencia de las materias primas, genera grandes pasivos ambientales, como la contaminación del agua y del aire. Por último, muchos de esos recursos son agotables y, por tanto, mientras más intensivamente se los explote hoy,

menor será su disponibilidad para las futuras generaciones. En suma, no es un tipo de especialización productiva y exportadora deseable. Es por eso que la CEPAL insiste tanto en la necesidad de la diversificación exportadora, ya sea hacia las manufacturas, los servicios o los propios recursos naturales, pero explotados de una manera más sostenible y con mayor grado de procesamiento e incorporación de conocimiento.

En el caso del comercio de servicios, la situación es similar. Actualmente, su segmento más dinámico e intensivo en conocimiento es el de los denominados “servicios modernos”. Esta categoría incluye todos aquellos servicios que son susceptibles de ser suministrados a través de plataformas digitales, como los financieros, legales, educativos, de entretenimiento, de ingeniería y animación, entre muchos otros. La participación de este segmento en las exportaciones mundiales de servicios, ha aumentado continuamente en las últimas décadas, en detrimento de los sectores tradicionales como el transporte y el turismo y, en 2019, llegó al 52%. Sin embargo, en el caso de ALC, los servicios modernos representan solo el 30% de sus exportaciones totales de servicios. Esto se debe a que la región sigue teniendo una dependencia muy fuerte del turismo, que es la principal exportación de servicios para México, el Caribe y varios países de Centroamérica y América del Sur.

El rol de la integración regional y los problemas de la integración económica latinoamericana

Como se evidenció en la sección anterior, ALC tiene una estructura exportadora en bienes y servicios que dista de ser la más conducente al cambio estructural y a la incorporación acelerada de conocimientos y nuevas tecnologías. La integración regional puede ayudar de varias formas a superar esa situación. Primero, el mercado regional permite alcanzar necesarias economías de escala y aprendizaje. En segundo lugar, es el mercado más amigable con la diversificación exportadora y el nicho natural para las pymes y los encadenamientos productivos. Como tercer punto, la integración permite sumar fuerzas para enfrentar desafíos comunes que, dada su magnitud y complejidad, ningún país puede por sí solo enfrentar adecuadamente, como la infraestructura y la migración. En cuarto lugar, una mayor integración comercial y productiva permitiría reducir la vulnerabilidad de la región ante shocks externos, como fue, por ejemplo, la interrupción del suministro de mascarillas y ventiladores mecánicos en los primeros meses de la pandemia. Por último, la integración permite ganar peso en los debates y negociaciones internacionales.

En casi todos los países latinoamericanos, la mayor variedad de productos se exporta al mercado regional⁴⁶. Esto es así porque es el principal mercado para las manufacturas latinoamericanas. Por ejemplo, el cobre chileno se vende en todo el mundo, al igual que las cerezas, pero las cajas de cambios, los medicamentos y las cartulinas hechas en Chile, se venden casi exclusivamente en los países latinoamericanos. En consecuencia, el mercado regional es crucial para la diversificación productiva y exportadora y, en particular, para crear y mantener capacidades productivas en el sector industrial. El mercado regional también es esencial para las empresas exportadoras, particu-

46 México es la principal excepción debido a su intensa orientación exportadora a los Estados Unidos.

larmente para las pymes. En efecto, en la mayoría de los países latinoamericanos el mercado regional es el que concentra la mayor proporción de empresas exportadoras (nuevamente México es la principal excepción). Esto es así porque el universo de las empresas exportadoras latinoamericanas se compone de unas pocas empresas grandes (generalmente asociadas a recursos naturales y que tienen una presencia global) y una gran mayoría de empresas medianas y pequeñas que exportan básicamente a los mercados de la propia región y que, por lo tanto, dependen de ellos para sobrevivir y crecer.

Ahora bien, ALC históricamente ha comerciado muy poco consigo misma. En la Unión Europea el comercio interregional supera el 60%, incluso tras la salida del Reino Unido, y en América del Norte (incluido México) y Asia oriental, se ubica alrededor del 50%. En contraste, ALC y África - coincidentemente dos regiones exportadoras de materias primas- han sido históricamente las dos regiones con menores niveles de comercio intrarregional.

El nivel máximo de comercio intrarregional en ALC fue del 22% de las exportaciones totales y se alcanzó en 2008. Desde entonces, ha venido continuamente a la baja, hasta el punto que, en 2020, apenas el 12% de las exportaciones, se habría destinado a la región. Es decir, se asiste a un acelerado proceso de desintegración comercial y por ende productiva, ya que no puede haber integración productiva sin comercio. Por ejemplo, el comercio exterior de Brasil se orienta cada vez más a Asia, mientras que el de México lo hace cada vez más hacia América del Norte. Así pues, las dos principales economías de ALC están cada vez más desintegradas del resto de la región, pero no son los únicos casos.

Hay varios factores que explican el reducido comercio intrarregional en ALC. Uno de ellos es la fragmentación institucional del espacio regional. Históricamente, en vez de buscar conformar un espacio integrado que englobe a toda la región, se han privilegiado los proyectos de alcance subregional: los países andinos por un lado, los países del cono sur por otro, los centroamericanos por otro, etc. Un resultado de ello, es que las reglas para hacer negocios con Centroamérica son distintas a las reglas para hacer negocios con los países andinos, por ejemplo, y esto actúa como un gran disuasivo a la internacionalización para las pymes. Asimismo, la fragmentación genera un sub-aprovechamiento del mercado regional: es muy distinto producir para un mercado potencial de 650 millones de habitantes, que es la población de toda ALC, que hacerlo para mercados subregionales de 50 o 100 millones de habitantes. En segundo lugar, tenemos un problema histórico, de renuencia de los países latinoamericanos a ceder espacios de autonomía, lo cual se traduce en la debilidad institucional crónica de nuestros mecanismos de integración.

Un tercer problema es la brecha de infraestructura de transporte y logística, que resulta en que muchas veces sea más costoso (medido por kilómetro) comerciar entre países latinoamericanos, que exportar un container de soja a China. Un cuarto problema, netamente de economía política, es que los sectores empresariales de la región no se están movilizando lo suficiente a favor de la integración regional. Esto tiene que ver con que varias de las mayores empresas latinoamericanas, se orientan crecientemente a la exportación de recursos naturales a mercados externos como China, Europa y Estados Unidos. Por lo tanto, esos sectores empresariales hoy en día no están haciendo lobby con sus gobiernos para remover los obstáculos al comercio interregional, sino más bien para suscribir nuevos acuerdos comerciales con socios extrarregionales. En la medida en que las prioridades de la política comercial se comienzan a trasladar cada vez más

al plano extrarregional, ello termina reforzando la pérdida relativa de importancia del comercio intrarregional. Es decir, se produce un círculo vicioso.

Por último, tenemos lo que podríamos llamar: “el efecto China”. Sin duda, la demanda china de materias primas como cobre, soja y petróleo, ha traído múltiples beneficios a la región. No obstante, esa misma demanda nos ha encajonado cada vez más en un modelo primario exportador, con todos los problemas asociados que ya se han planteado. Paralelamente, la llegada masiva de manufacturas asiáticas de bajo costo (principalmente chinas), ha barrido, en muchos casos, con segmentos industriales enteros en varios países de la región, como por ejemplo, en las industrias metalmeccánica, de calzado y de confecciones.

Mientras América Latina se desintegra, las otras regiones del mundo se orientan en la dirección opuesta. Este fenómeno se ha visto agudizado por la pandemia, ya que quedaron en evidencia los riesgos de depender excesivamente de proveedores situados en el otro extremo del mundo. Así pues, en los primeros meses de 2020, gran parte del mundo se vio confrontada con la escasez de productos esenciales como mascarillas y ventiladores mecánicos, debido a las perturbaciones del suministro en China. El impacto de la pandemia viene así a reforzar el de las crecientes tensiones comerciales y tecnológicas entre ese país y los Estados Unidos. En este contexto, en Europa y Estados Unidos, se comienza a hablar cada vez más de acortar sus cadenas de suministro, de *nearshoring*, e incluso de *reshoring*, con el objetivo de lograr una mayor autonomía productiva y reducir su vulnerabilidad ante futuras perturbaciones del suministro externo.

En los últimos años, se han concretado importantes acuerdos “megarregionales” que refuerzan la tendencia esperada hacia una creciente regionalización de la producción mundial. Este es el caso del T-MEC en América del Norte (sucesor del TLCAN), del RCEP en Asia oriental, y del Área Continental Africana de Libre Comercio (AfCFTA). El T-MEC puede entenderse como una forma de fortalecer las cadenas productivas norteamericanas para depender menos de las cadenas y de los proveedores en China y el resto de Asia. El RCEP, por su parte, es un esfuerzo por consolidar y estrechar los vínculos productivos entre las economías del este y sudeste asiático. Incluso en África, la región que siempre se ha parecido más a América Latina en su dependencia de las materias primas y en su reducido comercio interregional, tenemos el AfCFTA. Esta iniciativa busca vincular a las economías de los 55 países africanos empezó a operar de modo parcial en enero de 2021 y se espera completar sus elementos pendientes en el transcurso del año.

En definitiva, en casi todas las regiones del mundo, los países están promoviendo la regionalización productiva para depender menos de lo que ocurre en otras regiones más distantes. Lamentablemente, esto no está pasando en América Latina, o al menos no con la misma intensidad.

Reflexiones finales y algunas ideas para revitalizar la integración regional

El vaciamiento del comercio interregional en América Latina y el Caribe es un problema que tiene muchas fuentes y, por lo tanto, requiere de acciones en múltiples planos. Pero de lo que no puede haber duda es de la necesidad imperiosa de detener y revertir ese proceso. Ello es particularmente cierto en un entorno internacional más proteccionista e incierto que el que prevaleció previo a la crisis financiera mundial de 2008-09. En

este contexto, algo que puede parecer muy positivo en el corto plazo, que es el reciente repunte del precio de las materias primas, puede no serlo tanto en el mediano plazo, ya que viene a reforzar los incentivos hacia la primarización exportadora.

Revitalizar la integración económica regional como una palanca para el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe, requiere, como condición fundamental, de un compromiso político decidido y al más alto nivel. Este compromiso es evidente en África respecto del proyecto del AfCFTA pero, lamentablemente, no se observa en nuestra región con la misma claridad e intensidad. Revitalizar el proyecto integrador requiere como mínimo, el compromiso decidido de los dos actores más grandes en términos económicos y demográficos: Brasil y México. Ya en 2018 se acordó una agenda de convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, con objetivos en materia de facilitación del comercio y cooperación regulatoria, entre otras áreas. Sin embargo, hasta ahora, son muy escasos los resultados en términos prácticos.

Entendiendo que no se puede esperar un cambio dramático en el corto plazo, desde la CEPAL se ha planteado una agenda práctica de acciones que se pueden implementar en plazos relativamente breves, y que ayudarían a revitalizar la integración económica regional. Específicamente, se ha identificado cuatro grupos de temas: en primer lugar, en materia de facilitación del comercio, existe un amplio espacio para iniciativas de convergencia entre los distintos países y agrupaciones en ámbitos como la interoperabilidad de las ventanillas únicas y el reconocimiento mutuo de los operadores económicos autorizados: en segundo lugar, la coordinación en materia de infraestructura de transporte es crucial para promover los vínculos económicos al interior de la propia región; y, en tercer lugar, la coordinación en materia de comercio electrónico y la construcción gradual de un mercado común digital, es esencial para la inserción de la región en una economía global cada vez más digitalizada. En este plano, hay espacio para coordinar inversiones en infraestructura digital como las redes 5G, así como para homologar regulaciones en asuntos como la protección de datos personales y la ciberseguridad.

Por último, y muy importante en el actual contexto de pandemia, los países de la región debieran explorar los espacios existentes para una mayor integración productiva en las industrias de la salud, como la farmacéutica y la de equipos y suministros médicos. Por una parte, ello permitiría reducir la excesiva dependencia regional del suministro externo de productos esenciales para la salud de su población. Por otra parte, un esfuerzo deliberado de articulación productiva permitiría combinar las fortalezas existentes en los distintos países, con la escala que ofrece el mercado regional ampliado, viabilizando de esta manera el surgimiento de nuevos polos productivos intensivos en ciencia, tecnología y conocimiento.