

Aprovechar la conectividad

Cómo desatar el potencial comercial de América Latina y el Caribe en Asia



Aprovechar la conectividad

Cómo desatar el potencial comercial
de América Latina y el Caribe en Asia

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Giordano, Paolo.

Aprovechar la conectividad: cómo desatar el potencial comercial de América Latina y el Caribe en Asia / Paolo Giordano, Cloe Ortiz de Mendivil; Paolo Giordano, coordinador.

p. cm. — (Monografía del BID ; 704)

Incluye referencias bibliográficas.

1. International trade. 2. Infrastructure (Economics). 3. Latin America-Commerce-Asia. 4. Caribbean Area-Commerce-Asia. 5. Asia-Commerce-Latin America. 6. Asia-Commerce-Caribbean Area. I. Ortiz de Mendivil, Cloe. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Integración y Comercio. III. Título. IV. Serie.

IDB-MG-704

Palabras Clave: Comercio, América Latina, Asia

Códigos JEL: F1, F10, F15, F02

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia por escrito adicional entre el BID y el usuario.

Note que el enlace URL detallado más arriba incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Aprovechar la conectividad: *Cómo desatar el potencial comercial de América Latina y el Caribe en Asia* fue elaborado para la XIII Cumbre Empresarial China-LAC, llevada a cabo en la Ciudad de Panamá, Panamá, del 9 al 11 de diciembre de 2019, organizada por el Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá, la Autoridad de Turismo de Panamá y la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá.

Este documento es producto de un esfuerzo de investigación del BID, llevado a cabo por el Sector de Integración y Comercio (INT) bajo la supervisión general de Fabrizio Opertti, Gerente del Sector, y la supervisión técnica de Mauricio Mesquita Moreira, Asesor Económico del Sector.

El informe fue coordinado por Paolo Giordano, Economista Principal de INT, y escrito en colaboración con Cloe Ortiz de Mendivil. Martín Cicowiez, Kathia Michalczewsky, Jesica De Angelis, Ziga Vodusek, Peiran Shi y Kun Li participaron en las tareas de investigación y proveyeron su apoyo en la preparación del documento.

El equipo desea agradecer las contribuciones analíticas de Hyunghwan Joo (Corea), del equipo de la Academia China de Ciencias Sociales liderado por Su Qingyi (China), Roberto Horta e Ignacio Bartesaghi (Uruguay) y Ricardo Monge y Luis Rivera (Costa Rica). Asimismo, también desea expresar su agradecimiento a Mariana Alfonso, Jianjun Xu, Eduardo Cavallo, Andrew Powell y Pablo Bachelet (BID) por sus valiosos comentarios.

Silvia Badilla y María del Rosario Plazas apoyaron al equipo en la producción de esta publicación. La traducción al español del original en inglés fue realizada por María Inés Martiarena. Graziela Flor y Word Express realizaron los trabajos de diseño e implementación del diseño gráfico, respectivamente.

Índice

	Resumen ejecutivo	8
	Introducción	14
I	Panorama general	18
II	Costos del comercio	32
III	Potencial exportador	48
IV	Opciones de política	64
	Conclusiones	80

Resumen ejecutivo

Desde el comienzo del presente siglo, las relaciones comerciales entre América Latina y el Caribe (ALC) y Asia se han ido profundizando a niveles sin precedentes. El comercio ha servido de ancla para afianzar esta relación dada la alta y creciente complementariedad entre ambas economías. Sin embargo, ni los gobiernos ni las empresas pueden dar el vínculo por sentado. Este informe presenta un panorama general sobre cómo han evolucionado a lo largo del tiempo los lazos comerciales entre ALC y Asia y analiza el modo en el que los responsables de políticas y el sector privado pueden sacar el mayor provecho de la multiplicidad de oportunidades que se vislumbran en el horizonte.

El comercio entre ALC y Asia representa un negocio cercano a los 600 mil millones de dólares. En menos de dos décadas la participación de Asia en el comercio total de bienes de la región se triplicó y en 2018 llegó al 26 %, tras partir de un nivel de 9 % en el año 2000. Si bien el comercio de productos básicos mostró un crecimiento explosivo, las economías de ALC han desaprovechado oportunidades significativas para diversificar sus exportaciones hacia productos de mayor valor agregado en los que tienen una ventaja comparativa, como los alimentos procesados. Esta oportunidad adquiere un peso aún mayor dado el aumento de la demanda asiática de alimentos y la probabilidad de que esta tendencia se acelere con la expansión de la clase media de dicha región y con la consecuente evolución en las preferencias de consumo. Si bien este informe se centra primordialmente en el comercio de mercancías, también existen beneficios potenciales asociados al desarrollo del sector servicios.

En este contexto, los costos del comercio entre las dos regiones se ubican entre los más altos del mundo. Dichos costos no solo están determinados por la distancia, sino también por políticas comerciales restrictivas y por una conectividad logística deficiente. Las exportaciones latinoamericanas enviadas a Asia enfrentan en promedio aranceles del 9,8 %, mientras que la

alícuota correspondiente impuesta por ALC es del 7,3 %. No obstante, los aranceles bilaterales promedio pueden ser incluso mayores debido a las altas tasas aplicadas en sectores sensibles. Asimismo, existe una miríada de barreras no arancelarias que continúan restringiendo el comercio e impiden la diversificación hacia segmentos de mercado con mayores márgenes. Además, en ALC la escasez de inversiones en infraestructura relacionada con el comercio y las ineficiencias que afectan a las cadenas logísticas coloca a los exportadores en desventaja respecto a sus competidores en los mercados asiáticos. El índice agregado de desempeño logístico de ALC es un 82 % del de Asia, y la brecha es particularmente amplia en los componentes de infraestructura y eficiencia de las aduanas.

La reducción de los costos del comercio podría desatar un potencial comercial considerable. Mediante una disminución de los aranceles bilaterales y de los costos de transporte y otros costos logísticos, las exportaciones de ALC a Asia podrían crecer un 27,6 % en el mediano plazo, mientras que las exportaciones asiáticas a la región podrían alcanzar un crecimiento del 40,6 %. En ALC, un incremento del comercio de esta magnitud se traduciría en una expansión del consumo privado del 1,6 %. Una región que está recuperándose de una recesión severa no puede desaprovechar semejante impulso a sus ingresos. Un análisis más granular de las complementariedades comerciales no explotadas y de los beneficios de competir por una mayor participación en el mercado ilustra, desde la perspectiva del sector privado, las oportunidades específicas que podrían desprenderse del crecimiento del comercio entre ALC y Asia.

Los responsables de políticas cuentan con las herramientas necesarias para reavivar las relaciones comerciales entre ambas regiones. La combinación de políticas debería procurar una reducción de los costos comerciales a través de diferentes canales, como el incremento de la cobertura y de la utilización de los acuerdos de libre comercio, un mejor uso de las medidas

de facilitación del comercio, el desarrollo de actividades de promoción comercial proactivas y focalizadas, y medidas que impulsen las inversiones en infraestructura y promuevan reformas en el sector de logística. Un enfoque integral que incorpore acciones simultáneas adecuadamente apoyadas por iniciativas de cooperación bilateral, regional y multilateral, maximizaría los resultados a mediano y largo plazo. Asimismo, fijar una meta ambiciosa a nivel político y centrar la estrategia en resultados concretos a corto plazo daría señales y proveería incentivos adecuados al sector privado.

La ampliación de la red de acuerdos comerciales existentes ayudaría a eliminar aranceles y reducir el conjunto de barreras no arancelarias. Una nueva serie de reglas comerciales brindaría un marco normativo más riguroso para favorecer el crecimiento del comercio. A nivel bilateral, la mayor cooperación comercial debería centrarse tanto en los acuerdos existentes como en los potenciales. Las acciones bilaterales también pueden complementarse con iniciativas políticas plurilaterales a nivel interregional. El estrechamiento de los vínculos entre los funcionarios latinoamericanos y asiáticos ayudaría a fortalecer la confianza y poner en marcha tareas conjuntas para explorar posibilidades de mayor interacción.

La promoción de una agenda de facilitación comercial traería aparejada una reducción rápida y significativa de los costos de las transacciones transfronterizas y podría aprovechar las nuevas tecnologías para maximizar su impacto. Diversas medidas, que van desde la ampliación de los acuerdos de reconocimiento mutuo para los Operadores Económicos Autorizados hasta la interoperabilidad de las ventanillas únicas de comercio exterior y la promoción de la cooperación bilateral para facilitar el cumplimiento de las reglas comerciales, son las oportunidades más importantes para lograr que la relación comercial entre Asia y ALC emprenda un nuevo rumbo.

Mientras que los funcionarios encargados del comercio pueden desempeñar un papel fundamental en la modernización de la

infraestructura regulatoria, las actividades de promoción comercial ayudarían a los representantes del sector privado de ambas regiones a sellar nuevos acuerdos. A través del desarrollo de capacidades y del intercambio de información, las instituciones de promoción del comercio podrían ayudar a superar fallas de mercado, brindar apoyo efectivo en los diferentes eslabones de la cadena de valor y, en definitiva, facilitar los contactos entre empresarios y consumidores que pertenecen a culturas lejanas.

Como muestran las estimaciones del potencial comercial entre ALC y Asia, superar las deficiencias de la infraestructura relacionada con el comercio y los problemas de una logística poco competitiva generaría los beneficios más significativos, por lo que se torna una prioridad fundamental. Para lograr que la relación comercial entre ALC y Asia avance significativamente, los países de ALC necesitan establecer una visión clara, tanto individual como colectiva, e implementar un plan de inversiones en infraestructura física y de servicios cuya magnitud es tan desafiante como su calidad y su sostenibilidad.

Afortunadamente, hay numerosas oportunidades para reducir los costos del comercio, desatar el potencial comercial y ampliar los beneficios en términos de desarrollo a partir de la relación comercial, especialmente a la hora de agregar valor y diversificar las exportaciones, una meta que se ha mostrado esquivia para la mayoría de los países de ALC.

Consolidar la relación comercial entre Asia y ALC tiene una relevancia particular en la coyuntura actual del comercio mundial. Adoptando un enfoque estratégico e integral sobre estos problemas, los gobiernos latinoamericanos podrían mejorar la conectividad con Asia y aprovechar al máximo la relación comercial entre las dos regiones.

Introducción

Al inicio de este milenio, América Latina y el Caribe (ALC) y Asia eran dos regiones que se daban la espalda. Asia se estaba recuperando de una crisis profunda, China aún no se había incorporado al sistema comercial multilateral y ALC era vista como un socio muy distante en términos económicos, geográficos y culturales. Por su parte, ALC también estaba atravesando una serie de crisis económicas y sus estrategias comerciales externas se centraban principalmente en Estados Unidos y Europa, mientras que Asia quedaba relegada al final de la lista de socios comerciales.

Tras avanzar dos décadas, las relaciones entre ALC y Asia han logrado un desarrollo y una profundización sin precedentes. La participación de Asia en el comercio total de bienes de la región se triplicó y en 2018 llegó al 26 %, tras partir de un nivel del 9 % en el año 2000. Esto se debió a la integración de China al sistema mundial de comercio y al crecimiento vertiginoso de la mayoría de las economías asiáticas, que a su vez han impulsado el superciclo de los productos básicos. Para países como Brasil, Chile o Perú, la participación de las exportaciones a Asia duplica al promedio regional. El comercio de ciertos productos básicos, como el cobre, el mineral de hierro o la soja, explotó, y la importancia de los mercados asiáticos eclipsó a la de cualquier otro destino del planeta. Simultáneamente, Asia se erigió como el principal proveedor de bienes importados por la región, dado que su participación en las importaciones de ALC aumentó del 12 % al 31 %, particularmente en productos electrónicos, automóviles y una amplia gama de bienes intermedios para la industria.

Este auge exportador a Asia dio lugar a una expansión económica en ALC y ayudó a la región a disminuir sus niveles de pobreza e inequidad y a superar la crisis financiera global de 2008–2009. Al mismo tiempo, la competencia de los bienes manufacturados a bajo costo ejerció una presión considerable sobre los fabricantes latinoamericanos y reavivó las preocupaciones acerca de la competitividad de la región. No obstante, en los últimos cinco años el comercio birregional se estabilizó y siguió los avatares del superciclo de los productos básicos. Por lo tanto, el desafío

que enfrentan los responsables de políticas de ambas regiones es aprovechar al máximo la conectividad a fin de expandir y diversificar la relación comercial, maximizar las oportunidades y minimizar las fricciones que, inevitablemente, surgen en contextos de rápida transformación.

Con un trasfondo de crecimiento acelerado y alta complementariedad, la escala y la velocidad de esta creciente relación comercial dio lugar a una nueva generación de acuerdos comerciales entre los países asiáticos y de ALC. Ya se encuentran vigentes más de veintiséis acuerdos preferenciales entre países de las dos regiones, incluido uno birregional que aún comprende a una cantidad limitada de socios, y veinte acuerdos más están en proceso de negociación o a la espera de su ratificación. El objetivo de estos acuerdos es mejorar el acceso a los mercados, establecer un marco regulatorio abierto y transparente y potenciar la confianza del sector empresarial. Una mayor apertura de los mercados profundizaría la conectividad y permitiría que los flujos comerciales se expandiesen y diversificasen, tanto hacia nuevos mercados como hacia nuevos sectores.

Sin embargo, los obstáculos al comercio entre las dos regiones no solo están determinados por las políticas comerciales, sino también por los elevados costos logísticos. De hecho, la reducción de los costos de la red de infraestructura y servicios que sirve de apoyo para la circulación física de las mercancías a través de las fronteras y para el comercio fronteras adentro surge como una prioridad fundamental ahora que han empezado a derribarse las barreras impuestas por la política comercial de ambas regiones.

Este informe presenta un panorama general sobre cómo han evolucionado a lo largo del tiempo los vínculos comerciales entre ALC y Asia, y analiza el modo en que los responsables de políticas y el sector privado pueden aprovechar la multiplicidad de oportunidades que se vislumbran en el horizonte.

La primera sección examina la dinámica del comercio que surgió de las complementariedades entre la riqueza de recursos naturales

de ALC y la capacidad manufacturera de Asia en las dos últimas décadas. Además, señala la creciente importancia mutua de las dos regiones, así como la necesidad de que ALC diversifique sus exportaciones y les agregue valor.

Para alcanzar este objetivo a través de inversión nacional, reformas y cooperación con sus contrapartes asiáticas y del resto del mundo, la región necesita bajar los costos comerciales, que siguen constituyendo una de las principales barreras que impiden el crecimiento y la diversificación del comercio. En la segunda sección de este informe se analizan diversas alternativas para disminuir los costos del comercio, que incluyen tanto medidas de política comercial tradicionales —como los aranceles y los obstáculos técnicos— como costos logísticos.

La siguiente sección ofrece un panorama general de los efectos de los acuerdos comerciales vigentes entre economías asiáticas y latinoamericanas sobre la expansión del comercio y cuantifica los beneficios comerciales esperados a partir de una reducción de los aranceles, de las barreras no arancelarias y de los costos de transporte y logística entre ambas regiones.

Como sugiere la evidencia que se presenta en este informe, hay claras oportunidades para beneficiarse de una mayor profundización en la conectividad entre las economías de Asia y ALC. Para materializar estas oportunidades, los funcionarios y los representantes del sector privado podrían emprender una serie de iniciativas esbozadas en la última sección. Su implementación gradual podría contribuir a reavivar el comercio a través de las rutas del Pacífico y a hacer que el intercambio birregional sirva para mejorar vidas, tanto en ALC como en Asia.



Panorama general

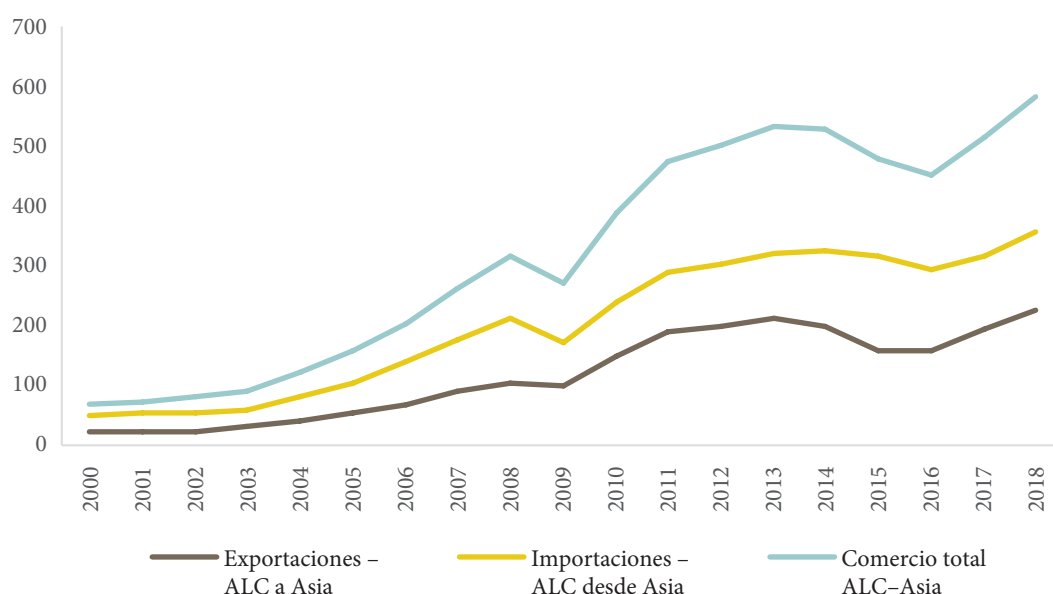
Las relaciones comerciales entre América Latina y el Caribe (ALC) y Asia son fuertes y la colaboración entre ambas regiones tiene un valor estratégico muy alto. Por un lado, ALC exporta a Asia bienes ampliamente utilizados para la producción industrial, como el cobre y el mineral de hierro, así como productos agrícolas de gran relevancia, como la soja. Por otro lado, ALC importa grandes cantidades de manufacturas industriales. A medida que Asia continúa creciendo a tasas que exceden el promedio mundial, su demanda de productos latinoamericanos sigue expandiéndose, lo cual representa una enorme oportunidad para profundizar aún más los vínculos comerciales. Este capítulo describe la evolución del comercio de bienes entre las dos regiones y señala las oportunidades existentes para expandir y diversificar dichos vínculos.

La relación comercial entre ALC y Asia se ha ido fortaleciendo desde principios los años 2000¹. Los flujos comerciales empezaron a aumentar en 2003 y experimentaron un crecimiento anual promedio del 23,1 % hasta 2011, a pesar de una caída transitoria durante la crisis financiera de 2009, motivada por una disminución de las importaciones de ALC (Gráfico 1). Entre 2012 y 2016, presionadas por las dificultades económicas de la región y el fin del superciclo de los productos básicos, tanto las exportaciones como las importaciones de ALC se contrajeron, pero empezaron a recuperarse en 2017 y el comercio total con Asia alcanzó un récord de 581 mil millones de dólares en 2018. No obstante, desde el cambio de siglo las exportaciones a Asia han ido a la zaga de las importaciones y la brecha entre las dos se ha ampliado.

La mayor parte del crecimiento tanto de las exportaciones como de las importaciones se debe a una expansión del comercio con China, pero otros países asiáticos también surgen como socios estratégicos relevantes. El aumento de las exportaciones a todas las subregiones

1 El Sector de Integración y Comercio del BID ha realizado un seguimiento de la evolución de la relación entre ambas regiones en una serie de publicaciones disponibles en <https://publications.iadb.org/>. En particular, refiérase a dichas publicaciones para un análisis profundo del comercio de bienes intermedios y con valor agregado, del comercio de servicios, del comercio electrónico o para un estudio de la sofisticación de las exportaciones de ALC, que no se abordan en detalle en este trabajo.

GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE BIENES ENTRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ASIA
(Miles de millones de dólares, 2000–2018)



Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de la Dirección de Estadísticas Comerciales (DOTS) del FMI.

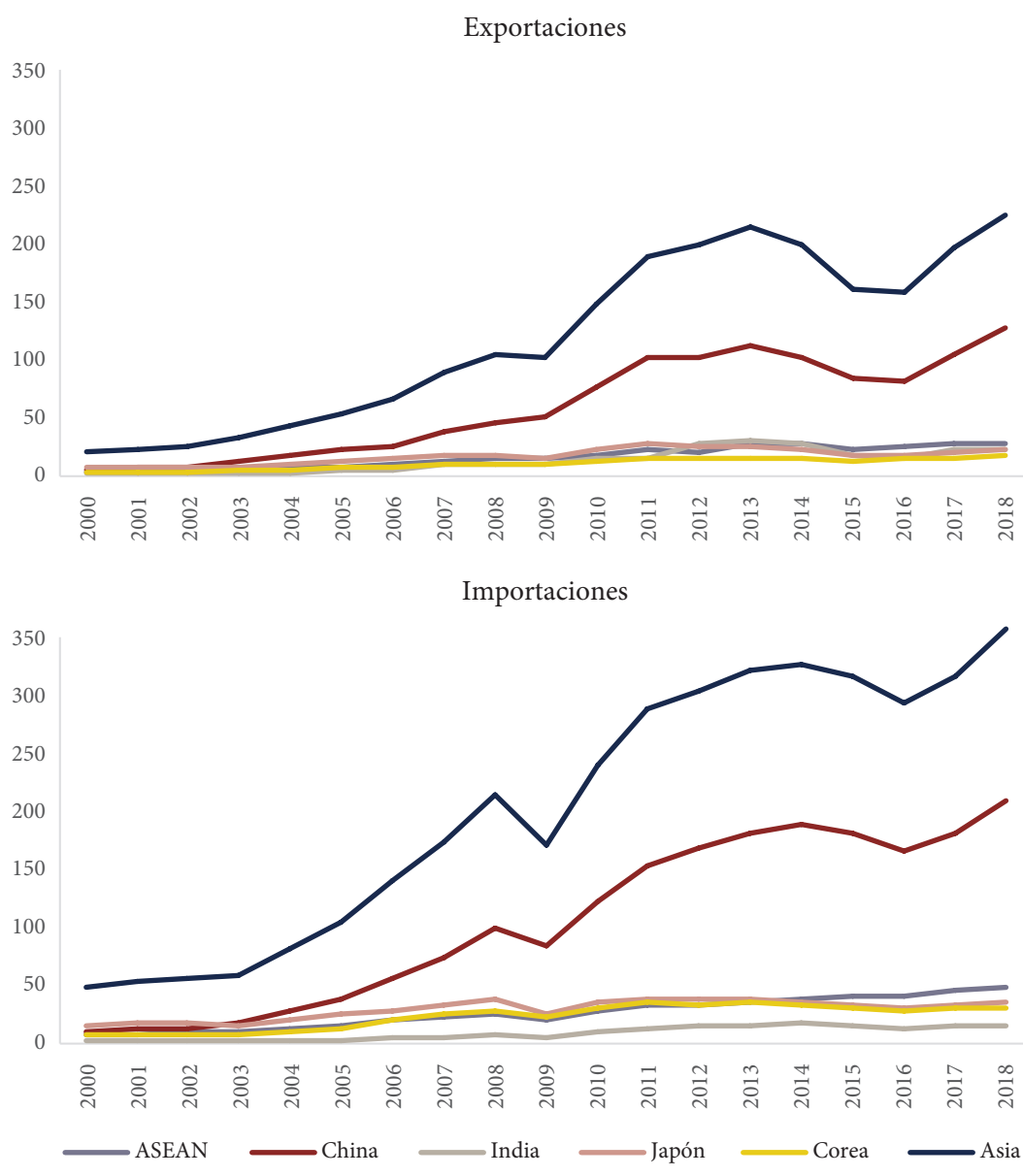
Nota: El comercio total se calcula como la suma de las exportaciones y las importaciones. Los valores pueden estar subestimados, dado que las exportaciones de ALC desde zonas francas no están incluidas en algunos países. Los datos de 2018 son estimados.

de Asia ha sido mayor que aquel registrado hacia las demás regiones del mundo. Entre 2000 y 2018, las exportaciones de ALC aumentaron a una tasa anual promedio del 20,4 % hacia China, 19,1 % hacia India, 13,7 % hacia los países de la ASEAN, 11,8 % hacia Corea y 5,9 % hacia Japón, nivel que es mayor que el incremento de los flujos de exportaciones al resto del mundo (5,3 %)².

A principios de los años 2000 Japón era el principal destino de las exportaciones de ALC (absorbía más del 40 % de las exportaciones a Asia), con un nivel que casi duplicaba el valor de las ventas destinadas a China (Gráfico 2). Tras dicho país

² La Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) incluye a Birmania, Brunéi Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam. Papúa Nueva Guinea, que actualmente es un país observador, no está incluido en las estadísticas.

GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE BIENES ENTRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ASIA POR SUBREGIÓN
(Miles de millones de dólares, 2000–2018)



Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de DOTS/FMI.

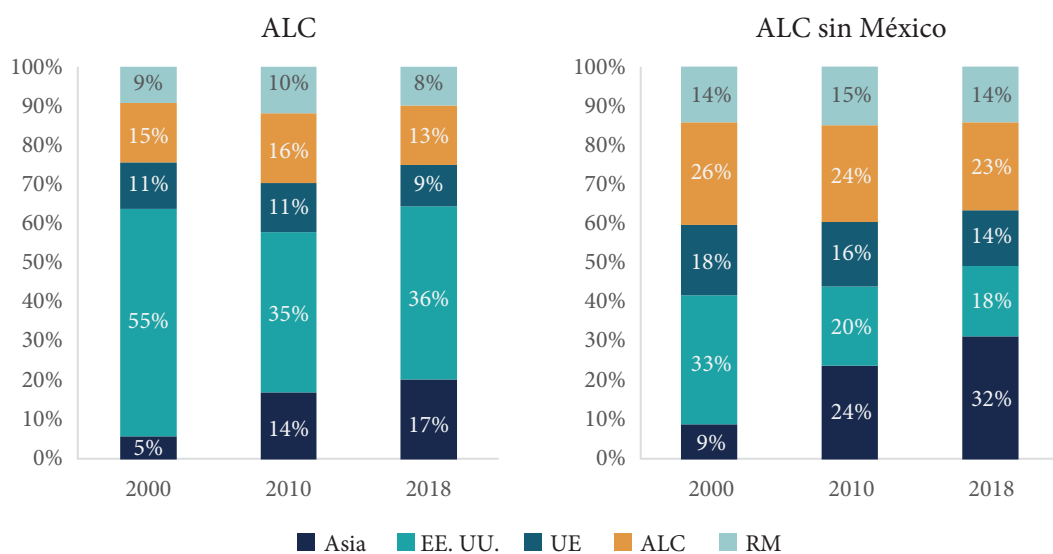
Nota: Los datos de 2018 son estimados.

se ubicaban la ASEAN y Corea, mientras que India quedaba relegada al último lugar. Sin embargo, a partir del año 2000 China empezó a ganar terreno y en 2002 superó a Japón como principal receptor asiático de las exportaciones de ALC. Asimismo, en 2013 la ASEAN sobrepasó a Japón como segundo destino más importante de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas. En 2018, las exportaciones a China representaban el 57 % de los embarques rumbo a Asia y sumaban 128 mil millones de dólares, es decir, más que el cuádruple de las ventas a la ASEAN y cerca de seis veces más que aquellas hacia Japón y Corea. Si bien las exportaciones a la India representan una proporción escasa para ALC, se han incrementado sostenidamente, pasando de 5 % en 2000 a 10 % en 2018.

La evolución de las importaciones de ALC desde las subregiones asiáticas es similar a la de las exportaciones. Japón fue el principal proveedor de bienes importados por ALC hasta 2003, cuando fue desplazado por China, para luego ser superado incluso por la ASEAN en 2013. La participación de las importaciones desde Corea fue menguando, la de la ASEAN se mantuvo estable, mientras que la participación de la India se incrementó ligeramente a lo largo del periodo estudiado. En consecuencia, en 2018, las compras de productos chinos representaban el 59 % de las importaciones desde Asia, mientras que la ASEAN, Japón y Corea daban cuenta del 14 %, 10 % y 4 %, respectivamente.

Las exportaciones de ALC hacia las economías asiáticas no solo están creciendo a un ritmo incesante en términos absolutos, sino que la importancia relativa de este mercado de destino también va en aumento. La proporción de las exportaciones totales de ALC absorbidas por Asia se incrementó a un ritmo constante entre 2000 y 2018, periodo en el que aumentó del 5,3 % al 17,1 % (Gráfico 3). En consecuencia, dicha región escaló desde la última posición en términos de valor de las ventas al segundo lugar, aunque sigue estando muy lejos de Estados Unidos (EE. UU.), que absorbió el 31,6 % de las ventas externas de ALC en 2018. No obstante, si se excluye a México, que se encuentra profundamente integrado

GRÁFICO 3: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE POR DESTINO
(Porcentajes, 2000, 2010, 2018)



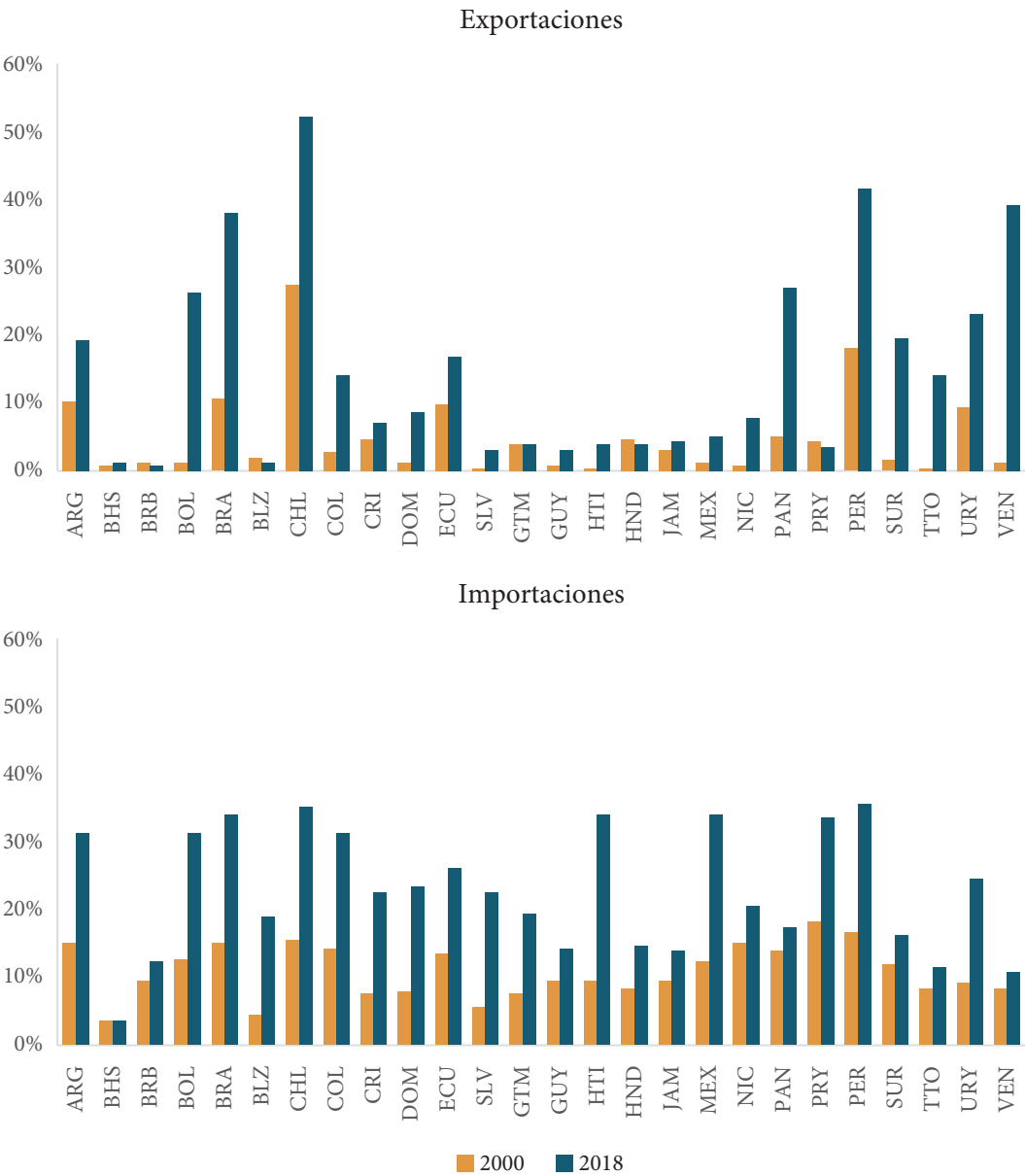
Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de DOTS/FMI.

Nota: El acrónimo RM corresponde a "Resto del mundo". Los datos de 2018 son estimados.

con EE. UU. y es uno de los principales exportadores de ALC, la participación de las exportaciones a Asia se duplica, lo cual resalta la importancia de dicha región para el resto de ALC y, en particular, para Sudamérica. En 2018, representó el 31,6 % de las ventas totales y fue el principal destino de las exportaciones, seguido de cerca por aquellas hacia la propia región (22,6 %).

La relación comercial de los diversos países latinoamericanos y caribeños con Asia muestra cierta heterogeneidad. Sin embargo, para la mayoría de los países, los vínculos comerciales se están tornando cada vez más importantes. Chile es la economía que muestra la mayor proporción de exportaciones dirigidas a Asia, con un 52 % en 2018, representando un aumento considerable desde el 28 % registrado en 2000. El crecimiento se vio mayormente impulsado por las ventas de minerales de cobre y de cátodos de cobre (Gráfico 4). Perú, Venezuela

GRÁFICO 4: PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO TOTAL CON ASIA POR PAÍS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(Porcentajes, 2000 y 2018)



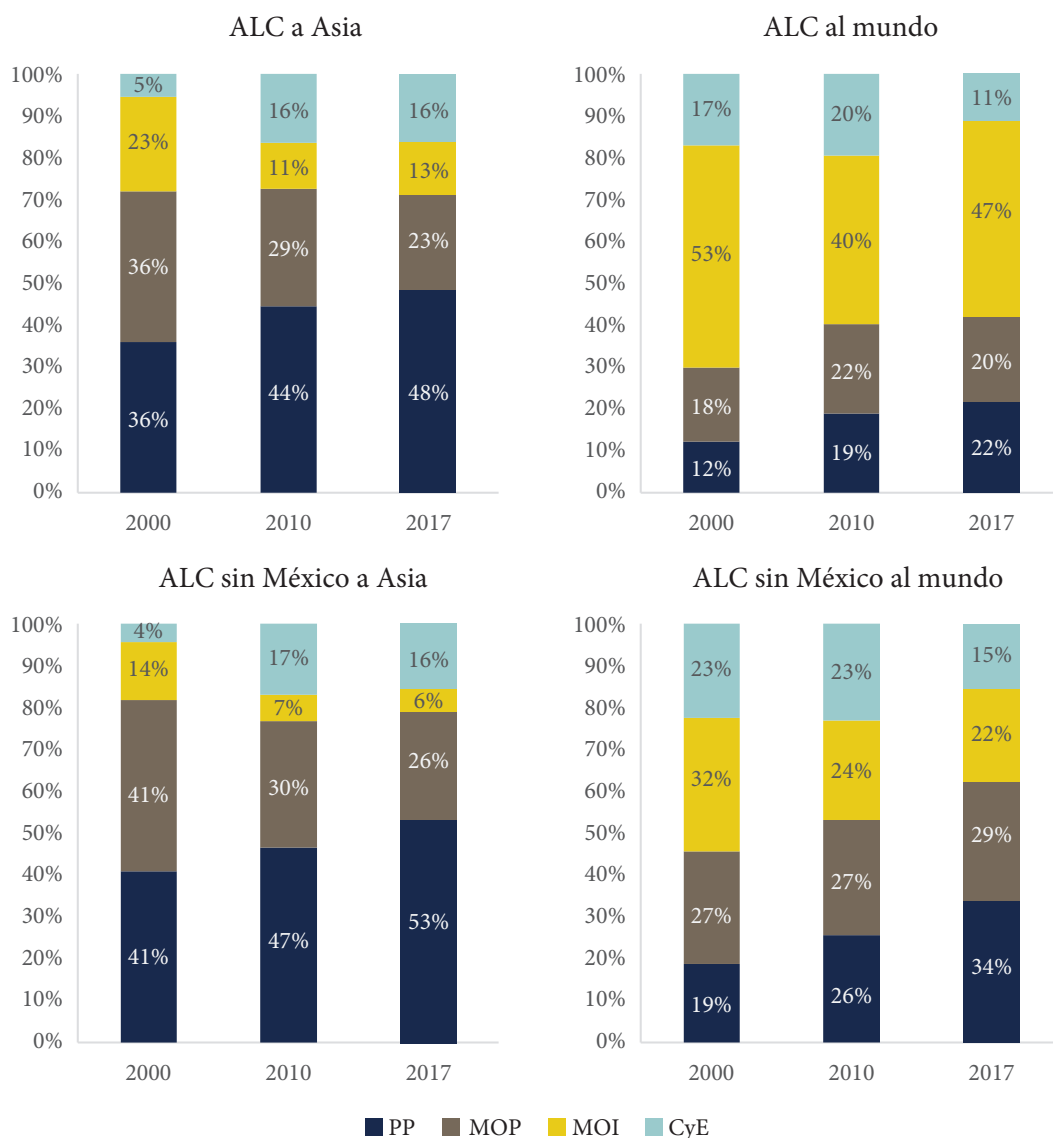
Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de DOTS/FMI.

y Brasil destinan más del 35 % de sus productos a Asia. Mientras que Perú también exporta principalmente cobre, los envíos venezolanos son casi exclusivamente de petróleo, y los de Brasil están concentrados en soja y mineral de hierro. En cambio, los datos correspondientes a América Central varían desde un 3 % en el caso de El Salvador a un 8 % en el de Nicaragua. Por otro lado, en el Caribe las participaciones van de un 20 % en Surinam a un 1 % en Barbados. México se ubica en el extremo inferior de la distribución, con un 5 %.

A su vez, para la mayoría de los países, la participación de lo que ALC importa desde Asia es aún mayor que la participación de sus exportaciones y además se ha incrementado a lo largo del tiempo. En cuanto a las economías más grandes de la región, como Brasil, México, Argentina, Colombia, Perú o Chile, dicha participación supera el 30 %. En el otro extremo de la distribución, algunos países caribeños, como Trinidad y Tobago y Bahamas, son los que muestran una menor participación, con niveles en torno al 11 % y al 4 %, respectivamente.

La composición de las exportaciones de ALC a Asia en términos de categorías de productos difiere de aquella destinada al resto del mundo y está más concentrada en productos no elaborados. Los envíos destinados a Asia están compuestos principalmente por productos primarios y manufacturas primarias (48 % y 23 % de las exportaciones totales en 2017, respectivamente), seguidos por combustibles y energía y por manufacturas industriales (16% y 13 %, respectivamente) (Gráfico 5). Este patrón dominante de especialización intersectorial, parcialmente debido al superciclo de los precios de los productos básicos, se presenta aún más acentuado cuando se excluye a México. No obstante, cabe destacar que a lo largo de la última década, cuando la participación de las exportaciones de productos primarios creció doce puntos porcentuales, la contribución de manufacturas primarias mostró una tendencia negativa. La participación de estas últimas en las exportaciones a Asia, excluyendo a México, cayó de un 41 % a un 26 %, aunque su participación en las exportaciones al mundo en general aumentó. Esto sugiere que las economías de ALC han desaprovechado

GRÁFICO 5: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE ALC A ASIA Y AL MUNDO POR CATEGORÍA DE PRODUCTO
(Porcentajes, 2000, 2010, 2017)



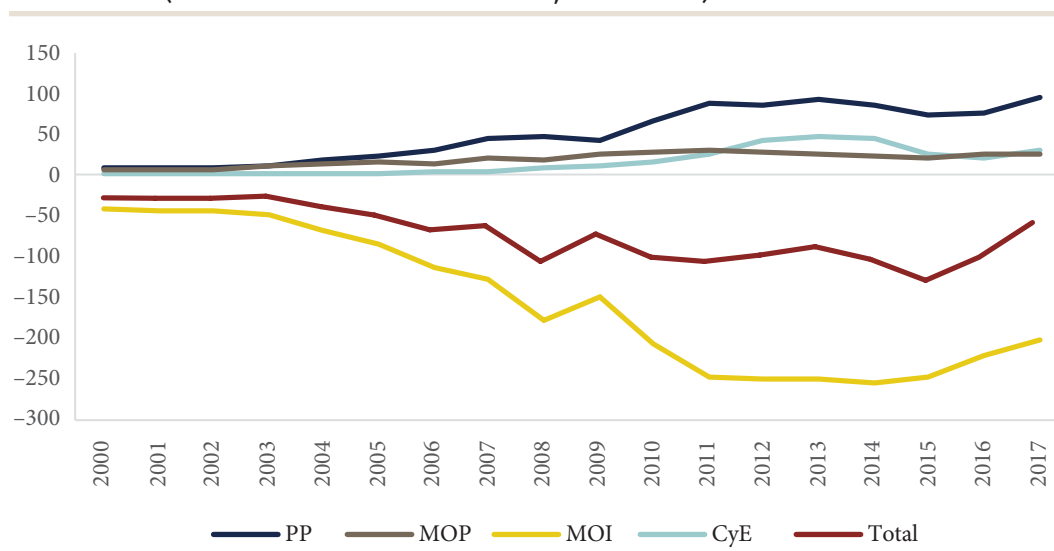
Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de la Base para el Análisis del Comercio Internacional (BACI) del Centro de Estudios Prospectivos y de Informaciones Internacionales (CEPII).

Nota: Los productos de exportación se dividen en cuatro categorías generales: productos primarios (PP), que incluyen esencialmente los productos básicos; manufacturas de origen primario (MOP), que incluyen las manufacturas basadas en recursos naturales; manufacturas de origen industrial (MOI), y combustibles y energía (CyE). Los datos completos para calcular las exportaciones por categoría de producto están disponibles únicamente hasta 2017.

oportunidades significativas de diversificar su comercio hacia productos con mayor valor agregado en los que tienen una ventaja comparativa y cuya demanda por parte de Asia está en aumento, como los productos alimenticios, los alimentos para animales o los cátodos de cobre.

Estas tendencias ocasionaron que el déficit comercial de ALC con Asia a lo largo de la última década se haya ido profundizando debido a un saldo comercial crecientemente negativo en manufacturas industriales, que no ha sido compensado por los superávits en los otros tres grupos de productos, especialmente en las manufacturas primarias cuyo crecimiento se mantuvo moderado (Gráfico 6). En 2017, el saldo mostró una leve mejoría impulsada por las manufacturas industriales y productos primarios. No obstante, la corrección se debió principalmente al impacto de la recesión económica que golpeó a ALC y condujo a una supresión de las

GRÁFICO 6: BALANZA COMERCIAL DE ALC CON ASIA POR CATEGORÍA DE PRODUCTO
(Miles de millones de dólares, 2000–2017)



Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de BACI (CEPII).

Nota: Los datos completos para calcular el saldo comercial a nivel desagregado están disponibles únicamente hasta 2017. Las categorías de productos están definidas en la nota al Gráfico 5. Las categorías de productos están definidas en la nota al Gráfico 5.

importaciones de manufacturas asiáticas, mientras que la expansión de los productos primarios tuvo un efecto menor. A medida que la región retoma gradualmente la senda del crecimiento, es probable que el déficit comercial se vuelva a ampliar.

En términos de productos, la canasta de bienes que ALC exporta a Asia está altamente concentrada, con los principales cinco productos sumando más de la mitad del valor de las ventas externas en 2017, el año más reciente para el cual hay datos completos disponibles (Cuadro 1). El petróleo crudo es el principal producto de exportación, ya que representa 14,2 % de los envíos totales. Es comercializado mayoritariamente por Venezuela, Brasil y México (40 %, 31 % y 18 % de las exportaciones totales a Asia, respectivamente). Como se mencionó anteriormente, destacan los productos primarios. El mineral de cobre da cuenta del 11,6 % del total y los principales exportadores son Chile y Perú (51 %

CUADRO 1: PRINCIPALES EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A ASIA
(Porcentajes, 2017)

Producto	Categoría	Participación	Participación acumulada
Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	CyE	14.2%	14.2%
Mineral de cobre y sus concentrados	PP	13.0%	27.2%
Soja	PP	12.1%	39.3%
Mineral de hierro y sus concentrados, sin aglomerar	PP	7.3%	46.6%
Cátodos de cobre y secciones de cátodos	MOP	4.7%	51.3%
Tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja	MOP	2.5%	53.9%
Pasta química de madera, distinta de las coníferas	MOP	1.8%	55.7%
Aceites de soja, crudo	MOP	1.8%	57.4%
Azúcar de caña	MOP	1.7%	59.1%
Carne de bovino, deshuesada y congelada	PP	1.5%	60.7%

Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de BACI (CEPII).
Nota: Los productos están definidos a nivel de desagregación a 6 dígitos del Sistema Armonizado (SA) 1996. Las categorías de productos están definidas en la nota al Gráfico 5.

y 38 % del total, respectivamente). Las exportaciones de soja se posicionan en tercer lugar (13,0 % de las exportaciones totales) y Brasil es el principal vendedor, seguido por Argentina (88 % y 10 %, respectivamente). Las manufacturas primarias despiertan un interés particular, ya que suelen contar con mayor valor agregado. Los cátodos de cobre, las tortas de aceite de soja y la celulosa son ejemplos de las principales manufacturas primarias comerciadas por ALC, pero representan apenas el 4,7 %, el 2,5 % y el 1,8 % de las ventas totales de 2017, respectivamente. No se encuentra ningún producto de la categoría de manufacturas industriales entre los diez bienes más exportados.

Por otra parte, la canasta de productos importados por ALC desde Asia está más diversificada. Los primeros diez principales productos suman apenas un quinto del valor total de las compras (Cuadro 2). Todos pertenecen a la categoría de manufacturas industriales, excepto uno, que pertenece a combustibles y energía. Los aparatos de transmisión son los productos más importantes, dado que suman 5,2 % del total importado por la región de Asia. China es el principal proveedor, con el 84 % de los envíos, seguido de Vietnam, con el 8 %. Los vehículos ocupan el segundo lugar y suponen el 4,2 % del total exportado, donde Japón, Corea e India representan el 36 %, 23 % y 20 % del total, respectivamente. Por último, las unidades de almacenamiento para sistemas de procesamiento de datos se ubican en el tercer puesto y son comerciadas principalmente por China (44 %), Tailandia (31 %) y Filipinas (11 %).

Estos datos sugieren que hay oportunidades desaprovechadas en términos de expansión y diversificación del comercio, que quedan claramente reflejadas cuando se considera la cuota de mercado de ALC en Asia y en el resto del mundo en las distintas categorías de productos. Entre 2010 y 2015, la participación de ALC en el mercado asiático de productos primarios aumentó siete puntos básicos. Este crecimiento de la cuota de mercado fue el segundo en importancia de los que la región acumuló en los mercados globales, detrás del fuerte posicionamiento de México

en el mercado estadounidense de manufacturas industriales. El desempeño de ALC en el mercado de productos primarios estuvo en línea con el de otros competidores mundiales de primer nivel, como Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Por el contrario, en el mismo periodo, ALC perdió participación en el mercado asiático de manufacturas primarias. Resulta sorprendente constatar que la cuota de mercado se perdió, principalmente, en manos de competidores asiáticos que importan materias primas sin elaborar de economías ricas en recursos naturales —como

CUADRO 2: PRINCIPALES IMPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DESDE ASIA
(Porcentajes, 2017)

Producto	Categoría	Participación	Participación acumulada
Aparatos de transmisión, incluso con aparatos de recepción	MOI	5.2%	5.2%
Vehículos automóviles para el transporte de personas, excluido el transporte público (i)	MOI	4.2%	9.5%
Unidades de almacenamiento para sistemas de procesamiento de datos	MOI	2.1%	11.6%
Aparatos de telefonía o telegrafía	MOI	1.8%	13.4%
Máquinas automáticas para el tratamiento o procesamiento de datos, portátiles, de peso inferior o igual a 10 kg, que estén constituidas, al menos, por una unidad central de procesamiento, un teclado y un visualizador	MOI	1.7%	15.1%
Partes de aparatos eléctricos para líneas telefónicas o telegráficas	MOI	1.5%	16.6%
Aceites de petróleo o de mineral bituminoso, excepto los aceites crudos	CyE	1.1%	17.7%
Dispositivos, aparatos e instrumentos de óptica	MOI	1.1%	18.8%
Semiconductores de óxido metálico (tecnología MOS)	MOI	1.0%	19.8%
Barcos cisterna	MOI	0.9%	20.8%

Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de BACI (CEPII).
Nota: Los productos están definidos a nivel de desagregación a 6 dígitos del SA 1996. Las categorías de productos están definidas en la nota al Gráfico 5. (i) Incluye dos subpartidas: vehículos automotores para el transporte de personas de cilindrada superior a 1000 cm³ pero inferior o igual a 1500 cm³ y superior a 1500 cm³ pero inferior o igual a 3000 cm³.

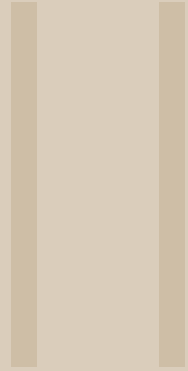
las de ALC— y son más eficientes a la hora de transformarlas en exportaciones con mayor valor agregado a sus vecinos regionales³.

Estas oportunidades adquieren un peso aún mayor si se tiene en cuenta la creciente demanda asiática de importaciones de alimentos y la probabilidad de que esta tendencia se acelere, a medida que se expande la clase media de dicha región y sus preferencias evolucionan consecuentemente. Se espera que la clase media de Asia alcance los 3 500 millones de personas y dé cuenta del 57 % de los gastos de la clase media global antes de 2030, habiendo partido de un nivel del 36 % en 2015. Esta tendencia impulsaría aún más el crecimiento de la demanda de bienes con mayor valor agregado, como la carne vacuna, la de ave, la de pescado, las frutas frescas y los refrigerios envasados⁴.

En síntesis, las relaciones comerciales entre ALC y Asia se están fortaleciendo y hay oportunidades para desarrollarlas todavía más. Si bien la mayoría de los países de la región ya comercian con socios asiáticos, los niveles de interacción varían significativamente. No solo hay nuevos canales comerciales por abrirse, sino que también podrían obtenerse importantes beneficios si se diversificaran los patrones de comercio existentes. Como se analizará en la próxima sección, para aprovechar al máximo el potencial comercial existente entre las dos regiones, se deben reducir los costos del comercio que enfrentan los exportadores para enviar sus mercancías a través de las rutas transpacíficas.

3 Véase Giordano, P. et al. (2017), *Más allá de la recuperación: La competencia por los mercados en la era digital*, Banco Interamericano de Desarrollo.

4 Véase Kharas, H. (2017), *The Unprecedented Expansion of the Global Middle Class: An Update*, Brookings Institution.



Costos del comercio

Las relaciones comerciales entre ALC y Asia enfrentan barreras que es necesario reducir con el fin de profundizar los vínculos económicos y aprovechar los beneficios comerciales. Los costos del comercio están determinados por los aranceles, las barreras no arancelarias (BNA) y por las ineficiencias de la logística y el transporte. Los responsables de políticas cuentan con las herramientas necesarias para reducir todos los componentes de los costos comerciales que afectan a la relación entre ALC y Asia. Por ejemplo, la liberalización del comercio ayudaría a reducir los aranceles y a eliminar las BNA, las inversiones en infraestructura recortarían los costos de transporte, mientras que la facilitación del comercio podría rebajar los costos logísticos.

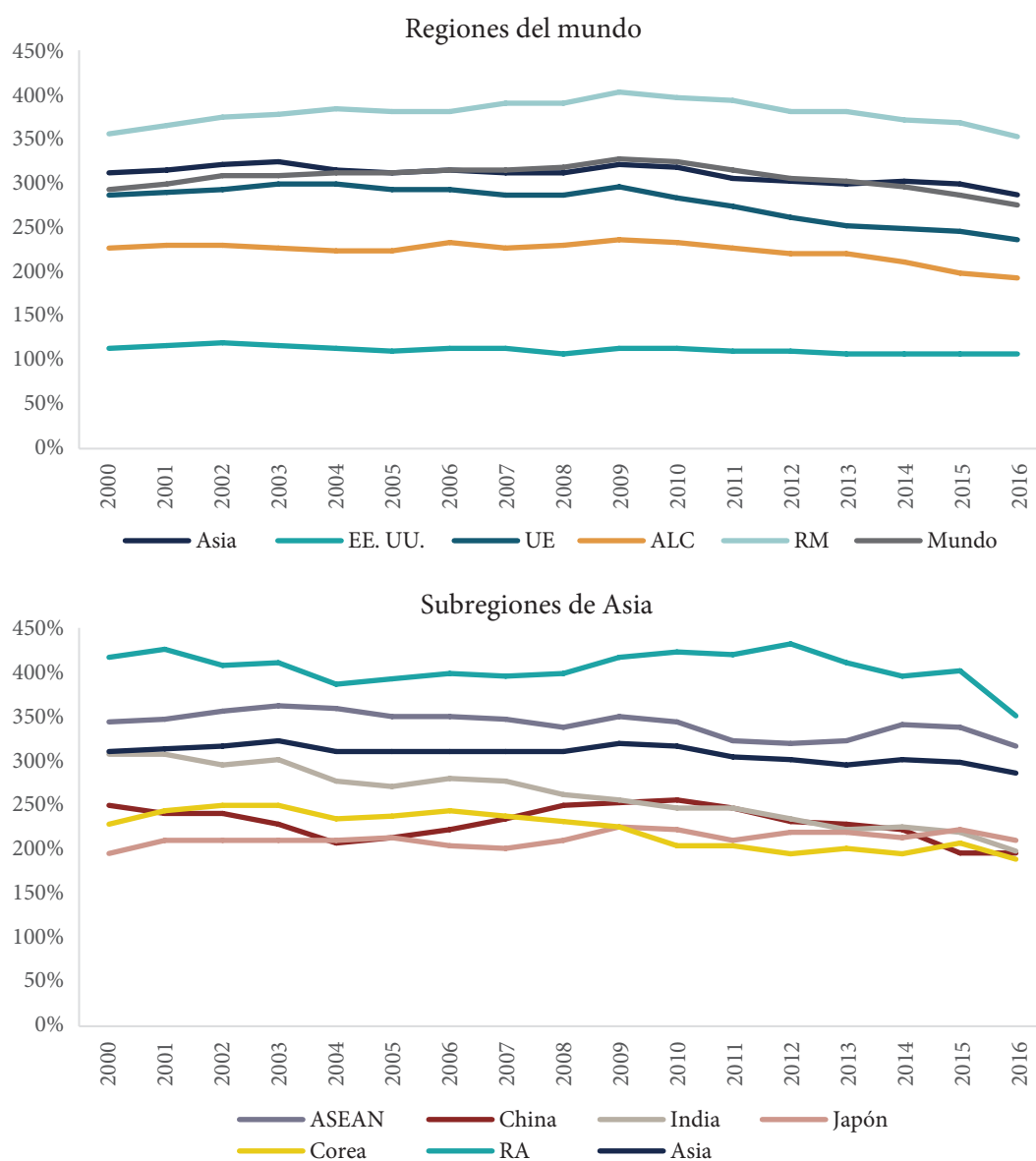
Los costos del comercio comprenden todos los gastos asociados con el envío de un producto desde la planta de producción o desde la salida de la explotación agrícola hasta el consumidor final. Incluyen los costos relacionados con el transporte, los aranceles, las BNA, la obtención de información, el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios y el cumplimiento de los contratos, entre otros. No todos los factores mencionados pueden medirse directamente y no hay datos primarios disponibles acerca de los costos comerciales bilaterales entre ALC y Asia. Por lo tanto, este capítulo está basado en estimaciones de los costos comerciales complementadas con indicadores adicionales que permiten medir la incidencia relativa de los aranceles, las BNA y los costos logísticos y de transporte.

Costos totales del comercio

El envío de bienes desde ALC hasta Asia es costoso y, a pesar del auge del comercio, dichos costos no han disminuido de manera significativa (Gráfico 7, panel superior)⁵. En 2016, el costo total promedio *ad valorem* del comercio entre las dos regiones era del

5 Los costos totales bilaterales del comercio expresados en términos *ad valorem* se refieren a los costos del comercio con respecto al valor del bien intercambiado. Los costos totales del comercio de una región a otra reflejan los costos promedio entre los pares de países. Las estimaciones fueron realizadas por la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP/ONU) y por el Banco Mundial sobre la base un modelo de gravedad. Para más detalles, véase Arvis, J. *et al.* (2013), *Trade Costs in the Developing World: 1995–2010*, Banco Mundial.

GRÁFICO 7: COSTO TOTAL DEL COMERCIO ENTRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y REGIONES SELECCIONADAS
(Porcentajes, 2000–2016)



Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de CESPAP/ONU-Base de datos de costos del comercio internacional del Banco Mundial.

Nota: Los costos totales del comercio están expresados en términos *ad valorem*. Los acrónimos RM y RA corresponden a “Resto del mundo” y “Resto de Asia”, respectivamente. ALC incluye a todos los países excepto a Haití.

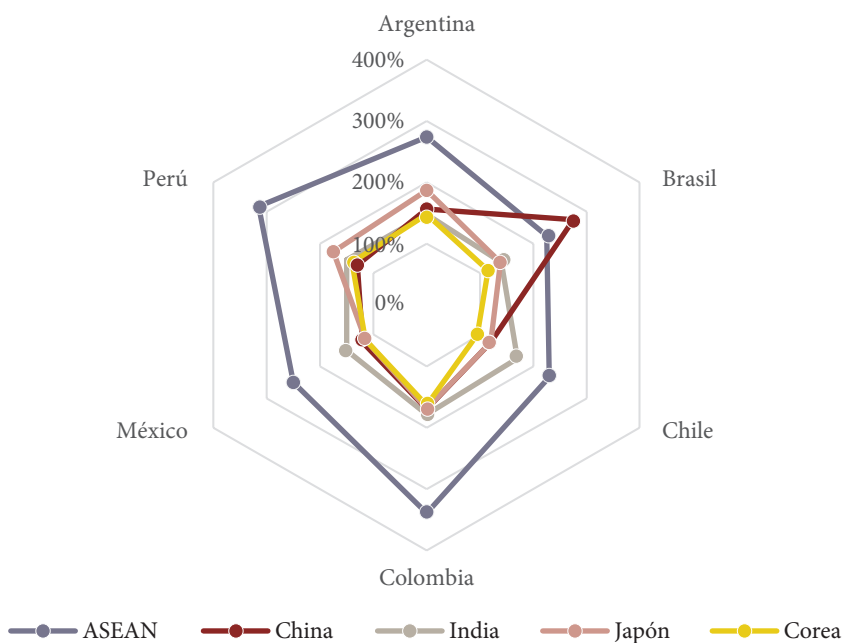
287 %, comparado con un 311 % en 2000. Por el contrario, los costos del comercio entre ALC y la Unión Europea (UE), así como dentro de la propia región, son más bajos y muestran un descenso más pronunciado, y los costos de comerciar con EE. UU. son mucho menores aún, lo cual resulta previsible dada la estrechez de los vínculos comerciales y la proximidad física de México.

Los costos de enviar bienes desde ALC hacia las distintas subregiones asiáticas son heterogéneos y reflejan diferencias, por ejemplo, en los coeficientes peso/valor de la oferta exportable o en la incidencia de los diversos modos de transporte (terrestre, marítimo o aéreo). En 2016, los costos más bajos eran los de llegar a Corea, China, India y Japón (que se ubicaban entre el 189 % y el 213 %) (Gráfico 7, panel inferior). En cambio, comerciar con la ASEAN es más oneroso, ya que los costos totales *ad valorem* registrados en 2016 alcanzaban el 318 %. Esto se debe, en parte, a las diferencias entre los costos bilaterales por país, lo que indica que existe potencial para reducir barreras específicas impuestas por cada nación y, de ese modo, impulsar el comercio (Gráfico 8). Por ejemplo, los costos totales del comercio que enfrentan los países de ALC para llegar a la ASEAN oscilan desde un 341 % para Colombia hasta un 226 % para Brasil, mientras que aquellos incurridos para llegar a China varían entre un 277 % para Brasil y un 119 % para Chile.

Barreras de la política comercial

Los costos totales del comercio pueden reducirse mediante la aplicación de políticas como la liberalización comercial y la inversión en infraestructura en combinación con reformas destinadas a contener los costos logísticos y de transporte. Cabe señalar que los costos arancelarios entre ALC y Asia representan apenas una magra proporción de los costos totales del comercio. Los aranceles ponderados por el valor del comercio reflejan el efecto restrictivo que pesa sobre la oferta exportable del socio. En particular, los derechos arancelarios que enfrentan en promedio los exportadores latinoamericanos en Asia son del 9,8 %, mientras que la alícuota birregional correspondiente impuesta por ALC es menor (7,3 %).

GRÁFICO 8: COSTO TOTAL DEL COMERCIO BILATERAL ENTRE PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y DE ASIA (Porcentajes, 2016)



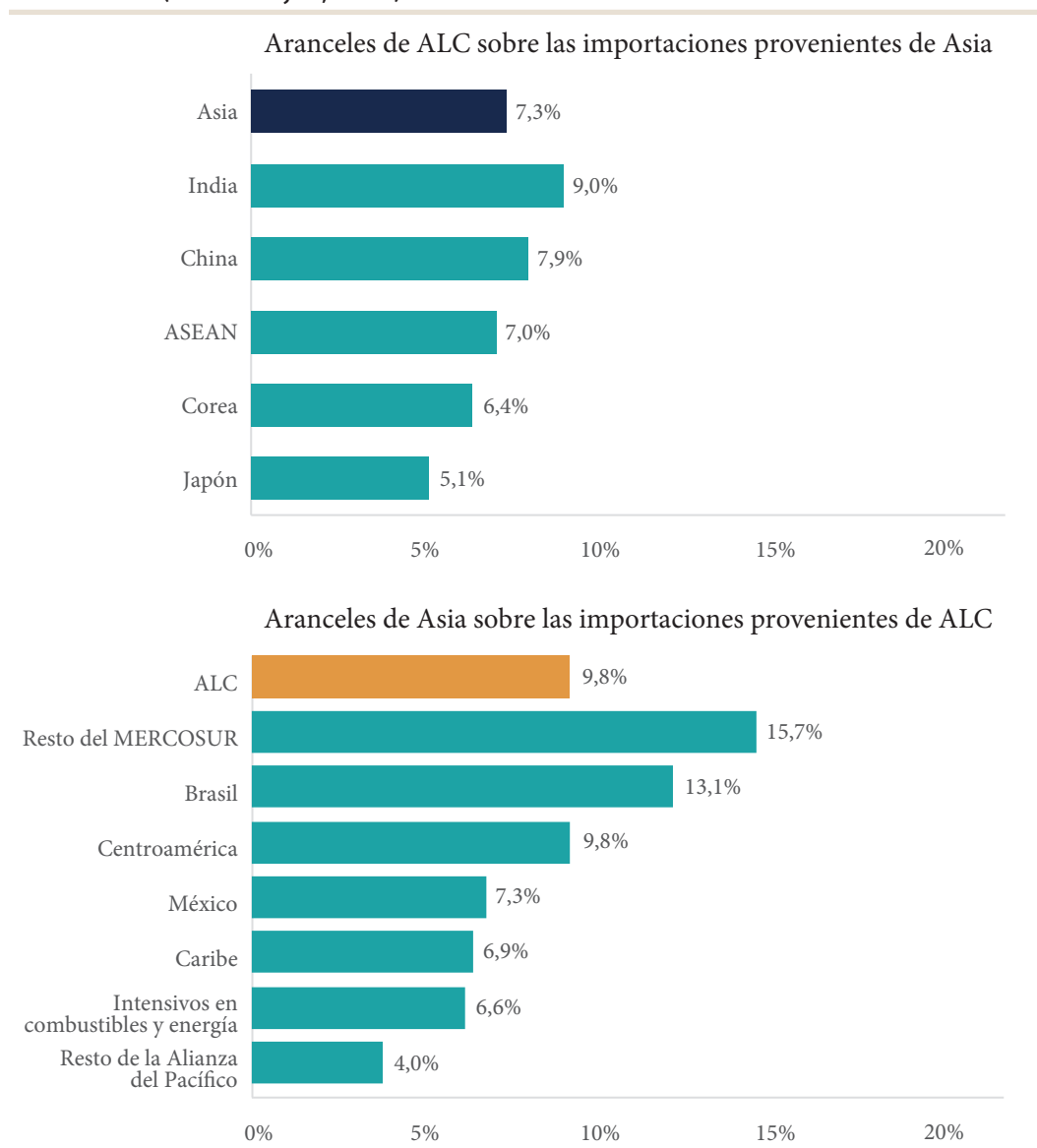
Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de CESPAP/ONU-Base de datos de costos del comercio internacional del Banco Mundial.

No obstante, si bien los aranceles promedio reflejan de un modo general las barreras que dificultan el acceso a los mercados entre las dos regiones, hay variaciones considerables a nivel bilateral (Gráfico 9)⁶. En varias relaciones bilaterales, reducir los aranceles por medio de una liberalización preferencial del comercio podría impulsar de manera efectiva el comercio entre ambas partes.

Entre los exportadores asiáticos, aquellos que enfrentan los aranceles más restrictivos en ALC son los de India (9,0 %) y China (7,9 %).

6 Para facilitar la presentación, los indicadores se muestran separadamente para Brasil y México, mientras que las demás economías de la región se agrupan de la siguiente manera: Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana); Resto del MERCOSUR (Argentina, Paraguay y Uruguay); Resto de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile y Perú); Intensivos en combustibles y energía (Bolivia, Ecuador y Venezuela); Caribe (Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Haití, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago).

GRÁFICO 9: COSTO ARANCELARIO BILATERAL ENTRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ASIA (Porcentajes, 2016)



Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos del Grupo CESifo y del Banco Mundial.

Nota: Los aranceles se presentan como promedios ponderados por el valor del comercio para los productos y países. Los aranceles bilaterales a 6 dígitos se agregan en tres pasos que tienen en cuenta lo siguiente: 1) para cada país que impone los aranceles, la estructura de las exportaciones del socio al mundo; 2) para cada grupo de exportadores, la participación en el PIB ajustada por la distancia respecto de cada miembro; y 3) para cada grupo de importadores, la participación de las importaciones del mundo sobre el total de las del grupo de países que imponen los aranceles.

Las barreras arancelarias promedio más altas de ALC, que no se muestran en el gráfico, son las impuestas por Argentina y Brasil. Por el contrario, los países que pertenecen al grupo definido como Resto de la Alianza del Pacífico son los que imponen los aranceles más bajos. No obstante, hay algunos casos bilaterales atípicos. Por ejemplo, los exportadores indios enfrentan aranceles más altos que los aplicados a otros países asiáticos. Asimismo, si bien en el caso de México hay potencial de liberalización del comercio con los países asiáticos, Japón ya goza de barreras relativamente bajas debido a la implementación temprana de un acuerdo de libre comercio.

Para los exportadores de ALC, los aranceles pueden oscilar desde niveles promedio del 13,1 % o 15,7 % impuestos sobre Brasil y el Resto del MERCOSUR, respectivamente, hasta un 4,0 % para los países del Resto de la Alianza del Pacífico. No obstante, las asimetrías que se observan en las condiciones de acceso a mercados a nivel bilateral son aún más marcadas que en ALC. Por ejemplo, a nivel sectorial los aranceles relativamente altos de Corea reflejan la concentración de las crestas arancelarias en los productos agrícolas sensibles. Al mismo tiempo, desde el punto de vista geográfico, en China y en menor medida en todas las demás zonas, Brasil puede enfrentar aranceles que triplican aquellos impuestos a los países del Resto de la Alianza del Pacífico. Por consiguiente, todos estos ejemplos sugieren que existen beneficios potenciales que podrían aprovecharse si se concretaran negociaciones comerciales preferenciales bilaterales y plurilaterales.

Sin embargo, los aranceles distan mucho de ser los únicos costos derivados de políticas comerciales restrictivas. Las BNA pueden ser bastante onerosas y engorrosas, a pesar de que algunas veces obedecen a preocupaciones legítimas relacionadas con la seguridad. Dichas BNA incluyen medidas técnicas (medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio e inspecciones previas a la expedición y otras formalidades) y medidas no técnicas (medidas especiales de protección del comercio, contingentes arancelarios y controles de cantidad, controles de precios, medidas financieras, medidas que afectan a la competencia, propiedad intelectual y reglas

de origen, entre otras). En el comercio bilateral entre ALC y Asia los exportadores enfrentan una serie de BNA específicas que cada uno le aplica exclusivamente al otro y que pueden inhibir o dificultar el comercio, ya que impiden que la competencia se produzca en condiciones de igualdad. Por lo tanto, la cooperación en materia de BNA puede ayudar a expandir el comercio bilateral⁷.

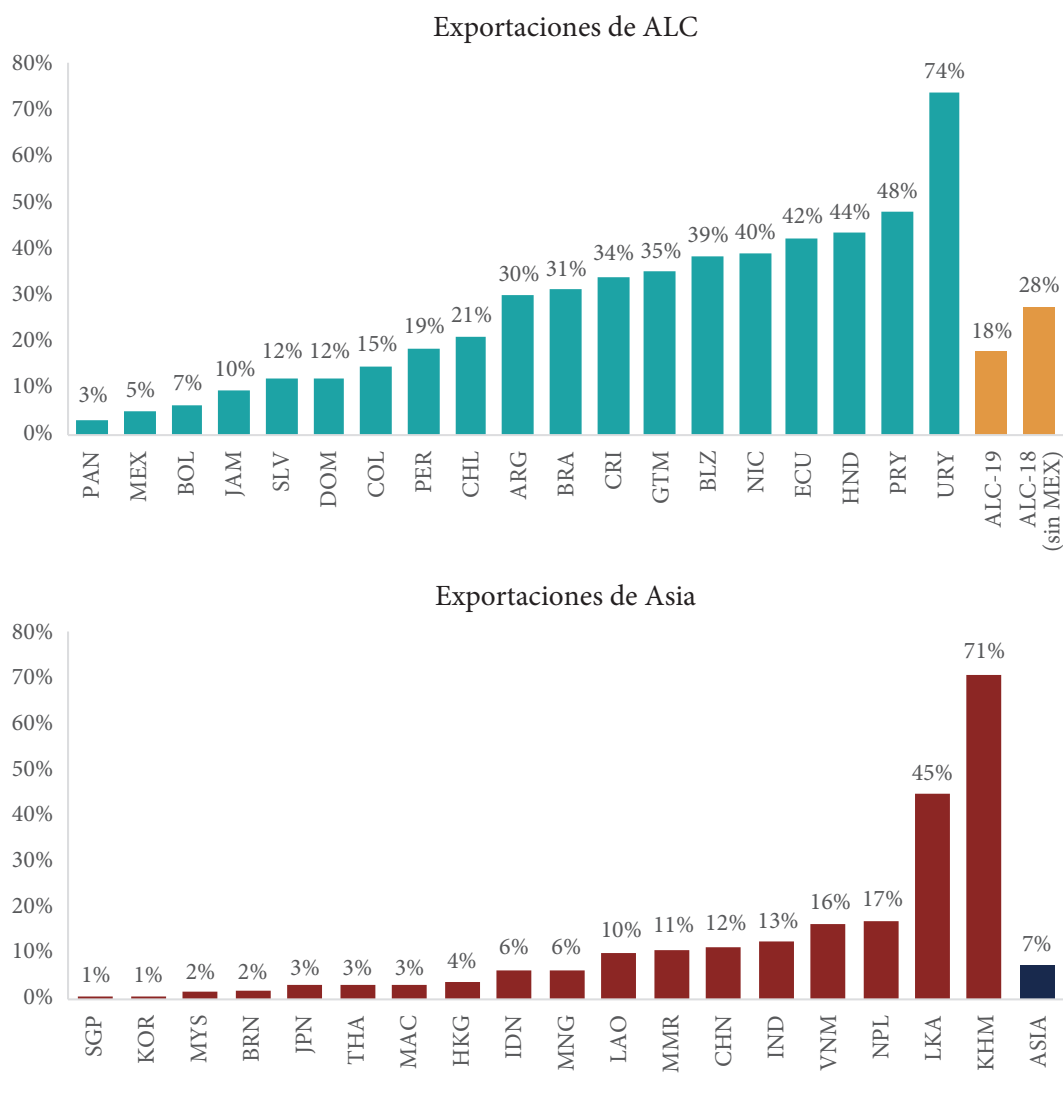
Entre 2014 y 2016, la participación de las exportaciones totales de ALC hacia el mundo afectadas por BNA impuestas por Asia exclusivamente a los países de ALC fue del 18 % en promedio, pero varió significativamente entre países (Gráfico 10). Si se excluye de la muestra a México, dado que su canasta exportadora casi no se ve afectada por estas medidas y tiene un gran peso sobre las exportaciones de ALC, dicho promedio se incrementa al 28 %. Por ejemplo, las BNA de Asia tienen un alto impacto sobre Uruguay debido a que, en promedio, entre 2014 y 2016, el 74 % de toda su canasta exportadora se veía afectada por al menos una de esas medidas. La soja y la carne bovina, que representan un tercio del total de las exportaciones uruguayas, estaban sujetas a 9 y 24 medidas, respectivamente.

Para Chile, Brasil y Argentina, los países asiáticos están entre sus principales socios comerciales, ya que absorbieron el 48 %, 33 % y 26 % de las exportaciones totales en 2016. El impacto de las BNA sobre ellos es muy fuerte: de sus respectivos embarques totales al resto del mundo, un 21 %, 30 % y 31 % se ven afectados por BNA impuestas por Asia. Por el contrario, Panamá, México y Bolivia sufren un impacto mucho menor (3 %, 5 % y 7 %, respectivamente, de las exportaciones totales). Vistas desde el otro lado, la incidencia de las BNA impuestas por ALC a Asia es mucho más moderada. No obstante, sobresalen los casos de países como Camboya y Sri Lanka, que tienen un 71 % y un 45 % de sus exportaciones totales, respectivamente, afectadas por, al menos, una BNA específica impuesta por ALC.

De las BNA impuestas por Asia específicamente a ALC, las más predominantes son las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF).

7 Para una lista exhaustiva véase UNCTAD (2012), *Clasificación internacional de medidas no arancelarias*, UNCTAD. Esta sección solo se centra en las BNA que se aplican exclusivamente al comercio bilateral entre ALC y Asia.

GRÁFICO 10: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES AFECTADAS POR BARRERAS NO ARANCELARIAS
(Porcentajes, promedio 2014–2016)

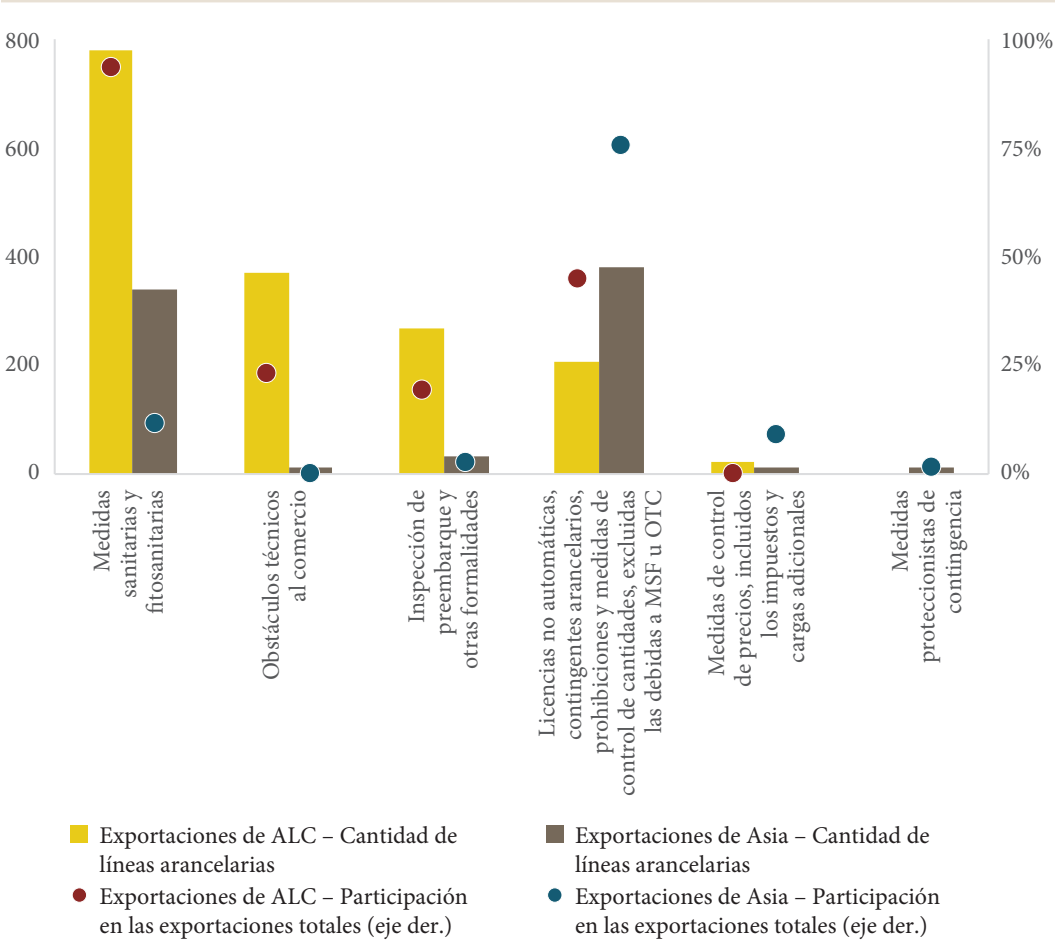


Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de TRAINS.

Nota: Los datos representan la participación de las exportaciones mundiales afectadas por BNA impuestas por los países asiáticos exclusivamente a ALC (panel superior), y viceversa (panel inferior). ALC-19 incluye a Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. ALC-18 excluye a México. Los países asiáticos que, según la base de datos, imponen medidas específicas a los de ALC incluyen a Brunéi, China, Hong Kong RAE, Indonesia, Japón, Sri Lanka, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam. Los países de ALC que, según la base de datos, imponen medidas específicas a Asia incluyen a Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

En 2014–2016, 775 líneas arancelarias, que representan el 94 % del total de exportaciones afectadas por BNA, fueron objeto de al menos una MSF (Gráfico 11)⁸. Las evaluaciones de conformidad,

GRÁFICO 11: CANTIDAD DE LÍNEAS ARANCELARIAS Y PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES AFECTADAS POR TIPO DE BARRERA NO ARANCELARIA
(Cantidades y porcentajes, promedio 2014–2016)



Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de TRAINS.

Nota: Los datos corresponden a países seleccionados de ambas regiones, enumerados en el Gráfico 10. Los porcentajes se refieren a las exportaciones totales afectadas por al menos una BNA.

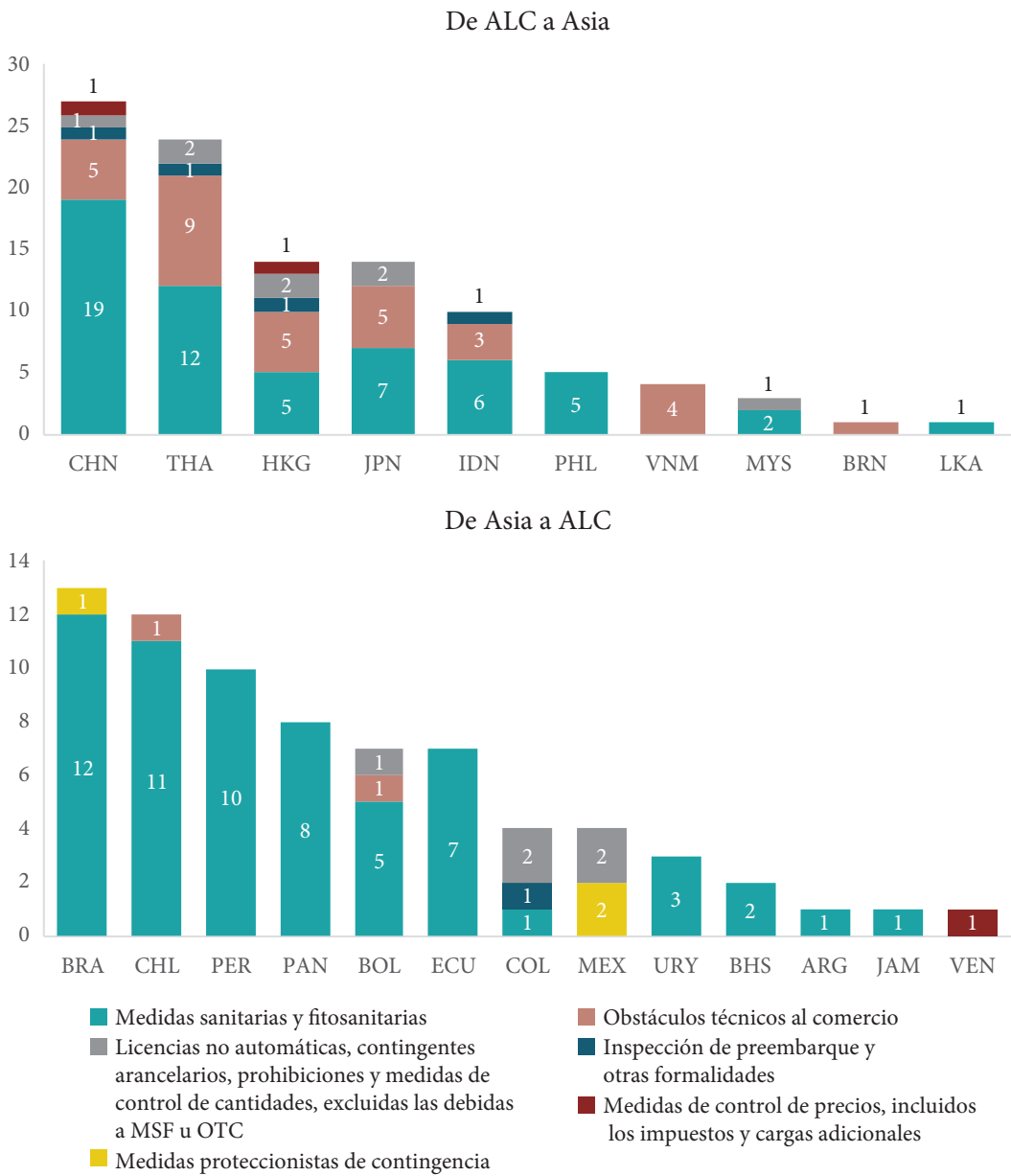
8 Las líneas arancelarias corresponden a la clasificación del SA a seis dígitos (2012).

los requisitos de higiene y los niveles de tolerancia de residuos afectan a la mayor parte de los productos exportados, como las semillas y frutos oleaginosos, las frutas, y la carne y despojos comestibles. Los obstáculos técnicos al comercio (OTC), como el etiquetado, los requisitos relacionados con el marcado y envasado y las prohibiciones o restricciones a las importaciones enunciados en algún acuerdo OTC afectan a 371 líneas arancelarias, y un 24 % de las exportaciones sufren el impacto de al menos una BNA, entre las cuales las frutas, los pescados y las hortalizas ocupan los primeros lugares de la lista. Las inspecciones previas a la expedición y otras formalidades aduaneras restrictivas también tuvieron un impacto sobre el 20 % de las exportaciones y sobre 273 líneas arancelarias. Por su parte, los obstáculos no técnicos, como las licencias no automáticas, los contingentes arancelarios, las prohibiciones y las medidas de control de cantidades recayeron sobre un 44 % de las exportaciones afectadas por BNA y sobre 209 líneas arancelarias, particularmente sobre carne y despojos comestibles, azúcar y cereales.

Por su parte, los controles de cantidades son las medidas más relevantes impuestas por ALC a Asia, llegan al 75 % de las exportaciones afectadas por al menos una BNA y alcanzan a 377 líneas arancelarias. Si bien las MSF se ubican en segundo lugar en importancia y están presentes en 341 líneas arancelarias, su impacto fue mucho menor (12 %). Resulta evidente que esta asimetría en el impacto de las MSF deriva de las diferencias entre los patrones de especialización de las dos regiones, ya que ALC exporta principalmente productos primarios, que se ven afectados por las MSF, mientras que Asia exporta productos manufacturados, que están sujetos a otras medidas.

La cantidad y los tipos de medidas que constituyen BNA a las que se enfrenta ALC en los países asiáticos difieren ampliamente (Gráfico 12). En promedio, China impone 27 BNA exclusivamente a ALC, de las cuales 19 son MSF y 5 OTC. En Tailandia, donde los exportadores latinoamericanos y caribeños enfrentan 24 tipos distintos de medidas específicas, las MSF encabezan la lista,

GRÁFICO 12: CANTIDAD DE TIPOS DE MEDIDAS DE BARRERAS NO ARANCELARIAS BILATERALES ESPECÍFICAS IMPUESTAS POR AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ASIA
(Cantidades, promedio 2014–2016)



Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de TRAINS.

aunque los OTC también tienen un impacto significativo, ya que cada grupo da cuenta de 12 y 9 medidas, respectivamente. En cambio, hay países que imponen muy pocas barreras al comercio específicas para la región de ALC, como Sri Lanka, que solo aplica una MSF, Malasia, que la sigue con dos MSF y una medida relacionada con los controles de las cantidades, y Vietnam, que impone cuatro OTC. Aunque es necesario matizar las cifras, ya que puede ser que estos países impongan menos barreras porque su comercio con ALC no es tan intenso, estas permiten identificar las áreas en las cuales la cooperación regulatoria podría ser fructífera. De hecho, excepto en los casos de Filipinas y Sri Lanka, todos los demás países asiáticos analizados aplican medidas sobre los 19 países de ALC incluidos en el análisis. Por otro lado, el abanico de BNA que imponen los países de ALC es más acotado. Si bien las MSF son muy relevantes, las medidas que constituyen OTC son infrecuentes. Brasil es el país que impone el mayor número de BNA exclusivamente a Asia, incluidas 12 MSF y una medida proteccionista de contingencia del comercio. México, Colombia y Bolivia son las economías con más requisitos de control de las cantidades. Por último, Venezuela es el único que aplica medidas de control de precios.

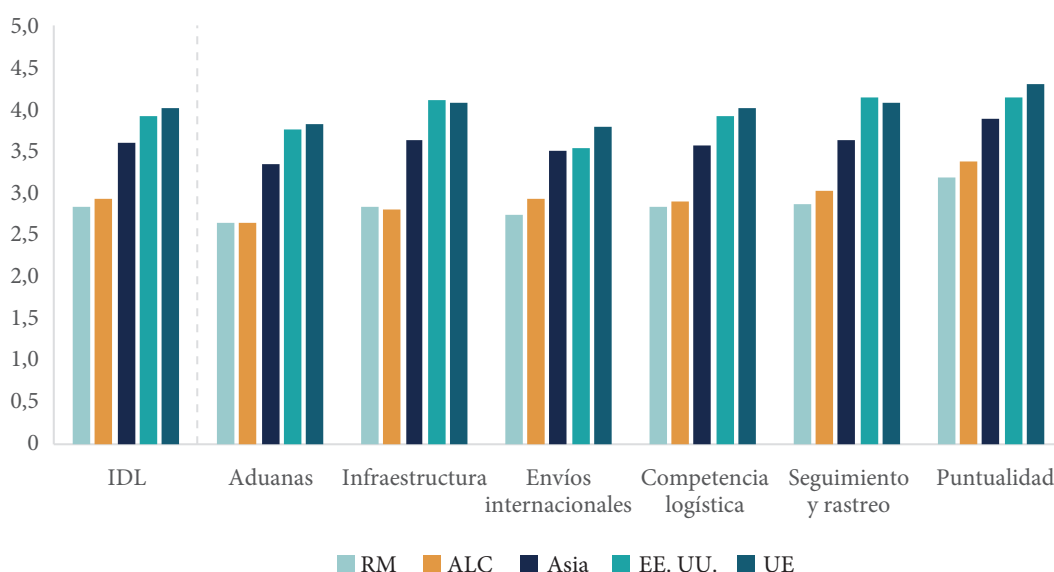
Costos de transporte y logística

Como se señaló anteriormente, además de los aranceles y las BNA, los costos de transporte y logística son determinantes importantes de los costos totales. El Índice de Desempeño Logístico (IDL) combina seis indicadores agrupados en insumos y productos de la cadena de suministro y permite evaluar cómo se comportan las distintas regiones en términos de logística comercial. La primera categoría de indicadores incluye tres áreas relacionadas con las reglamentaciones que emanan de las políticas, que son la eficiencia de las aduanas, la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte y la calidad de los servicios logísticos. La segunda se centra en el funcionamiento de la prestación de servicios y se compone de la facilidad de acceso a envíos internacionales a precios competitivos, la capacidad de hacer un rastreo y seguimiento de

los envíos y la frecuencia con la cual estos llegan a los destinatarios dentro los plazos de entrega de entrega previstos⁹.

El desempeño logístico comercial de ALC es más pobre que el de las principales regiones del mundo y se encuentra detrás del de Asia, EE. UU. y la UE en los seis componentes del índice (Gráfico 13). La UE y EE. UU. están posicionados en la parte superior de la distribución y cerca entre sí, mientras que Asia aparece en tercer lugar. El IDL agregado de ALC para el periodo 2012–2018 es un 82 % del de Asia y la brecha es particularmente amplia en el componente de infraestructura, donde el índice de ALC es el 77 % del de Asia. Por lo tanto, las inversiones para el mantenimiento

GRÁFICO 13: ÍNDICE DE DESEMPEÑO LOGÍSTICO DEL COMERCIO
(Índice agregado, promedio 2012–2018)



Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos del Banco Mundial.

Nota: Las regiones se construyen como promedios ponderados por el comercio total. Se incluyen los años 2012, 2014, 2016 y 2018, y la agregación la proporciona la fuente de los datos, que le da mayor peso a los años más recientes. ALC no incluye a Belice, Barbados y Surinam debido a la falta de disponibilidad de datos.

⁹ Para más detalles véase Arvis J., et al. (2018), *Conectarse para competir: La logística comercial en la economía mundial*, Banco Mundial.

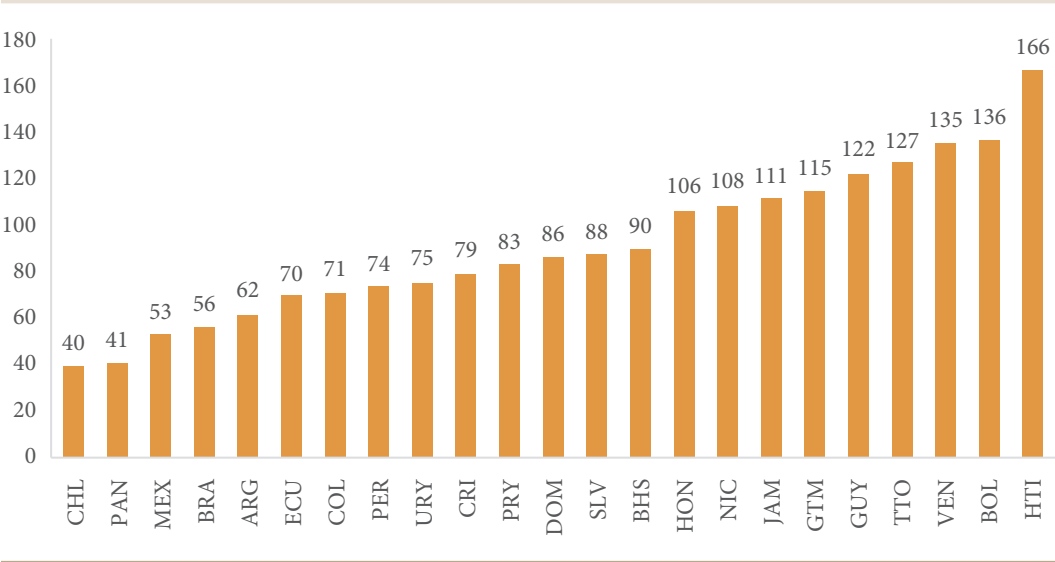
y la mejora de las redes viales y portuarias y de los aeropuertos reduciría los costos del comercio y promovería el intercambio comercial. Asimismo, a medida que se expanda el comercio con Asia incrementará la demanda para desarrollar aún más la red de infraestructura y adaptarla a las necesidades específicas de estas nuevas rutas comerciales.

La eficiencia de las aduanas es otra área en la que se podría mejorar, ya que el índice de ALC es un 79 % del de Asia, y un 69 % y un 70 %, respectivamente, de aquellos registrados para EE. UU. y la UE. La burocracia puede ser engorrosa y los contenedores pueden quedar varados varios días en las aduanas y así generar mayores costos de almacenamiento y demoras. La facilitación del comercio —por medio de medidas como la implementación de sistemas de ventanilla única de comercio exterior— puede ayudar a acelerar las formalidades aduaneras. Por ejemplo, en Costa Rica, con la implementación de la ventanilla única a mediados de la década de 2000, el tiempo necesario para lograr un despacho de aduana se redujo de más de cinco días a apenas unas horas o, incluso, minutos¹⁰. Por su parte, la brecha entre ALC y las demás regiones es más acotada cuando se tienen en cuenta el acceso a los envíos internacionales y la puntualidad.

En términos de desempeño logístico, Chile y Panamá son los países de ALC que más destacan, ya que ocupan las posiciones 40 y 41 del *ranking* de un total de 167 países (Gráfico 14). Asimismo, el desempeño de México, que está en el tercio más alto de la distribución mundial, es relativamente bueno. Otros países —como Brasil, Argentina, Ecuador, Colombia y Perú— también se ubican por encima de la mediana. Por el contrario, Haití se encuentra al final de la lista. Los países intensivos en exportaciones de combustibles y energía, como Venezuela y Bolivia, tampoco tienen un buen desempeño y se sitúan en las posiciones 135 y 136, respectivamente. Esta heterogeneidad demuestra que, aunque diversos países de

10 Para más detalles, véase Volpe, C. (2016), *Cómo salir del laberinto fronterizo: Una evaluación de las iniciativas de facilitación del comercio en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.

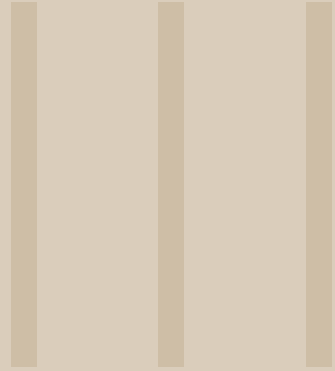
GRÁFICO 14: RANKING DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN EL DESEMPEÑO LOGÍSTICO DEL COMERCIO
(Ranking, agregado para 2012–2018)



Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos del Banco Mundial.

ALC han alcanzado niveles variados de desempeño logístico, hay margen para mejorar en toda la región.

En síntesis, los países de ALC y de Asia enfrentan elevados costos al comerciar entre sí. Aunque la distancia entre las dos regiones es una barrera natural innegable, estos costos podrían recortarse sustancialmente a través de la reducción de los aranceles y de las barreras no arancelarias, de la inversión en infraestructura y de otras iniciativas destinadas a mejorar la logística del comercio. Una cooperación más estrecha, combinada con reformas de políticas y con inversiones necesarias para mejorar la conectividad comercial entre ambos lados del océano Pacífico, podría tener un impacto positivo en la profundización de los vínculos comerciales, lo que a su vez, podría impulsar el crecimiento económico, como se discute en el próximo capítulo.



Potencial
exportador

La reducción de los costos del comercio entre los países de América Latina y el Caribe y Asia podría llevar la relación comercial entre ambas regiones a un nivel completamente diferente. No obstante, para que el comercio tenga un impacto sobre el desarrollo, expandir los flujos bilaterales es tan importante como diversificarlos hacia segmentos de mercado con mayor valor agregado. Dado que los distintos instrumentos de políticas pueden tener efectos divergentes a nivel nacional y sectorial, una de las mayores prioridades es combinarlos de manera inteligente para lograr un resultado equilibrado. En esta sección se presenta evidencia que ilustra las oportunidades comerciales que se han generado hasta ahora a través de los acuerdos preferenciales y se complementa con una estimación del potencial comercial que podría desarrollarse por medio de la combinación de instrumentos de políticas. Se concluye con un análisis de las oportunidades de mercado específicas en las cuales enfocarse para diversificar el patrón actual de las exportaciones de ALC.

Expansión del comercio a través de acuerdos preferenciales

Durante la última década y media, el instrumento elegido para profundizar las relaciones económicas entre ALC y Asia ha sido la negociación de tratados de libre comercio (TLC). La red de acuerdos entre los países de las dos regiones es densa y sigue ampliándose. Ya hay veintiséis acuerdos vigentes y otros veinte están en negociación, en proceso de elaboración, a la espera de ratificación o, simplemente, han sido propuestos y están todavía en la etapa de consultas (Mapa 1). Chile y Perú han sido los negociadores más prolíficos de ALC y ya cuentan con nueve y cinco acuerdos vigentes, respectivamente. En el extremo opuesto, los miembros fundadores del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) tienen apenas un acuerdo vigente de alcance limitado con India. No obstante, hasta los países más rezagados en este plano están actualmente considerando o incluso negociando acuerdos con potencias asiáticas como China, Corea o Singapur.

Los acuerdos comerciales preferenciales brindan oportunidades para ampliar el acceso a mercados reduciendo aranceles y otras

MAPA 1: ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO ENTRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ASIA (2018)



Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de fuentes oficiales de los países.

barreras regulatorias al comercio. Es difícil realizar una evaluación exhaustiva de los efectos de los TLC suscritos entre ALC y Asia porque hay grandes variaciones en cuanto a la antigüedad de los tratados, más aún cuando algunos TLC se encuentran en las primeras etapas de la fase de implementación. No obstante, algunos ejemplos ilustran los beneficios acumulados por los países de ALC en términos de expansión y diversificación del comercio, pero también ponen de relieve los desafíos que plantea la apertura de los mercados.

La entrada en vigor del TLC entre Chile y China en 2006 inició un proceso de rápida liberalización comercial. En 10 años, el 97 % de las líneas arancelarias habían pasado a ser libres de aranceles y, actualmente, Chile goza de la alícuota arancelaria preferencial más baja respecto de todos los socios con los que China ha firmado algún TLC. El cobre refinado sigue representando una enorme proporción de las exportaciones chilenas a China, y el TLC suscrito

le otorgó un margen de preferencias escaso mas no despreciable en comparación al de otros competidores del calibre de Australia. Asimismo, el TLC dio lugar a una mayor diversificación del comercio hacia productos con márgenes más elevados.

Entre 2005 y 2014, las exportaciones de vinos chilenos a China crecieron un 46 % por año en promedio. Durante el mismo periodo, las ventas chilenas de uvas, cerezas y arándanos rojos lo hicieron a un ritmo aún más acelerado, con un aumento del 73 %. Estos productos se beneficiaron de la mayor liberalización del comercio establecida en el TLC, gracias al cual la mediana del arancel se desplomó del 19,2 % al 0,9 %. Estos beneficios también se replicaron en diferentes acuerdos suscritos por Chile con otros países asiáticos. Por ejemplo, las exportaciones de arándanos a Corea, que ingresan libres de aranceles con un margen de preferencia del 45 % contra otros socios no incluidos en el TLC, le permitieron a Chile convertirse en el líder del mercado, con una participación del 84 %. Asimismo, las exportaciones chilenas de kiwis pueden competir en el mercado indio gracias un margen de preferencia del 50 % negociado en 2007 y extendido hasta 2017.

Perú también ha sido muy activo en las negociaciones de TLC con socios asiáticos. Si bien las exportaciones no tradicionales aún representan una proporción moderada de las exportaciones bilaterales a los países asiáticos, pudo constatarse cierta tendencia a la diversificación. Las empresas peruanas han empezado a exportar 548 productos nuevos a China, casi todos pertenecientes a sectores no tradicionales como el metalmecánico, los textiles y los productos químicos. Así, en 2017, Perú se consolidó como el segundo exportador de uvas a China, después de Chile. Asimismo, Corea es actualmente el tercer destino de sepias peruanas y absorbe proporciones cada vez mayores de frutas y preparaciones alimenticias.

La mayoría de los acuerdos entre ALC y Asia están todavía en fase de implementación y, por lo tanto, no han desplegado todo su potencial de liberalización. No obstante, incluso un acuerdo reciente como el TLC Colombia-Corea firmado en 2016, ilustra

qué tan rápido pueden empezar a obtenerse beneficios comerciales. En 2016 y 2017, las exportaciones no tradicionales de Colombia a Corea fueron extremadamente dinámicas y crecieron a una tasa del 45 %, mientras que el aumento de las exportaciones totales rondaba el 18 %. El café y las flores fueron dos de los productos que más contribuyeron a la expansión del comercio bilateral. Las exportaciones de café estarán libres de aranceles en el tercer año de implementación, mientras que el arancel promedio actual de 25 % sobre las flores se reducirá en un periodo de entre tres y cinco años, dependiendo de la variedad de la flor.

Estos ejemplos ilustran las innumerables oportunidades de mercado que ofrecen los TLC, pero es preciso que los gobiernos no las den por sentadas. Es indispensable acompañar la implementación de los TLC con políticas complementarias. Por ejemplo, desde que entró en vigor el TLC hasta 2017 las exportaciones peruanas a Singapur crecieron un 26 % y las destinadas a China, un 11 %, pero aquellas que tenían por destino Corea apenas aumentaron un 3 % y las dirigidas a los mercados japonés y tailandés cayeron un 13 % y un 4 %, respectivamente. Si bien esta asimetría en el desempeño exportador puede obedecer a múltiples causas, señala la necesidad de implementar iniciativas de facilitación del comercio y promoción de las exportaciones, así como de realizar inversiones en infraestructura que reduzcan los costos del comercio para capitalizar de manera efectiva las oportunidades de expansión que ofrecen estos acuerdos. Asimismo, dado que la apertura recíproca de los mercados también desata una mayor presión competitiva sobre los productores nacionales, los responsables de políticas deben preparar a sus economías para absorber el *shock* provocado por una integración más profunda con las potencias asiáticas, particularmente en los sectores de manufacturas.

Estimación del potencial exportador

Si bien las prolíficas negociaciones de TLC permitieron a los exportadores de ALC establecerse con una presencia más fuerte en los mercados asiáticos en menos de dos décadas, todavía

existe un gran potencial para lograr una mayor expansión y diversificación. Un modelo de equilibrio general computable permite analizar simultáneamente los cambios producidos en varios mercados y evaluar el impacto sobre toda la economía de distintos factores que favorecen la reducción de los costos del comercio¹¹. La simulación está lejos de ser perfecta, dado que el modelo no capta todas las fuentes de beneficios comerciales, como las que emanan de la eliminación de BNA, de barreras al comercio de servicios o de mayores niveles de competencia, innovación y productividad. Por lo tanto, sus resultados se deben considerar como el límite inferior de los incrementos potenciales y son más indicativos de las variaciones de los beneficios entre los distintos tipos de costos del comercio que de sus valores absolutos.

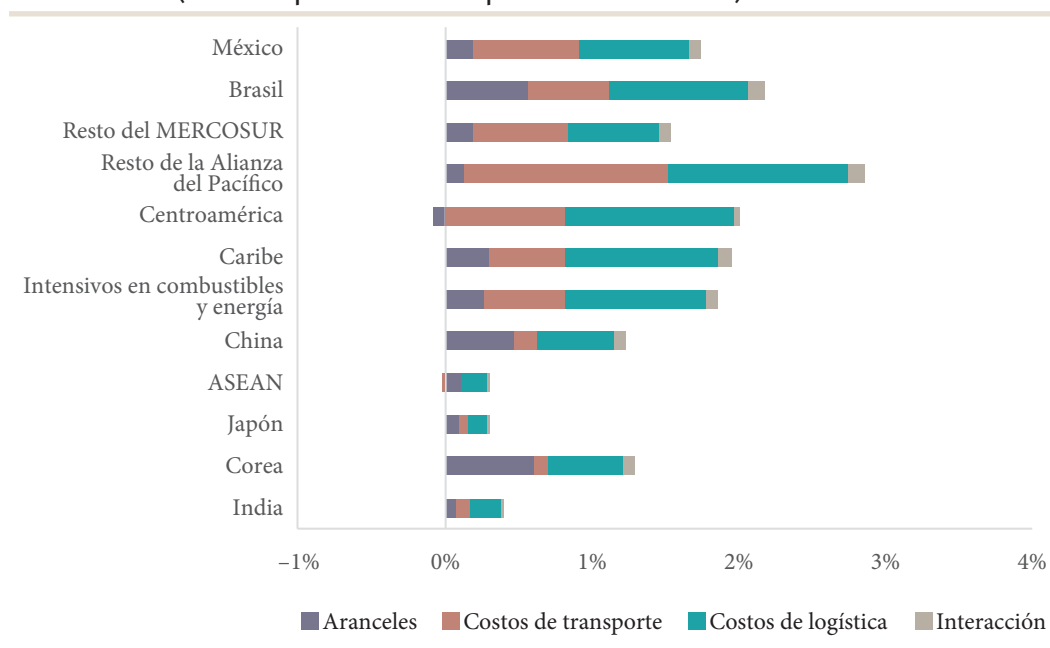
La simulación detalla cómo cambiarían las exportaciones de bienes ante una reducción de los aranceles existentes entre los países de ALC y de Asia y una caída de los costos de transporte y de otros costos logísticos. El escenario estilizado supone que el comercio bilateral podría verse potenciado por tres canales alternativos que reducirían los costos del comercio: 1) la liberalización preferencial de aranceles supone la completa eliminación de los aranceles bilaterales más bajos y reducciones no lineales de las crestas arancelarias que afectan a los productos más sensibles; 2) la reducción de los costos de transporte supone una caída del costo bilateral de enviar mercancías al otro lado del océano; y 3) la disminución de los costos logísticos supone una reducción de las fricciones comerciales debidas a ineficiencias en la logística comercial y en la burocracia asociada a las regulaciones¹².

11 Los detalles técnicos y las referencias están disponibles para quien los solicite.

12 Técnicamente, la reducción de los costos del comercio se modela mediante un modelo de equilibrio general computable estático que considera tres *shocks* simultáneos. La liberalización comercial supone una eliminación gradual de todos los aranceles por debajo del 50 %, una reducción del 50 % de los aranceles que se encuentran entre un 50 % y un 100 % y una reducción del 25 % de los aranceles mayores al 100 %. La disminución de los costos de transporte se modela como una reducción del 15 % del margen del transporte, que refleja una contracción del costo de los servicios de transporte necesarios para enviar una unidad de un bien dado desde el país exportador hasta el importador. La reducción de los costos logísticos se modela como una caída del 33 % de los costos tipo iceberg en los que incurren los operadores comerciales. Dichos costos se modelan como una cuña que no genera ingresos. Por ejemplo, si los costos del comercio en una ruta comercial bilateral dada son del 15 %, significa que de cada 100 unidades que salen del país de origen únicamente 85 llegan a destino. Como estos costos se fijan en un 15 % del valor del comercio en la línea de base, las simulaciones suponen una reducción de cinco puntos porcentuales.

La reducción general de los costos del comercio entre ALC y Asia conllevaría beneficios para ambas regiones. El consumo privado —como medida del bienestar— aumentaría un 1,6 % y un 0,7 % en ALC y en Asia, respectivamente (Gráfico 15). En particular, la región de ALC, que está recuperándose de una recesión, no puede desaprovechar semejante impulso a sus ingresos. No obstante, los beneficios no están distribuidos equitativamente dentro de cada región. Algunos países de ALC, como Brasil, Uruguay y Paraguay, se verían más beneficiados que el resto¹³, mientras que en Asia los mayores beneficios se acumularían en Corea, China y Singapur. Los factores que conllevan una reducción de los costos del comercio también tienen efectos divergentes entre los diversos países. La

GRÁFICO 15: IMPACTO SOBRE EL BIENESTAR
(Cambio porcentual respecto al nivel base)



Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con estimaciones propias de un modelo de equilibrio general computable.

Nota: La variación en el bienestar nacional se mide como la variación del consumo privado.

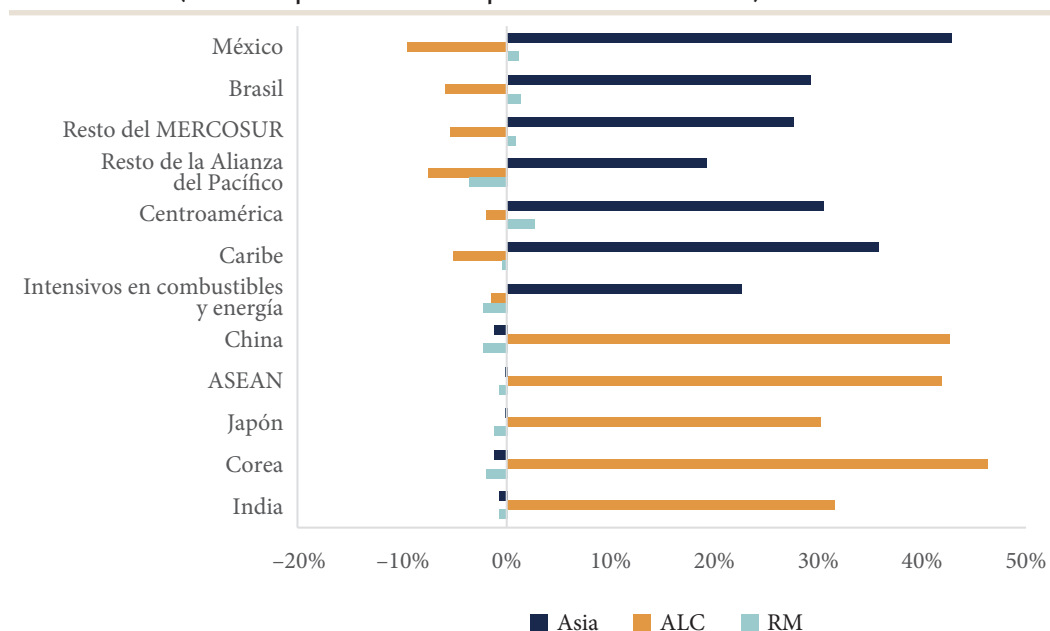
13 A los fines de la presentación, los resultados de la simulación se muestran conforme al agrupamiento de países descrito en la nota al pie 6.

reducción de los costos logísticos tiene un impacto predominante en la mayoría de los países o grupos. La liberalización arancelaria tiene un efecto relativamente mayor en Brasil y en las economías asiáticas, excepto en India. Por otro lado, en el Resto de la Alianza del Pacífico, que incluye a Colombia, Perú y Chile, las mayores ganancias son las que se originan en una reducción de los costos de transporte, debido a que estos países se especializan en exportaciones mineras que, en promedio, tienen un costo de transporte muy elevado por dólar exportado.

Más allá de los efectos de equilibrio general sobre el bienestar, el impacto más directo y significativo de la reducción de los costos del comercio se vería reflejado en una fuerte expansión de los flujos comerciales. Las exportaciones totales de ALC podrían aumentar un 4 % y las asiáticas un 0,6 %, lo que revela que el peso de cada región en la estructura comercial de la otra es asimétrico. A nivel regional bilateral, las exportaciones de ALC a Asia podrían aumentar un 27,6 %, mientras que las exportaciones asiáticas a ALC podrían alcanzar un crecimiento del 40,6 %, con una dispersión considerable entre los distintos países de ALC (Gráfico 16). El motivo principal de la diferencia entre las magnitudes es el componente de la reducción arancelaria dentro de este escenario, que tiene un impacto más fuerte sobre las exportaciones asiáticas que sobre las de ALC, debido al patrón inicial de protección arancelaria. En otras palabras, si bien la liberalización comercial traería aparejados beneficios para las dos regiones, las inversiones en infraestructura y las reformas que promuevan la facilitación del comercio para reducir los costos logísticos constituyen una política complementaria indispensable para ALC.

De la manera esperada, una expansión masiva de esta escala también traería aparejado un reajuste de los flujos de comercio entre ALC y otros socios, dado que los factores de producción se redireccionarían para producir exportaciones destinadas a Asia. No obstante, en el caso de ALC resulta interesante que si bien las exportaciones a socios intrarregionales podrían sufrir una caída ante una competencia más fuerte de Asia, sobre todo en productos manufacturados no

GRÁFICO 16: IMPACTO SOBRE LAS EXPORTACIONES BILATERALES
(Cambio porcentual respecto del nivel base)



Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con estimaciones propias de un modelo de equilibrio general computable.

alimenticios, las ventas hacia el resto del mundo, principalmente hacia EE. UU. y la UE, se incrementarían gracias a que los beneficios de la reducción de los costos de transporte y logística también aumentarían la competitividad en dichos mercados.

Un cambio semejante en los flujos comerciales también provocaría un ajuste de los patrones de producción a nivel sectorial (Cuadro 3). Los sectores de agroalimentos aparecen como los principales ganadores de ALC. Brasil podría expandir su producción de bienes agrícolas y alimentos un 4,5 % y 4,6 %, respectivamente. Asimismo, los beneficios son apreciables en toda la región. En particular, en el Resto del MERCOSUR, donde la misma simulación indica que se producirían aumentos del 3,2 % y del 2,8 %, respectivamente, así como en el Caribe, donde los productos alimenticios alcanzarían una expansión significativa del orden del 4,6 %. En otras subregiones los beneficios esperados son más moderados. La expansión de la producción

CUADRO 3: IMPACTO SOBRE LA PRODUCCIÓN SECTORIAL
(Cambio porcentual respecto al nivel base)

	México	Brasil	Resto del MERCOSUR	Resto de la Alianza del Pacífico	Centroamérica	Caribe	Intensivos en combustibles y energía	China	ASEAN	Japón	Corea	India	Resto del mundo
Agricultura	1,03	4,50	3,16	1,35	0,81	1,73	1,15	-0,05	-0,20	-0,44	-0,62	0,05	-0,12
Minería	-0,01	3,82	1,82	4,31	0,20	0,59	1,15	-1,26	-0,65	-2,55	-2,90	-0,94	-0,28
Alimentos	1,80	4,64	2,77	2,60	0,79	4,57	1,30	0,24	-0,26	-0,30	0,58	-0,13	-0,10
Textiles	-10,63	-10,93	-16,11	-6,99	1,65	-2,85	-7,85	1,72	1,89	0,35	1,83	1,13	0,06
Vestimenta	-2,97	-1,41	-3,44	-0,14	1,40	0,52	-1,84	1,40	1,66	0,22	0,65	1,83	0,12
Petroquímicos	-1,32	-0,29	-1,56	-2,22	-0,05	0,10	2,26	0,23	0,49	0,32	0,76	1,16	0,07
Vehículos	1,59	-3,42	-8,88	-8,89	8,29	-5,30	-6,87	0,02	1,03	0,87	6,11	0,78	-0,31
Maquinaria	1,28	-6,04	-11,55	-6,56	4,01	-3,65	-9,90	0,06	0,81	0,13	-0,78	0,16	0,19
Otras manufacturas	-2,90	-0,96	-2,69	-3,36	-1,55	-1,41	-3,53	0,31	0,64	0,05	0,10	-0,22	0,18
Comercio	0,55	1,16	0,64	0,88	0,08	0,96	0,26	0,30	0,11	0,12	0,52	0,14	-0,03
Transporte	0,72	1,55	0,97	-0,69	-0,17	2,54	0,83	-0,10	-0,64	-0,29	-3,79	0,16	0,08
Servicios	0,39	0,82	0,58	0,73	0,17	0,51	0,44	0,21	-0,02	0,07	0,07	0,03	-0,01
Total	0,33	0,87	0,40	0,40	0,35	0,44	0,38	0,15	0,06	0,07	0,14	0,08	-0,01

Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con estimaciones propias de un modelo de equilibrio general computable.

también podría producirse en la minería, sobre todo en el Resto de la Alianza del Pacífico (4,3 %) y en Brasil (3,8 %). Por último, cabe señalar que Centroamérica podría lograr un crecimiento en sectores manufactureros como los de autopartes (8,3 %), maquinaria (4,0 %), textiles (1,7 %) y vestimenta (1,4 %), mientras que el crecimiento de los sectores manufactureros de México estaría limitado a vehículos (1,6 %) y maquinaria (1,3 %). Asimismo, aunque el foco del análisis esté puesto sobre el comercio de mercancías, cabe destacar que el sector servicios también crecería en casi todos los grupos de países, aunque a un ritmo más lento.

Por otra parte, los textiles y las prendas de vestir son los dos sectores que enfrentarían la mayor presión competitiva en ALC. Por ejemplo, la caída de la producción de textiles, que afectaría virtualmente a todas las subregiones, podría oscilar entre un -16,1 % en el Resto del MERCOSUR y un -2,9 % en el Caribe. La presión sobre el sector de vestimenta se sentiría principalmente en el Resto del MERCOSUR (-3,4 %) y en México (-3,0 %). Además, como se menciona anteriormente, excepto en los casos de México y Centroamérica, sería necesario un fuerte ajuste en los sectores de manufacturas industriales, como los de maquinaria (desde un -11,6 % en el Resto del MERCOSUR hasta un -3,7 % en el Caribe) y vehículos (desde un -8,9 % en el Resto del MERCOSUR hasta un -3,4 % en Brasil). Los resultados señalan la necesidad de aparejar la liberalización comercial con políticas complementarias que faciliten la transición hacia un comercio más libre, algo que ALC ha descuidado en el pasado.

Si se considera que los costos del comercio —particularmente los aranceles— y la participación de ALC en el comercio total son mucho menores en Asia, el ajuste productivo sería menor al otro lado del Pacífico. Si bien todos los países o subregiones podrían experimentar un crecimiento del producto, China y Corea recibirían el mayor impacto. En el caso del primero, la expansión de la producción de textiles (1,7 %) y de vestimenta (1,4 %) eclipsaría los efectos en cualquier otro sector, mientras que la actividad del sector minero caería (-1,3 %). En el segundo, se vislumbran efectos sectoriales más significativos. Los vehículos (6,1 %) y textiles

(1,8 %) liderarían la expansión, mientras que la presión al ajuste se sentiría en industrias tan diversas como la minería (-2,9 %), maquinaria (-0,8 %) y transporte (-3,8 %). También vale la pena señalar que Japón, la ASEAN e India podrían recibir un pequeño impulso en los sectores manufactureros, y cierta presión competitiva que afectaría a los sectores minero, agrícola y alimenticio.

Oportunidades de negocios

Estas simulaciones realizadas para toda la economía son valiosas porque ofrecen una visión panorámica del potencial exportador que ALC podría aprovechar en Asia, así como de la magnitud relativa de los efectos de la reducción de diversos componentes de los costos del comercio y la identificación de aquellos sectores que recibirían el mayor impacto. En consecuencia, pueden servir para informar a los responsables de políticas acerca de los efectos de los distintos componentes de una agenda política destinada a promover las relaciones comerciales entre ALC y Asia. No obstante, no tienen en cuenta las restricciones estructurales a corto plazo del lado de la oferta, y su agregación impide identificar oportunidades de mercado específicas, que podrían ser relevantes desde la perspectiva del sector privado. Una evaluación de la complementariedad comercial entre los países a ambos lados del océano Pacífico y de los cambios en las cuotas de mercado permite una visión más granular de los nichos de mercado que presentan las oportunidades más inmediatas para que los países de ALC expandan y diversifiquen su comercio.

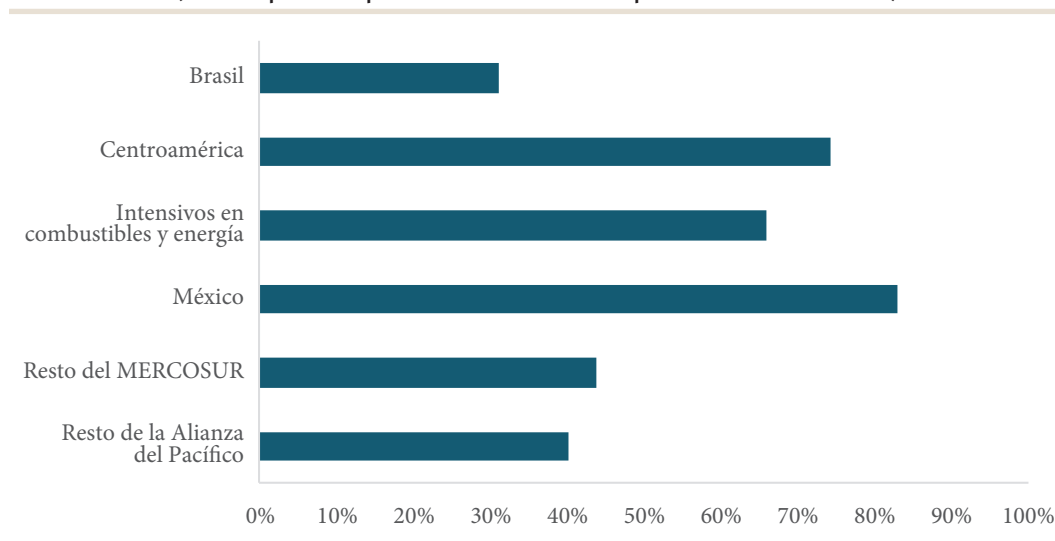
La complementariedad comercial mide hasta qué punto el patrón de las exportaciones sectoriales de un país encaja en el patrón de las importaciones sectoriales de su socio comercial¹⁴. Por consiguiente, un alto grado de complementariedad indica que un acuerdo de libre comercio u otras iniciativas de promoción destinadas a reducir los

14 El índice de complementariedad calculado a nivel sectorial (a cuatro dígitos del Sistema Armonizado para el periodo 2015–2017) puede arrojar valores entre 0 e infinito, donde el valor nulo indica que no hay superposición entre el patrón exportador de un país y la estructura importadora del socio comercial, y un valor mayor que uno indica la existencia de complementariedad sectorial entre los pares de países.

costos del comercio apunta a perspectivas favorables. A diferencia de las simulaciones presentadas anteriormente, este análisis permite identificar oportunidades comerciales cuando aún no existen flujos de comercio bilateral o están muy poco desarrollados.

Para simplificar, las oportunidades comerciales para ALC en Asia pueden estimarse usando como variable aproximada la participación de las exportaciones de ALC al mundo en las cuales hay complementariedad comercial con Asia. Por ejemplo, en el caso de Brasil las oportunidades comerciales desaprovechadas en Asia equivalen al 31 % de sus exportaciones totales (Gráfico 17). En el otro extremo se ubica México, con una canasta exportadora altamente complementaria con la estructura importadora de al menos un país asiático, pero cuyas rutas comerciales están mayormente inactivas.

GRÁFICO 17: COMPLEMENTARIEDAD COMERCIAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON ASIA
(Participación porcentual en las exportaciones totales)



Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de COMTRADE de la ONU.

Nota: Para cada país/grupo, el gráfico muestra los sectores donde existen oportunidades comerciales en Asia como porcentaje de las exportaciones totales. Las oportunidades comerciales surgen cuando se cumplen dos condiciones: 1) hay complementariedad comercial entre los pares de países de ALC y Asia; y 2) el valor de las exportaciones corrientes de ALC a los países asiáticos es menor que el 1 % de las exportaciones totales a nivel de producto, lo cual permite centrarse en nuevos mercados. Estas condiciones implican la existencia de potencial para incrementar las exportaciones. No hay datos disponibles para el Caribe.

Algunos ejemplos a nivel sectorial bilateral ilustran oportunidades comerciales concretas desde una perspectiva empresarial¹⁵.

Si bien presentar los resultados detallados excedería el alcance de este trabajo, resulta interesante resaltar que para la mayoría de los países o grupos de ALC las primeras tres oportunidades comerciales se concentran en la ASEAN. De hecho, estos países están demandando muchos productos en los cuales los socios de ALC tienen una ventaja comparativa, como en los casos de las exportaciones de alimentos de origen vegetal para animales de Argentina y Brasil hacia Camboya, las de frutos secos de Bolivia a Vietnam o las de ácido sulfúrico de Perú a Laos. No obstante, en todos los destinos asiáticos, aunque las tres principales oportunidades comerciales se suelen concentrar en los productos primarios agrícolas y mineros, es frecuente encontrar entre los primeros diez a los textiles, a los productos químicos e incluso a manufacturas industriales, que podrían contribuir a diversificar los patrones de comercio existentes.

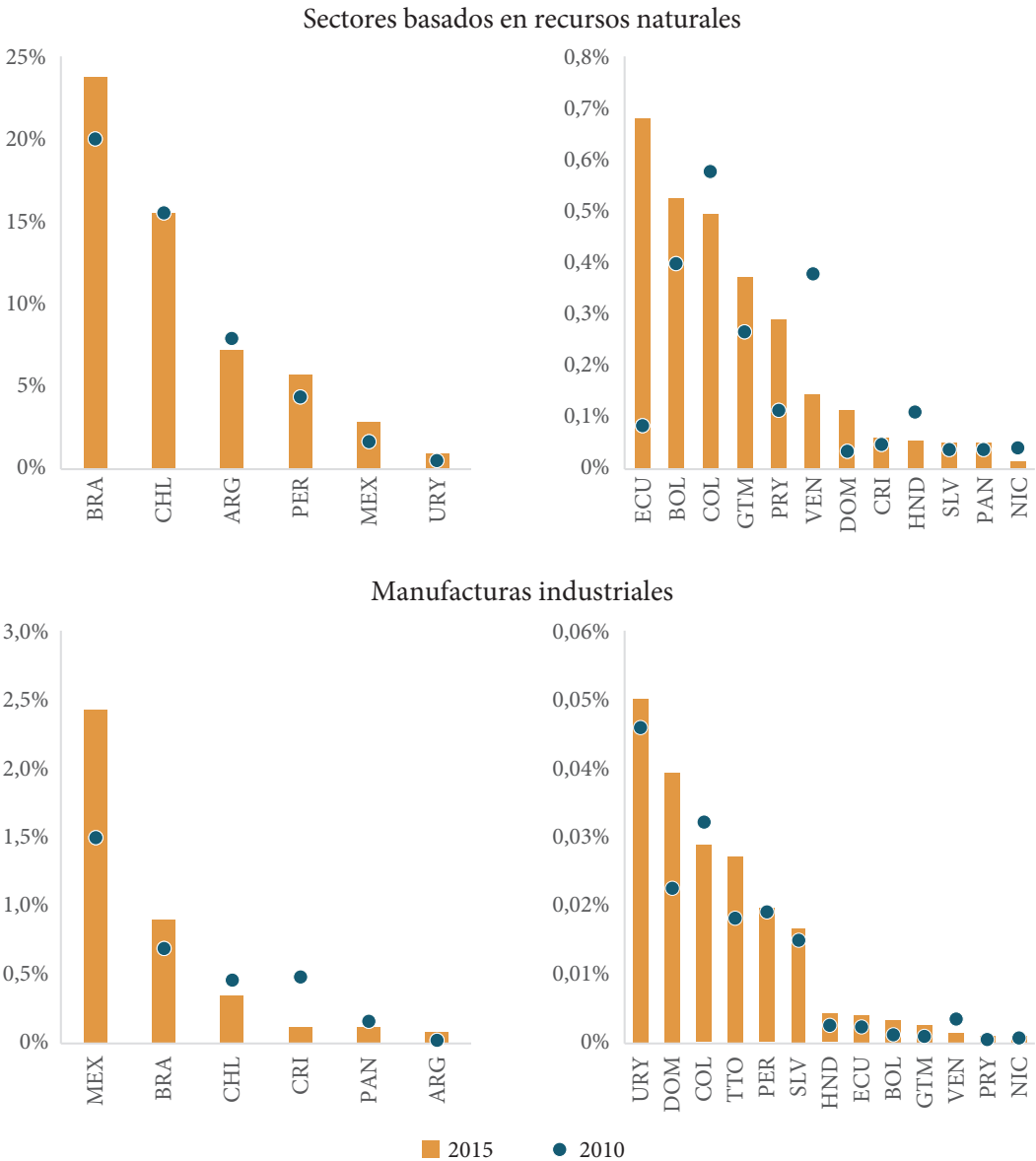
La identificación de nuevos nichos de mercado es una vía para expandir y diversificar el comercio, pero las empresas de ALC también necesitan preservar sus cuotas de mercado actuales de la competencia y expandirlas en segmentos con mayor valor agregado. Las cuotas de mercado de los países de ALC en Asia y su evolución a lo largo del tiempo se analizan separando a los sectores de las manufacturas industriales de aquellos basados en los recursos naturales (Gráfico 18)¹⁶. Si bien las participaciones más importantes son las que ostentan las economías más grandes de ALC en los sectores basados en recursos naturales, hay resultados que van más allá de lo esperado, como muestran los siguientes ejemplos.

La comparación de la evolución entre 2010 y 2015 muestra una gran variabilidad en el desempeño de los distintos países de ALC.

15 Nótese que no hay datos disponibles para calcular los indicadores para todos los países del Caribe. Sin embargo, a modo de ejemplo, se puede señalar que en el caso de Jamaica el indicador alcanza el 91 % debido a una gran complementariedad en el sector del aluminio. Este resultado pone de manifiesto que para identificar las iniciativas de promoción comercial potencialmente realizables es necesario efectuar el análisis al nivel más desagregado posible.

16 Dado que en este caso el objetivo del análisis es resaltar los productos con una presencia establecida y comprender la interacción con los principales competidores en el mercado de cada producto, los indicadores por país solo consideran una canasta exportadora básica obtenida mediante la exclusión de ciertos productos, definida a seis dígitos del Sistema Armonizado, y que representa menos del 1 % de las exportaciones totales de 2015.

GRÁFICO 18: CUOTA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LOS MERCADOS DE ASIA
(Participación porcentual en las importaciones totales, 2010–2015)



Fuente: BID Sector de Integración y Comercio con datos de BACI (CEPII).
Nota: Los gráficos muestran, para cada país de ALC, las exportaciones a Asia como porcentaje de sus importaciones totales. Los indicadores por país solo consideran una canasta exportadora básica, que está definida en la nota al pie 16.

Entre los actores dominantes del sector de los recursos naturales se encuentran Brasil y Perú, que incrementaron sus participaciones un 19 % y un 30 %, respectivamente, en productos como el maíz, la soja y los minerales; mientras que Argentina redujo un 10 % su participación en los mismos segmentos de mercado.

Asimismo, en el sector de las manufacturas industriales Chile, Costa Rica y Panamá perdieron cuota de mercado, mientras que México incrementó su participación un 63 % en productos de alta gama, como las autopartes y los teléfonos, disputándoles mercado a economías avanzadas como las de Japón y EE. UU. Por su parte, un jugador menor en estos mercados como Argentina logró duplicar su participación debido al desempeño de sus exportadores de cuero y autopartes, que se impusieron en la competencia a sus rivales de la UE y Japón.

Tampoco deberían pasarse por alto las variaciones de las cuotas de mercado de las economías más pequeñas, ya que, suman contribuciones importantes a su desempeño comercial global. Entre los casos más exitosos sobresale el de Ecuador, que pudo multiplicar por seis su participación en los sectores basados en recursos naturales gracias a las mayores exportaciones de productos pesqueros, en las que competía con países como Australia. De manera similar, Paraguay pudo escalar en la cadena de valor a través de mayores exportaciones de aceite y tortas de soja.

Detrás de estas cifras hay historias de empresas que acumularon fortunas o que perdieron oportunidades de internacionalización muy valiosas. Los ejemplos mencionados ilustran el potencial comercial desaprovechado por las economías de ALC y de Asia. Sin embargo, también sugieren que para poder desatar todo ese potencial es necesario desplegar un amplio abanico de instrumentos. Asimismo, demuestran que el solo hecho de reducir los costos comerciales puede no ser suficiente para revelar todas las oportunidades de mercado actualmente desaprovechadas, y que las medidas activas de promoción de las exportaciones son fundamentales para estrechar los vínculos entre las empresas de dos regiones tan distantes como ALC y Asia. El siguiente capítulo repasa algunas alternativas de políticas con este objetivo en mente.

IV

Opciones de política

La expansión y diversificación del comercio entre los países de ALC y Asia podría verse favorecida por diversas iniciativas. Todas persiguen una reducción de los costos comerciales a través de diferentes canales, como el incremento de la cobertura y de la utilización de los tratados de libre comercio, un mejor uso de las medidas de facilitación del comercio, el desarrollo de actividades de promoción comercial proactivas y focalizadas e iniciativas que fomenten las inversiones en infraestructura y promuevan reformas en el sector logístico. El emprendimiento de acciones conjuntas entre ALC y Asia, oportunamente apoyadas por iniciativas de cooperación multilateral, regional y bilateral, contribuiría a profundizar los vínculos comerciales entre ambas regiones y ayudaría a los países latinoamericanos y caribeños a aumentar su participación en los mercados asiáticos y a diversificar sus exportaciones hacia sectores con mayor valor agregado. Un enfoque integral que comprenda acciones simultáneas en todas estas áreas maximizaría los resultados a largo plazo. Asimismo, fijar una meta ambiciosa a nivel político y centrar la estrategia en resultados concretos a corto plazo le daría señales e incentivos adecuados al sector privado.

Acceso a los mercados

Como lo demuestra el impacto de los TLC implementados en las últimas dos décadas y la simulación de los escenarios futuros, un acceso preferencial a los mercados podría traer aparejados numerosos beneficios tangibles para las partes signatarias, incluidas ventajas en términos de precios, expansión del volumen de comercio, diversificación de las exportaciones de bienes y servicios y un mayor conocimiento de las oportunidades existentes en los mercados de destino. Las reducciones arancelarias, incluyendo los contingentes arancelarios preferenciales que sean necesarios, y la eliminación de barreras no arancelarias harían que los mercados asiáticos se tornaran más accesibles para los exportadores de ALC. Asimismo, establecer TLC con socios asiáticos también ayudaría a las economías de ALC a atraer inversiones en un marco basado

en reglas claras, incluso en los sectores manufactureros, lo cual podría ayudar a estos países latinoamericanos y caribeños a escalar posiciones en las cadenas de valor. En este sentido, los países de ALC y de Asia deberían considerar expandir, mejorar y profundizar su red de TLC. No obstante, para ALC, la negociación con socios culturalmente tan distantes como los asiáticos exige el rediseño de su infraestructura negociadora.

A nivel bilateral, la cooperación comercial debería centrarse tanto en los acuerdos existentes como en los potenciales. Agilizar la ratificación de los acuerdos ya firmados, avanzar en las negociaciones en curso a fin de concluir las, e iniciar el diálogo necesario para mejorar y modernizar los acuerdos existentes conforme a las necesidades actuales aseguraría que las empresas asiáticas y latinoamericanas y caribeñas pudieran interactuar en un marco regulatorio abierto y predecible, y establecería parámetros de referencia para los acuerdos comerciales que se sellen en el futuro. De igual manera, retomar las negociaciones estancadas y expandir aquellas entre socios que actualmente no se benefician de un acceso preferencial a los mercados, no solo amplificaría los efectos potenciales de la liberalización comercial, sino que también limitaría las ineficiencias relacionadas con el desvío de comercio que, inevitablemente, surgen en cualquier red de TLC bilaterales. Más allá del acceso a los mercados de bienes, una red más extendida y profunda de TLC también resultaría crucial para ampliar las oportunidades en los sectores de servicios.

Los diálogos bilaterales tienen que avanzar al ritmo que permita la voluntad política de los potenciales signatarios. Por ejemplo, considerando el relativo avance del trabajo técnico preparatorio realizado hasta ahora, las negociaciones con los países asiáticos que ya gozan del estatus de miembros asociados a la Alianza del Pacífico o están interesados en adquirirlo son las mejores candidatas para resultados en breve. En tanto, los miembros del MERCOSUR, si bien pueden aprovechar el nuevo impulso hacia políticas comerciales más abiertas, quizás necesiten más tiempo para definir sus prioridades en los mercados asiáticos. En cualquier

caso, resulta crucial que los países de ALC se centren desde un primer momento, no solo en las negociaciones, sino también en la administración de los TLC recientemente sellados y en la implementación de las agendas complementarias necesarias para aprovechar los beneficios de los acuerdos y apoyar a los sectores y a los segmentos de la población que pudieran verse perjudicados por los TLC. Direccionar la cooperación bilateral y multilateral hacia las necesidades específicas de un comercio más libre entre ALC y Asia se torna, por lo tanto, prioritario.

Las acciones bilaterales también pueden complementarse con iniciativas políticas plurilaterales interregionales. Dar curso a la ampliación de la membresía del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), sujeto a la validación de la factibilidad técnica y política, podría fijarse como meta. Los actuales miembros del CPTPP podrían asumir el liderazgo e iniciar las negociaciones con Corea, Indonesia, China Taipéi y Tailandia del lado asiático, y con Colombia del lado latinoamericano, para así sentar las bases de la ampliación del alcance del TLC en ambos lados del Pacífico. Reforzar los vínculos entre los funcionarios de ALC y de Asia para, eventualmente, lograr la ampliación de la membresía del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) podría apuntalar esta iniciativa. Por ejemplo, una reunión anual o bienal de los ministros de comercio de los países de ALC y de Asia que se desarrolle en paralelo a la cumbre de la APEC, inicialmente con los miembros e incluyendo luego, gradualmente, a quienes no son miembros, podría servir para fomentar la confianza entre altos funcionarios y para poner en marcha el trabajo exploratorio a nivel técnico.

Facilitación del comercio

Varios países asiáticos y de ALC han contribuido activamente a la implementación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC en materia aduanera. Mejorar la cooperación en esta área e incluir a más países de las dos regiones podría ayudar a

implementar los compromisos multilaterales asumidos en el AFC y coadyuvar a agilizar los despachos aduaneros¹⁷.

Avanzar con una agenda de facilitación del comercio no solo traería aparejada una reducción significativa de los costos del comercio transfronterizo más rápidamente que si se negociaran TLC; también podría aprovechar nuevos instrumentos para lograr el máximo impacto. De hecho, la introducción de nuevas tecnologías digitales está transformando radicalmente el comercio mundial y los procesos de facilitación del comercio. Por ejemplo, la *blockchain* (o cadena de bloques) y otras tecnologías descentralizadas se están aplicando a lo largo de las cadenas de valor y están ayudando a reducir los costos de transacción y de cumplimiento de las normas a través de las mejoras que conllevan en términos de eficiencia, transparencia y seguridad. Por consiguiente, las actividades destinadas a acelerar y mejorar la cooperación en pos de la facilitación del comercio entre las dos regiones podría centrarse en, al menos, tres áreas prioritarias.

Acuerdos de reconocimiento mutuo de los Operadores Económicos Autorizados

Los acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM) bilaterales y multilaterales/plurilaterales de los Operadores Económicos Autorizados (OEA) surgen como un instrumento válido para facilitar el comercio desde una perspectiva aduanera no relacionada con aspectos arancelarios. Actualmente, 16 países de ALC tienen programas vigentes de OEA. Varios de estos países tienen ARM bilaterales de OEA entre ellos¹⁸, y cuatro han firmado

17 Para un primer análisis en profundidad de la implementación de los compromisos de facilitación del comercio en ALC, véase Giordano, P. y Ramos, A. (2014), *Vientos Adversos: Políticas para relanzar el comercio en la post-crisis*.

18 El programa de OEA consiste en una certificación creada por las aduanas para compartir con los agentes del sector privado las responsabilidades relacionadas con la seguridad, recompensándolos al mismo tiempo con beneficios en términos de facilitación del comercio, por ejemplo, por medio de procedimientos aduaneros simplificados. Los ARM permiten que las empresas certificadas como OEA obtengan un despacho aduanero más rápido en otros países. En ALC, los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) tienen un ARM vigente desde julio de 2017; también hay varios países centroamericanos que están finalizando las negociaciones para contar con acuerdos de este tipo (Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá, con Honduras como observador), al igual que los países de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú); asimismo, se están iniciando negociaciones al respecto entre los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia).

ARM con países asiáticos¹⁹. Ampliar esta red de ARM, al menos entre los países de Asia y de ALC que tienen TLC vigentes entre sí, reduciría significativamente la burocracia aduanera y acarrearía beneficios comerciales tanto para los exportadores como para los consumidores.

No obstante, los prerequisites para alcanzar un ARM de OEA exitoso son contar con un alto grado de convergencia de los respectivos marcos regulatorios y que haya confianza entre las autoridades aduaneras. En consecuencia, un punto de partida ineludible, particularmente entre socios tan distantes como ALC y Asia, es que haya un diálogo político fluido en materia de cooperación aduanera entre las autoridades relevantes de ambas partes. Dicho diálogo involucraría de manera periódica a los funcionarios aduaneros de los países asiáticos y a sus pares de ALC que sean socios de TLC y brindaría oportunidades, por ejemplo, para comparar los estándares de reconocimiento mutuo que aplica cada uno y para revisarlos en pos de alcanzar un ARM bilateral o multilateral.

Este proceso se vería muy favorecido si se asumiera un enfoque gradual. Los países que ya cuentan con un programa de OEA vigente o que están evaluando la posibilidad de adoptarlo serían los primeros candidatos. Asimismo, las autoridades aduaneras de los países que ya están vinculados por un TLC o que tienen negociaciones comerciales en curso pueden haber alcanzado el nivel de confianza suficiente para iniciar conversaciones tendientes a la firma de un ARM. En caso de ser necesario, las agencias de cooperación bilateral y multilateral podrían brindar apoyo por medio de asistencia técnica que permita a los funcionarios responsables de las áreas pertinentes analizar en profundidad los programas de OEA y los consiguientes ARM.

La innovación digital también puede ofrecer soluciones nuevas para reducir las demoras en la implementación. Por ejemplo, la tecnología *blockchain* ofrece una serie de ventajas para la gestión de

19 A saber: México y Corea; México y RAE de Hong Kong; República Dominicana y Corea; Uruguay y Corea; Perú y Corea; también hay negociaciones en curso para alcanzar un acuerdo entre México y China.

los procesos de certificación de OEA y puede facilitar la concreción de los ARM. La aplicación de la tecnología *blockchain* a los procesos aduaneros permite registrar y compartir las transacciones en un entorno seguro y protegido gracias a la existencia de una pista de auditoría inmutable²⁰. Esta tecnología y sus procesos asociados pueden aplicarse también a los ARM entre los países asiáticos y los de ALC.

Interoperabilidad de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior

El comercio entre las economías de Asia y de ALC podría facilitarse toda vez que alguno de los países cuente con un sistema de ventanilla única electrónica para simplificar y optimizar los requisitos documentales del comercio y, aún más, en caso de que las ventanillas únicas nacionales estuvieran conectadas a través de una plataforma de interoperabilidad. Una interfaz de este tipo permite mayores niveles de eficiencia y seguridad del comercio exterior y optimiza y reduce las demoras y los costos asociados con las transacciones de exportación, importación y tránsito de bienes, de acuerdo con estándares y buenas prácticas internacionales²¹.

Los países de ALC necesitan contar con asistencia técnica adecuada para el establecimiento de ventanillas únicas electrónicas, así como para la eventual interoperabilidad de estas ventanillas entre los países de las dos regiones. A nivel multilateral, el BID y el Foro Económico Mundial están cooperando a fin de generar un conjunto de herramientas de políticas que les permita a los Gobiernos identificar y aplicar efectivamente la tecnología *blockchain* para

20 El BID, juntamente con Microsoft, desarrolló una solución de *blockchain* para permitir el intercambio seguro y automatizado de información referida a los OEA entre las administraciones aduaneras de México, Perú y Costa Rica, con el objeto de asegurar la implementación eficiente de sus ARM. Chile también se unió a esta iniciativa.

21 Un ejemplo es la interoperabilidad de las ventanillas únicas de comercio exterior de los cuatro países de la Alianza del Pacífico, que entró en vigor en julio de 2018, con el apoyo del BID. A nivel regional, los países de ALC han formado la Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (Red VUCE) para promover el intercambio de buenas prácticas y la transferencia de conocimientos a fin de lograr el establecimiento y la utilización de las ventanillas únicas como herramientas de control y facilitación del comercio, y para prepararse para una futura interoperabilidad.

mejorar las ventanillas únicas de comercio exterior nacionales, y para desarrollar un entorno neutral y fiable de interoperabilidad bilateral, regional y global de las ventanillas únicas nacionales que habilite la digitalización del comercio internacional de extremo a extremo. Asimismo, cada vez más recursos se dirigen a la implementación de estos sistemas a nivel bilateral, como en el caso de la cooperación para el desarrollo de Corea con países de ALC, como Ecuador o Perú.

Cumplimiento de las normas comerciales

Como se mencionó anteriormente, tanto los productos industriales como los agrícolas están sujetos a reglamentaciones restrictivas del comercio impuestas por sus socios comerciales. Para muchos países de ALC, cumplir estos requisitos en los mercados asiáticos entraña un desafío enorme. Por lo tanto, pueden enriquecer su experiencia en estas áreas a través de programas de asistencia técnica y transferencia de conocimientos. Esta cooperación se tornaría más valiosa a medida que los países de ALC diversifiquen su oferta exportable más allá de los productos básicos hacia las manufacturas basadas en recursos naturales, que son muy sensibles a reglas de este tipo.

Establecer un canal de comunicación que vincule las aduanas de los países asiáticos y sus agencias de inspección y aplicación de estándares con sus pares de ALC sería fundamental para asegurar que las reglas comerciales sirvan a sus propósitos legítimos y no constituyan instrumentos proteccionistas encubiertos. Por medio de un diálogo periódico estructurado, los organismos relevantes podrían intercambiar sus experiencias respecto al desarrollo y la aplicación de las reglamentaciones comerciales, como las MSF y los OTC nacionales. Asimismo, contarían con un canal abierto y efectivo para resolver inquietudes relacionadas con la implementación de medidas específicas. La cooperación en estos temas también agilizaría la concreción de acuerdos sobre MSF, que suelen requerir negociaciones prolongadas y generan graves obstáculos para los exportadores.

Un programa de asistencia técnica podría también ayudar a transferir las experiencias de los países asiáticos con las reglas de origen preferenciales de sus TLC y apoyar a las pequeñas y medianas empresas de ALC para que puedan cumplir dichos requisitos. También podría ayudar a evaluar alternativas para la acumulación de origen entre los países asiáticos y de ALC que han suscrito algún TLC. En el caso de los productos alimenticios, los organismos pertinentes podrían evaluar conjuntamente la factibilidad del intercambio electrónico de certificados fitosanitarios, lo cual podría llevar al desarrollo de una plataforma interoperable entre los países asiáticos y sus socios en los TLC con ALC.

Las autoridades de ambas regiones también podrían cooperar en la realización de análisis de riesgos, en la gestión de enfermedades y pestes vegetales y animales, así como en ámbitos relacionados con la seguridad alimentaria y el intercambio de técnicas de experimentación y métodos aplicables en los laboratorios. Iniciativas exploratorias centradas, por ejemplo, en productos con un amplio potencial comercial, permitirían poner a prueba y perfeccionar las modalidades de cooperación vigentes entre los países asiáticos y latinoamericanos y caribeños. Dichas iniciativas abrirían nuevos canales comerciales y servirían como catalizadoras para promover la participación de los exportadores en otros segmentos de mercado.

Promoción comercial

Los países de ALC que desean expandir y diversificar sus exportaciones a Asia también deberían redoblar sus esfuerzos de mercadotecnia y difusión, ya que muchos consumidores de los países asiáticos desconocen los productos y las marcas latinoamericanos, y otros competidores se están posicionando con fuerza en los mercados asiáticos en pleno crecimiento. Asimismo, comprender mejor las preferencias específicas de los consumidores asiáticos les permitiría a los productores y a los operadores comerciales de ALC ajustar su oferta exportable a la demanda local y aprovechar oportunidades de mercado no explotadas.

Las empresas individuales, sobre todo las pequeñas y medianas, muchas veces carecen de los recursos necesarios para analizar adecuadamente las oportunidades que se presentan en los mercados extranjeros y para llevar adelante actividades de promoción comercial. El éxito de ConnectAmericas —la primera plataforma en línea para las empresas de las Américas— en la promoción del comercio y las inversiones entre ALC y Asia da cuenta del enorme valor de las actividades de promoción comercial. A través de sus diversos programas de desarrollo de capacidades e intercambio de información, las instituciones de promoción comercial pueden ayudar a las pequeñas y medianas empresas a convertirse en exportadoras. Estas instituciones pueden contribuir a subsanar fallas de mercado y brindar apoyo concreto en los distintos eslabones de la cadena de valor. No obstante, para asistir a los exportadores en mercados no tradicionales de manera efectiva, las instituciones de promoción comercial de ALC también tendrían que desarrollar la capacidad institucional necesaria para llevar a cabo sus actividades en Asia. Asimismo, la inversión en actividades de promoción comercial tiene que estar acompañada por el desarrollo de nuevas capacidades exportadoras, de modo que los empresarios no solo incrementen su cuota de mercado con la oferta exportable existente, sino que también la diversifiquen hacia sectores de bienes y servicios con mayor valor agregado.

El apoyo con estudios de mercado, incluso con un criterio de recuperación de costos contingente, podría compensar las asimetrías de información que impiden el acceso a mercados en los que las empresas de ALC tienen ventajas competitivas. El subsiguiente análisis de las estrategias de los competidores, la identificación de los productos y mercados nicho y el apoyo a la formulación de una estrategia de mercadotecnia podrían ofrecerse a cierto costo. De este modo, las agencias de promoción comercial podrían apoyar actividades que resulten eficientes en términos de costos, como las misiones comerciales y la participación de las empresas en ferias o exposiciones. Un ejemplo de esto es LAC Flavors (Sabores de América Latina y el Caribe), uno de los foros de negocios de alimentos y bebidas más importantes de ALC, que, a lo

largo los últimos diez años, ha despertado un interés creciente entre los importadores y compradores asiáticos. Cuando se identifican obstáculos específicos que impiden penetrar ciertos mercados, dichas agencias pueden ayudar al desarrollo de capacidades para cumplir con los estándares técnicos y con las medidas sanitarias y fitosanitarias, o apalancar recursos para crear laboratorios que emitan los certificados necesarios.

Si bien estos son apenas algunos ejemplos del amplio abanico de actividades potenciales que podrían emprender las iniciativas de promoción comercial de ALC en el ámbito nacional para impulsar una mayor presencia en los mercados asiáticos, también resulta valiosa la coordinación de las acciones llevadas a cabo con el apoyo de las instituciones multilaterales. Por ejemplo, la experiencia del BID demuestra que los Foros de Comercio e Inversiones, que reúnen periódicamente a países de ALC con China, Japón y Corea, respectivamente, son muy valorados por los participantes, ya que producen resultados tangibles en términos de acuerdos empresariales. Un Foro de Comercio e Inversiones periódico entre ALC y Asia con un enfoque interregional más amplio, quizás realizado paralelamente a una reunión de funcionarios de alto nivel, podría brindar oportunidades para multiplicar y diversificar los contactos empresariales en Asia, especialmente, en aquellos países que todavía son marginales dentro de la estrategia de internacionalización de las empresas latinoamericanas y caribeñas.

Infraestructura relacionada con el comercio

Como demuestran las estimaciones del potencial comercial de los países de ALC en los mercados asiáticos, un mayor acceso a los mercados, la facilitación del comercio y la promoción de las exportaciones a Asia podría redundar en beneficios importantes para la región, pero la reducción de los costos del comercio determinados por una infraestructura comercial deficiente y por sistemas logísticos poco competitivos traería aparejadas ganancias aún mayores. A lo largo de las últimas décadas, la política comercial de ALC se centró, principalmente, en los costos tradicionales del

comercio, es decir, en la eliminación de los aranceles y las barreras no arancelarias, mientras que los costos de transporte que afectan al comercio fueron sistemáticamente ignorados. Hoy en día, se están convirtiendo en uno de los principales obstáculos.

Hay una serie de factores que determinan que los costos de transporte y la logística tengan una importancia estratégica sin precedentes para el comercio entre ALC y Asia. El éxito mismo de las reformas comerciales —que modificaron drásticamente la importancia relativa de las barreras determinadas por las políticas y de los obstáculos estructurales— y las rápidas transformaciones acaecidas en los flujos de comercio —primordialmente la reducción de la relación valor/peso debido al auge del comercio de *commodities*— hicieron que el comercio se tornara más sensible a los costos de transporte. En el futuro, a medida que los países de ALC diversifiquen sus flujos comerciales hacia nuevos segmentos, como el de los alimentos elaborados, la logística comercial será cada vez más sensible al tiempo y surgirán nuevas necesidades de infraestructura.

Varios estudios empíricos realizados recientemente señalan con claridad los efectos positivos que tendría una disminución de los costos de transporte que afectan al comercio. Por ejemplo, un trabajo del BID centrado en los países de la Alianza del Pacífico estima que una reducción del 1 % *ad valorem* de los costos de transporte interno e internacional conllevaría un incremento estadísticamente significativo de las exportaciones del 1,3 % para México, del 2,6 % para Colombia, del 4,2 % para Perú y del 4,5 % para Chile. Recortar los costos de transporte también puede tener un impacto sobre la diversificación de las exportaciones. Una reducción del 1 % incrementaría la cantidad de productos exportados por Colombia un 0,5 %, los de Perú aumentarían un 0,8 %, los de México, un 1,6 % y los de Chile, un 3,1 %²². De igual modo, una reducción del 1 % de los costos de transporte interno en Colombia redundaría

22 Molina, D. et al. (2016), *Infraestructura y desempeño de las exportaciones en la Alianza del Pacífico*, Banco Interamericano de Desarrollo.

en incrementos estimados del 7,9 % de las exportaciones de bienes agrícolas, del 7,8 % de las de bienes manufacturados y del 5,9 % de las exportaciones mineras²³. Los países de ALC enfrentan una serie de desafíos para poder cosechar beneficios comerciales de esta magnitud.

Las evaluaciones recientes de las necesidades de inversión en ALC sitúan la brecha de las inversiones en infraestructura en un 5 % del PIB por año²⁴. Si bien la disponibilidad de recursos financieros para solventar los proyectos de inversión es una preocupación para los responsables de políticas de ALC, particularmente en la coyuntura actual de menor crecimiento económico y mayor presión por el ajuste fiscal, la experiencia internacional sugiere que, si se pretende aprovechar la infraestructura para desarrollar el comercio, hay una serie de aspectos cualitativos que son tan importantes como la disponibilidad de recursos financieros.

En primer lugar, la experiencia de los países asiáticos que fueron exitosos en el logro de un rápido crecimiento exportador demuestra que es primordial asumir un enfoque integral²⁵. Este enfoque tiene que abarcar desde determinar la posición deseada en las cadenas globales de valor, sobre la base de una férrea voluntad nacional, hasta la elección de los proyectos de infraestructura clave que sirvan de anclaje y a la implementación de un abanico amplio de inversiones complementarias en áreas como la innovación, el desarrollo empresarial y la generación de nuevas capacidades. Sin embargo, distintos posicionamientos en las cadenas globales de valor conllevan necesidades asimétricas en términos de infraestructura.

El simple posicionamiento como exportador de materias primas con bajos niveles de procesamiento ulterior exige centrarse de lleno en

23 Mesquita Moreira, M. *et al.* (2013) *Muy lejos para exportar: Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.

24 Serebrisky, T. *et al.* (2018), *Descubriendo el velo sobre los datos de inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.

25 Véanse, por ejemplo, los documentos de referencia que sirvieron de base para este proyecto, elaborados por Hyunghwan Joo (Corea), un equipo de la Academia China de Ciencias Sociales liderado por Su Qingyi (China), Roberto Horta e Ignacio Bartesaghi (Uruguay), y Ricardo Monge y Luis Rivera (Costa Rica).

el transporte. Contar con la infraestructura necesaria para cosechar, almacenar y enviar los productos resulta estratégicamente esencial. Los caminos rurales, las redes de transporte interno bien conectadas con los nodos de salida de las exportaciones y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) adecuadas para coordinar la logística de grandes volúmenes son piezas centrales de la estrategia.

En contraste, si el objetivo es avanzar en la cadena de valor, por ejemplo, hacia alimentos elaborados de un valor intermedio, es necesario contar con una estrategia más compleja. Esta aspiración incorpora la infraestructura —tanto física como de servicios— como un elemento central, e incluye, en particular, la facilitación del comercio, los controles aduaneros y sanitarios y el uso de TIC más complejas. La administración de cadenas logísticas más sofisticadas debe centrarse, a su vez, en la puntualidad de las entregas, en el ajuste de los inventarios y en el manejo de la cadena de frío, así como en la conectividad marítima. Además del transporte, hay otros elementos de la infraestructura que se tornan fundamentales, como las TIC para hacer el seguimiento de los bienes a lo largo de la cadena, un suministro eléctrico confiable y de bajo costo para las cadenas de frío, y el manejo del agua para satisfacer las nuevas demandas de los consumidores respetuosos del medioambiente.

En el otro extremo del espectro, capturar valor a través de una marca propia y de la cobertura del mercado global exige una serie de intervenciones aún más amplia. Lograr que un producto se convierta en una marca nacional implica una gran capacidad asociativa en el sector privado y un apoyo gubernamental decisivo, como lo demuestra, por ejemplo, el caso del sector de flores frescas de Colombia. Los requisitos de infraestructura delineados más arriba deben complementarse por medio de una logística terrestre, marítima y aérea interna de alta velocidad, capacidad para manejar cadenas logísticas en terceros mercados, centros de operación en los lugares de destino, innovaciones logísticas permanentes para enfrentar la competencia y un fuerte respaldo de las tecnologías de mercadotecnia y de las TIC.

Por lo tanto, para lograr que la relación comercial entre ALC y Asia avance hacia un nuevo nivel, los países de ALC necesitan establecer una clara visión, tanto individual como colectiva, e implementar planes de inversiones en infraestructura física y de servicios cuya magnitud es tan desafiante como la calidad que deben alcanzar. Es crucial emplear metodologías de punta para seleccionar los mejores proyectos, realizar análisis rigurosos de costo-beneficio y contar con salvaguardias sociales y medioambientales estrictas, a fin de asegurar que el desarrollo de la infraestructura contribuya a la expansión del comercio a largo plazo y a un crecimiento sostenible. Las asociaciones público-privadas podrían ser un modo de reconciliar la necesidad de coordinación e intervención estatal cuando la escasez de recursos y las limitaciones de gestión son restricciones ineludibles. Finalmente, es necesario apoyar activamente la coordinación intrarregional cuando los proyectos involucran a dos o más países y presentan externalidades y riesgos derivados de la falta de coordinación.

Conclusiones

En menos de dos décadas, los vínculos económicos entre América Latina y el Caribe (ALC) y Asia se profundizaron a un ritmo sin precedentes y el comercio es el pilar de esta relación. A pesar de la desaceleración del crecimiento económico de la década de 2010, la región sigue siendo una fuente estratégica de recursos naturales para Asia, al tiempo que las empresas asiáticas continúan proveyendo una amplia gama de productos manufacturados cada vez más sofisticados y de alta calidad para los consumidores y las empresas de ALC. No obstante, ni los Gobiernos ni las empresas pueden dar el vínculo por sentado.

Los costos del comercio entre las dos regiones se ubican entre los más altos del mundo, y reducirlos puede destrabar un potencial comercial considerable. La enorme distancia que separa estas dos regiones es una barrera ineluctable, pero los costos del comercio también están determinados por políticas comerciales restrictivas y una conectividad logística deficiente. Si bien los aranceles han ido disminuyendo entre algunos países de las dos regiones, hay un amplio abanico de barreras no arancelarias específicamente impuestas entre ambas que aún restringen los flujos comerciales e impiden la diversificación hacia segmentos de mercado con alto margen. Asimismo, en ALC, la escasez de inversiones en infraestructura comercial sumada a las numerosas ineficiencias que afectan las cadenas logísticas coloca a los exportadores en desventaja respecto de sus competidores en los mercados asiáticos.

Ampliar la red de acuerdos comerciales existentes ayudaría a eliminar los aranceles residuales y a reducir el intrincado conjunto de barreras no arancelarias. Una nueva serie de normas comerciales que rijan el acceso a los mercados les permitiría a los exportadores de ALC diversificar sus ventas hacia nuevos mercados asiáticos que están destinados a crecer, impulsados por el surgimiento de una pujante clase media. También brindaría un marco normativo más riguroso para encauzar el crecimiento del comercio.

Promover una agenda de facilitación del comercio traería aparejada una reducción rápida y significativa de los costos de las transacciones

transfronterizas. Aprovechar nuevas tecnologías permitiría además maximizar su impacto. Diversas medidas, que van desde la ampliación de los acuerdos de reconocimiento mutuo para los Operadores Económicos Autorizados hasta la interoperabilidad de las ventanillas únicas de comercio exterior y la promoción de la cooperación bilateral para facilitar el cumplimiento de las reglas comerciales, son las oportunidades más inmediatas para lograr que la relación comercial entre Asia y ALC emprenda un nuevo rumbo.

Los responsables de las políticas comerciales pueden desempeñar un papel fundamental en la modernización de la infraestructura regulatoria, mientras que las actividades de promoción comercial pueden ayudar a los representantes del sector privado de ambas regiones a sellar nuevos negocios. A través del desarrollo de capacidades y del intercambio de información, las instituciones de promoción comercial pueden ayudar a superar fallas de mercado, brindar apoyo efectivo en los diferentes eslabones de la cadena de valor y, en definitiva, facilitar contactos entre empresarios y consumidores que pertenecen a culturas tan lejanas.

No obstante, como muestran las estimaciones del potencial comercial entre ALC y Asia, superar las deficiencias de la infraestructura relacionada con el comercio y los problemas de una logística poco competitiva redundaría en los beneficios más significativos, por lo que se torna una prioridad. Para lograr que la relación comercial entre ALC y Asia avance hacia un nuevo nivel, los países de ALC necesitan establecer una clara visión, tanto individual como colectiva, e implementar un plan de inversiones en infraestructura física y de servicios cuya magnitud es tan desafiante como su calidad y su sostenibilidad.

Afortunadamente, hay numerosas oportunidades para reducir los costos del comercio, desencadenar todo su potencial y magnificar los beneficios en términos de desarrollo a partir de la relación comercial, especialmente a la hora de agregar valor y diversificar las exportaciones, una meta que se ha mostrado esquiva para la mayoría de los países de ALC.

Consolidar la relación comercial entre Asia y ALC tiene una relevancia particular dado que ALC está saliendo de una recesión en un momento crítico para el sistema comercial multilateral. La adopción de un enfoque estratégico e integral de estos problemas permitiría a los gobiernos latinoamericanos mejorar la conectividad con Asia y aprovechar al máximo la relación comercial entre las dos regiones.

