Los estilos actuales de inserción internacional de Brasil y de China

José Tavares de Araujo Jr.

José Tavares de Araujo Jr. es Director del Cindes, Centro de Estudios de Integración y Desarrollo, Río de Janeiro.

Agradezco los comentarios y sugerencias de Eustáquio Reis, Marcelo de Paiva Abreu, Pedro de la Motta Veiga y Sandra Rios, así como la asistencia de investigación prestada por Katarina Costa y la colaboración de Felipe Maya en el relevamiento de los datos aquí presentados.

El artículo analiza las diferencias existentes entre el modo de inserción internacional de Brasil y de China. Para su explicación se destacan la importancia de la geografía económica, de la infraestructura de transportes y de las características de los acuerdos de integración que conforman.

El contraste entre ambas experiencia se explica en parte, a que mientras los países asiáticos buscan estimular la formación de cadenas productivas globales, los países sudamericanos apuntan a crear mercados regionales en los que operen empresas locales.

Para lograr su objetivo, los países asiáticos requieren una estructura de transporte adecuada y la reducción de los costos de transacción, en cambio, los países sudamericanos necesitan cumplir con requisitos tales como armonización de políticas domésticas y presiones proteccionistas, más difíciles de lograr.

1. Introducción

Conforme lo señalara Helpman (2011) en su reciente reseña de la teoría del comercio internacional, uno de los temas dominantes en la literatura de las dos últimas décadas ha sido la fragmentación de los procesos productivos contemporáneos, cuyo estudio apunta a explicar por qué el comercio de partes y piezas ha crecido más rápidamente que el de bienes finales. Una ilustración notable de este nuevo estilo de organización industrial es la conducta de *Apple.* En la producción de *iPhones,* por ejemplo, aproximadamente el 90% de los componentes se fabrica fuera de los Estados Unidos. Los semiconductores provienen de Alemania y de Taiwán, la memoria viene de Corea y de Japón, los paneles son originarios de Corea y de Taiwán y los metales raros son importados de África y de Asia. El aparato es armado en China y distribuido a los locales de *Apple* en todo el mundo. Sólo algunas actividades se realizan en los Estados Unidos, como el software, la estrategia de publicidad y determinados semiconductores, que son producidos en Texas por una empresa coreana, Samsung (Duhigg y Bradsher 2012).

Ejemplos similares a este se tornaron típicos en industrias con los más variados niveles de complejidad tecnológica, como aeronáutica, bienes de capital, electrodomésticos, juguetes y prendas de vestir. La principal razón para el cambio de los estándares de competencia en estas industrias provino de la revolución en las

tecnologías de información, que redujo drásticamente los costos de transacción, amplió el grado de transparencia de los mercados, y estimuló nuevas estrategias empresariales basadas en la subcontratación de bienes y servicios y en la formación de alianzas estables entre proveedores y compradores de insumos y componentes industriales. Según Grossman y Rossi-Hansberg (2008), tal revolución modificó la naturaleza del comercio internacional, que durante siglos involucró esencialmente el intercambio de mercaderías, y en los años recientes pasó a incorporar crecientemente el intercambio de tareas *(trade in tasks).*

Otra consecuencia de esta revolución fue la de acentuar la importancia de la geografía económica y de la infraestructura de transportes en la conformación de las ventajas comparativas de cada país. Para explotar adecuadamente las oportunidades ofrecidas por la comunicación instantánea y demás recursos de la cibernética, no basta que las empresas nacionales estén capacitadas para usar estos instrumentos y que la política comercial del país no genere trabas a las transacciones internacionales. Es indispensable, además, que los costos de transporte sean competitivos y que los países vecinos también operen bajo condiciones similares. En este artículo se procura mostrar que las diferencias entre los actuales estilos de inserción internacional de Brasil y de China derivan fundamentalmente de esos requisitos.

En la segunda sección se examinan los procesos de integración regional en Asia y en Sudamérica en el pasado reciente, enfocando dos cuestiones principales. La primera se refiere a los factores que llevaron a la transformación de China como plataforma de exportación a los países del sudeste asiático. La segunda se refiere a las fuentes del desempeño exportador de Brasil en la década pasada, que se basó en la explotación de ventajas comparativas derivadas de la dotación de recursos naturales del país y en la mejora de los niveles de competitividad internacional de la industria doméstica. El análisis de estas cuestiones muestra que los actuales estilos de inserción internacional de los dos países son radicalmente diferentes, pero no se puede concluir que un estilo sea superior al otro. En la tercera sección se comentan los resultados alcanzados hasta 2010 por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que fue lanzada por los gobiernos de la región en agosto de 2000, y se compara esta iniciativa con los corredores regionales que viene promoviendo el Banco Asiático de Desarrollo desde 1992. En la cuarta sección se señalan las diferencias entre los acuerdos comerciales asiáticos y sudamericanos. La conclusión se presenta en la quinta sección.

2. Integración regional en Asia y Sudamérica

Las actuales posiciones ocupadas por Brasil y China en el escenario internacional son el resultado, en primer lugar, de las reformas económicas aplicadas en estos países en los últimos 20 años, conforme tratamos de mostrar en otro trabajo (Tavares y Costa, 2010). Sin embargo, para entender las diferencias entre los estilos de inserción internacional de las dos economías, es necesario examinar tres órdenes de factores: el entorno geográfico regional, la historia económica de los países vecinos y la naturaleza de los acuerdos comerciales vigentes en cada región. En esta sección se abordan las especificidades de Asia y Sudamérica con relación a estos factores.

2.1. La experiencia asiática

Los *Cuadros 1* y *2* registran cuatro aspectos fundamentales del proceso de integración regional de las economías asiáticas en las dos últimas décadas. El primero es que el grado de integración ya era alto al inicio de este período. En 1992, por ejemplo, los miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), Australia, Corea del Sur y Hong Kong destinaron a los países vecinos cerca del 40% al 60% de sus exportaciones. En aquel momento, los dos principales centros del comercio regional eran Japón y la ASEAN, una asociación creada en 1967 por Singapur, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia, y que más tarde fue ampliada con la adhesión de Birmania, Brunei Darussalam, Camboya, Laos y Vietnam. Japón e India, sin embargo, destinaban más del 70% de sus exportaciones al resto del mundo. El perfil de China era similar a estos, ya que gran parte de su comercio de larga distancia se realizaba a través de Hong Kong.

Las explicaciones para este desempeño son muy conocidas. La proximidad geográfica entre los asociados comerciales, las facilidades del transporte marítimo y la continua actualización tecnológica de los puertos de la región sirvieron de base para sucesivas experiencias nacionales de crecimiento económico basado en exportaciones de manufacturas. El ejemplo precursor fue el de Japón en la década de 1960. En la década siguiente, fue el turno de Singapur, Corea del Sur, Hong Kong y Taiwán. Una tercera generación, formada por Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia, emergió en 1980 (Haddad 2007).

La importancia de la infraestructura de transportes en este proceso difícilmente podría ser exagerada. Actualmente, entre los ocho países líderes mundiales en el movimiento de contenedores, seis son asiáticos, como indica el *Gráfico 1,* en contraste con la situación de Sudamérica, presentada en el *Gráfico 2.* En 2008, el movimiento de contenedores en los puertos brasileños fue inferior a la mitad del volumen de Malasia, que ocupa el último lugar en el *Gráfico 1.* Además, la diferencia relativa entre Brasil y Chile, el segundo en Sudamérica, es del mismo orden. El desempeño asiático fue resultado de una conducta que vienen adoptando los gobiernos de aquellos países hace varias décadas, que es la de conferir prioridad a las inversiones en ampliaciones periódicas de los puertos nacionales, además de mantener legislaciones que estimulan la gestión eficiente de las terminales portuarias. Otro factor que contribuyó a reducir los costos de transacción fue la convergencia de las políticas comerciales. Al lado de reformas unilaterales enfocadas a la abolición de aranceles de importación de bienes intermedios, equipamientos, piezas y componentes, los países asiáticos participan actualmente en más de 200 acuerdos de libre comercio en distintas fases de implementación, de acuerdo con el sitio del *Asia Regional Integration Center* (http://aric.adb.org).

De esta manera, las economías de la cuarta generación –China, India y Vietnam– se vieron beneficiadas no sólo por las ventajas geográficas y logísticas *ut supra* mencionadas, sino también por una cultura empresarial establecida en la región durante los 30 años anteriores, que valoriza la formación de alianzas basadas en los principios de puntualidad, confianza recíproca, rapidez en el intercambio de rutinas cuando es necesario, y bajo costo en la prestación de servicios. La aceleración de la revolución en las tecnologías de información, a partir de la década de 1990, agregó un nuevo elemento a este contexto, que fue el de multiplicar los instrumentos de medición y ejecución de aquellos principios. Esta es la segunda peculiaridad de la integración económica en Asia, que permitió perfeccionar los

criterios de división del trabajo en la región, según los cuales cada empresa se concentra en aquellas actividades que maximizan su eficiencia productiva (Ma y Van Assche 2010). De esta manera, en un pasado reciente, las industrias de estos países pasaron a operar bajo un estándar de competencia unificado, donde sólo sobreviven aquellos segmentos aptos para competir internacionalmente a través de estructuras productivas fragmentadas en el ámbito de la empresa, pero integradas verticalmente en el ámbito regional.

Cuadro 1. Asia: Destino de las exportaciones en años seleccionados (%)

País/Año	Destino								
	ASEAN	Australia	China	Corea del Sur	Hong Kong	India	Japón	Resto de Asia	Resto del mundo
ASEAN[1]									
1992	20,8	2,0	2,1	3,3	5,2	0,9	16,2	1,8	47,7
2000	23,0	2,5	3,9	3,6	5,4	1,5	13,3	1,3	45,5
2010	25,7	3,5	10,9	3,4	7,6	3,6	9,5	2,0	33,8
Australia									
1992	13,4	-	2,8	6,0	3,9	1,3	24,9	6,6	41,1
2000	13,7	-	5,4	8,2	3,2	1,7	19,8	8,5	39,5
2010	9,4	-	25,3	8,9	1,4	7,1	18,9	5,2	23,8
China									
1992	5,5	0,8	-	2,8	44,2	0,2	13,7	2,0	30,8
2000	7,0	1,4	-	4,5	17,9	0,6	16,7	1,4	50,5
2010	8,8	1,7	-	4,4	13,8	2,6	7,7	1,5	59,5
Corea del Sur									
1992	11,8	1,4	3,5	-	7,7	0,6	15,1	1,5	58,4
2000	11,7	1,5	10,7	-	6,2	0,8	11,9	1,1	56,1
2010	11,4	1,4	25,1	-	5,4	2,4	6,0	1,0	47,3
Hong Kong									
1992	6,3	1,4	33,3	1,6	-	0,5	6,1	4,5	46,3
2000	5,6	1,2	34,5	1,8	-	0,6	5,5	3,9	46,9
2010	6,4	1,2	52,5	1,9	-	2,5	4,1	3,5	27,9
India									
1992	6,7	1,2	0,8	0,9	4,1	-	7,8	4,4	74,1
2000	6,3	0,9	1,7	1,0	6,5	-	4,3	4,4	74,9
2010	10,4	0,7	7,9	1,6	4,3	-	2,2	5,2	67,7
Japón									
1992	12,2	2,1	3,5	0,1	6,1	0,4	-	1,1	74,5
2000	14,3	1,8	6,3	6,4	5,7	0,5	-	0,7	64,3
2010	14,7	2,1	19,4	8,1	5,5	1,2	-	0,8	48,2
Resto de Asia[2]									
1992	9,9	3,9	0,8	2,6	18,7	0,6	11,8	1,9	49,8
2000	9,7	3,1	2,9	2,6	17,2	0,8	10,2	1,7	51,8
2010	13,0	3,7	23,4	3,4	10,9	1,8	6,0	2,1	35,7

Fuente: Wits/Comtrade.

Nota 1. La Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) está formada por: Birmania, Brunei Darussalam, Camboya, Singapur, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Tailandia y Vietnam.

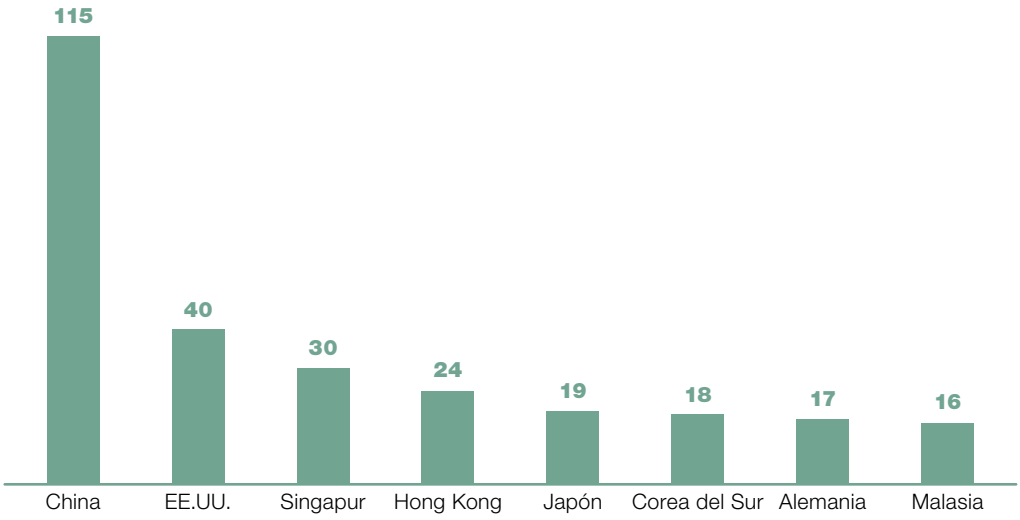
Nota 2. De acuerdo con la Clasificación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los demás países de Asia incluyen: Afganistán, Bangladesh, Macau, Nepal, Paquistán, Papua-Nueva Guinea, Nueva Zelandia, Sri Lanka, Taiwán y otras economías menores.

Cuadro 2. Asia: Exportaciones en años seleccionados (US$ Mil Millones)

País	Año			
	1992	2000	2010	2010 /1992
ASEAN	186,0	427,0	1.052,0	5,7
Australia	42,8	63,9	212,6	5,0
China	85,0	249,3	1.578,0	18,6
Corea del Sur	76,6	172,3	467,8	6,1
Hong Kong	119,6	202,4	400,7	3,4
India	19,6	42,4	220,4	11,2
Japón	339,9	479,3	770,0	2,3
Resto de Asia	110,7	200,7	370,8	3,3
Total Mundial	3.759,0	6.364,0	14.851,0	4,0

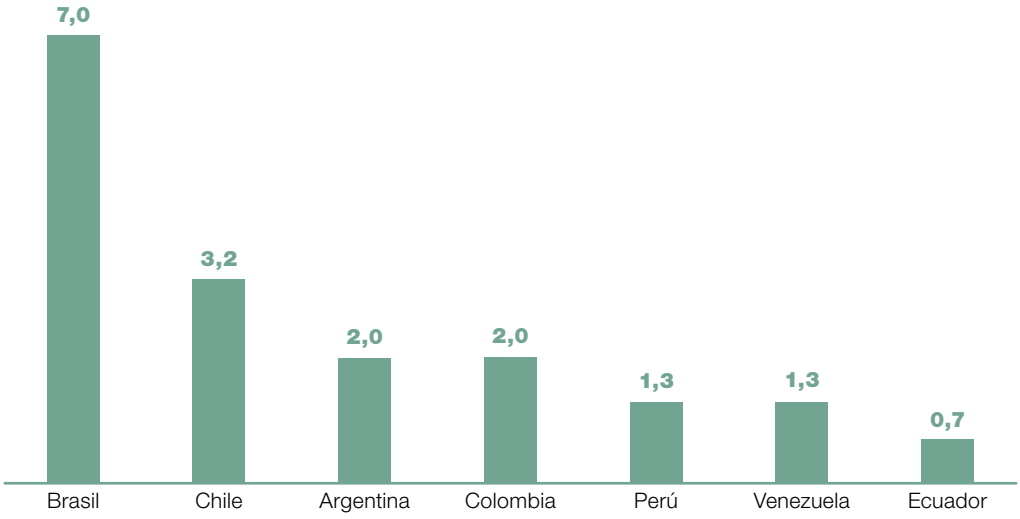
Fuente: OMC.

Gráfico 1. Movimiento de contenedores: Principales países en 2008 (Millones de TEU)



Fuente: http://data.worldbank.org

Gráfico 2. Movimiento de contenedores: Sudamérica en 2008 (Millones de TEU)



Fuente: http://data.worldbank.org

En el caso de China, el incesante proceso de reformas económicas e institucionales en vigencia desde la muerte de Mao Tsé-Tung, en 1976, creó las condiciones para que el país se transformara en la economía central de Asia a partir de los años 90. Las elevadas tasas de crecimiento del PBI ampliaron las oportunidades comerciales con los países vecinos, al mismo tiempo que agregaron una tercera característica al proceso de integración regional, que fue la de crear una ilusión estadística sobre el desempeño exportador de China. Como indica el *Cuadro 2*, el valor en dólares corrientes de las exportaciones mundiales se multiplicó por cuatro entre 1992 y 2010, mientras que las exportaciones chinas se multiplicaron por casi 20. En 1992, el monto de China era cerca de un cuarto del valor de Japón, y poco superior a las exportaciones de Corea del Sur. En 2010, China se transformó en el mayor exportador mundial, con US$ 1, 6 billones de ventas externas.

Sin embargo, este crecimiento exponencial se debió en gran parte a la división regional del trabajo referida anteriormente. En la mayoría de las cadenas productivas, las etapas finales de armado y distribución para el resto del mundo son ejecutadas actualmente por empresas chinas, como bien ilustra el ejemplo del *iPhone*, citado en la introducción de este artículo. Por lo tanto, la principal función de China en este proceso es la de servir como plataforma de exportación para los países vecinos. De hecho, el *Cuadro 1* revela que todos esos países enviaron a China porciones crecientes de sus exportaciones en los últimos 20 años. Dos casos extremos fueron los de Australia, cuya participación en las exportaciones subió del 2,8% al 25,3%, y el de Corea del Sur, que también registró una expansión similar. En el caso de Hong Kong, cuya participación en las exportaciones creció del 33,3% al 52,5%, hubo una inversión de roles con relación a China, que hasta 1990 realizaba la mayoría de sus exportaciones al resto del mundo a través de Hong Kong, y después pasó a hacerlo directamente. Esto explica por qué el desempeño exportador de este país, entre 1992 y 2010, fue tan modesto para los estándares regionales, como indica el *Cuadro 2.*

Finalmente, el cuarto aspecto importante de la integración asiática es que las perspectivas de crecimiento del comercio regional continúan elevadas, dada la probabilidad de que India estreche sus relaciones económicas con los países vecinos. A pesar del extraordinario dinamismo de sus exportaciones en el período en cuestión, India siguió una trayectoria distinta a las demás economías de la región, manteniendo una oferta diversificada de bienes industriales, destinada, sobre todo, a Europa, Oriente Medio y Estados Unidos, con reducida participación en el contexto de comercio regional *ut supra* descripto. Además, desde las reformas económicas implementadas en la primera mitad de 1990, el crecimiento económico viene siendo liderado por el sector de servicios, con énfasis en la producción de *software* para varios tipos de industrias, atendiendo a clientes de todo el mundo. Sin embargo, en febrero de 2011, el gobierno de la India anunció un proyecto ambicioso que tiene por objetivo duplicar las exportaciones de mercaderías en tres años, habiendo fijado la meta de US$ 450.000 millones para 2014 (OMC, 2011). Uno de los objetivos explícitos de este proyecto es elevar la presencia de la India en Asia.

Además de la India, la integración comercial de algunos países de la ASEAN, como Birmania, Camboya y Laos es muy inferior al estándar regional. Los gobiernos de esos países aún ven la experiencia asiática con escepticismo, bajo el argumento de que los principales beneficiarios del proceso de integración hasta el momento fueron los países más grandes y las empresas multinacionales que dirigen las

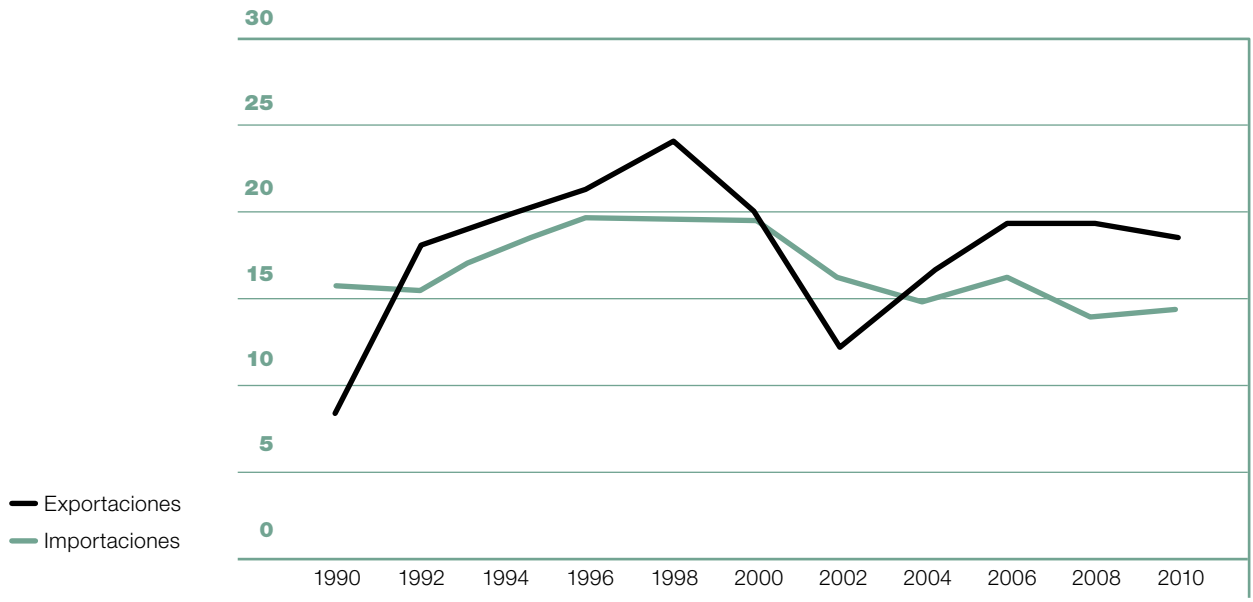
cadenas productivas globales establecidas en la región (Isono 2010). Aunque este tema vaya a permanecer en la agenda política de la ASEAN en el futuro próximo, esto también indica que el potencial de integración aún está lejos de agotarse.

2.2. La experiencia de Sudamérica

En los *Gráficos 3* y *4* se revelan otros contrastes adicionales entre los actuales estándares de comercio de Brasil y de China. En el *Gráfico 3* se señala la participación de Sudamérica en las exportaciones e importaciones brasileñas en las dos últimas décadas, y en el *Gráfico 4* se describen estos flujos comerciales desde la perspectiva de los países vecinos. Entre 1990 y 1998, las exportaciones brasileñas para Sudamérica registraron un dinamismo inédito en la historia de la región, habiendo saltado del 9% al 24% del total exportado por el país. El crecimiento relativo de las importaciones provenientes de la región fue menor: del 16% al 20%. Estos cambios, como se sabe, fueron el resultado de las reformas comerciales unilaterales en Brasil y en otros países a inicios de aquella década, así como del lanzamiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en 1991. Sin embargo, en la década siguiente, los niveles de integración retrocedieron. En 2002, la participación en las exportaciones cayó al 12%, debido básicamente a la crisis de la Argentina y, a partir de 2005, se estabilizó en un umbral del 19%. Por el lado de las importaciones, la participación declinó lentamente a lo largo de la década y, desde 2004, viene oscilado en torno del 15%. Desde la perspectiva del conjunto de la región, la integración comercial con Brasil no sufrió grandes alteraciones durante el período en análisis, como se lo señala en el *Gráfico 4.* En la década pasada, de las exportaciones totales de los países sudamericanos, apenas el 8%, en promedio, fue destinado a Brasil, mientras que la porción de las importaciones provenientes de Brasil osciló entre el 10% y el 15%.

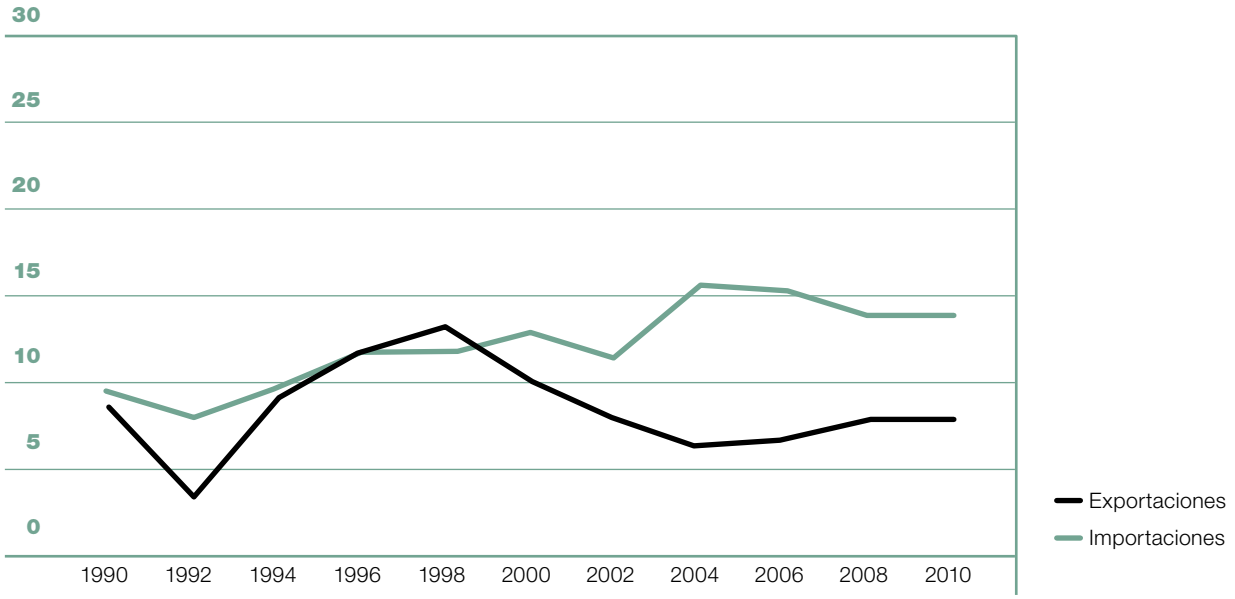
Además de las disparidades entre los grados de integración, las experiencias de Asia y Sudamérica también difieren en cuanto a la naturaleza del proceso de integración. En Asia, la caída continua en los costos de transacción estimuló la formación de estructuras productivas domésticas con las características previstas por la teoría de Ronald Coase (1988), según la cual el perfil de las empresas es función de la relación entre costos de producción y transacción. Cuando los costos de

Gráfico 3. Porción del comercio exterior de Brasil con Sudamérica



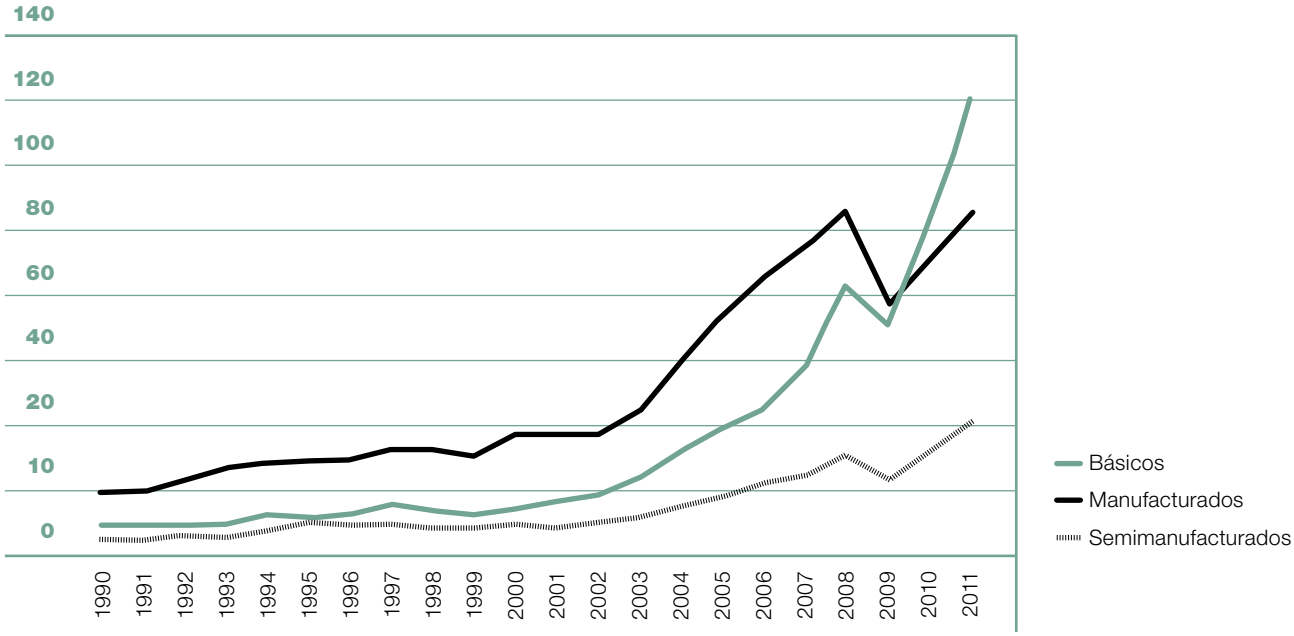
Fuente: Wits/Comtrade

Gráfico 4. Porción del comercio exterior de Sudamérica con Brasil



Fuente: Wits/Comtrade.

Gráfico 5. Exportaciones de Brasil según clases de productos: 1990-2011 (US$ Mil Millones)



Fuente: Funcex.

transacción caen más rápidamente que los costos de producción, disminuyen las economías de alcance. Las empresas tienden entonces a concentrarse en aquellas actividades que definen su identidad y a adquirir en el mercado los demás insumos, reduciendo, por lo tanto, el grado de integración vertical de la producción de cada empresa y viceversa. Así, las empresas asiáticas pasaron a participar en alianzas estratégicas de largo plazo, involucrando a varios asociados comprometidos en cadenas productivas regionales cuyos bienes finales son destinados prioritariamente al resto del mundo.

En Sudamérica, los accidentes geográficos, aliados a la precariedad de la infraestructura de transporte y a las distorsiones del Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR impidieron la caída en los costos de transacción, a pesar de las oportunidades ofrecidas por el progreso técnico en el pasado reciente. En contraste con

las estructuras de protección vigentes en Asia, el AEC contiene aranceles relativamente elevados para bienes intermedios, equipamientos, partes y piezas. Además de perjudicar la eficiencia de los productores de bienes finales, esa protección genera empresas con perfiles poco adecuados para enfrentar los estándares contemporáneos de competencia internacional. Así, en vez de ampliar la participación de los países miembros en el comercio mundial, el rol de los acuerdos de integración en Sudamérica se ha limitado a promover la sustitución de importaciones en el ámbito regional.

En este contexto, cabe notar que los últimos 20 años incluyeron dos momentos diferentes en las relaciones económicas de Brasil con el resto de Sudamérica. En la década de 1990, la expansión del comercio con los países vecinos permitió compensar el bajo dinamismo de las exportaciones brasileñas al resto del mundo, cuando la participación del país en las exportaciones mundiales permaneció estancada en el umbral de 0,9%. Sin embargo, a partir de 2003, el desempeño exportador de Brasil mejoró rápidamente, debido en parte al peso creciente de bienes primarios en la oferta, como se muestra en el *Gráfico 5.* Entre aquel año y 2011, las exportaciones saltaron de US$ 73.000 millones a US$ 256.000 millones, habiendo elevado la participación brasileña en el total mundial de exportaciones al 1,6%. En este período, las exportaciones al mercado regional, compuestas en su mayoría por bienes manufacturados, continuaron creciendo en el mismo ritmo, sosteniendo una fracción en el orden del 20% en el total de la oferta brasileña.

Aunque creciendo a un ritmo inferior al de los bienes primarios, y a pesar de la continua apreciación cambiaria, las exportaciones de productos manufacturados tuvieron un desempeño extraordinario entre 2003 y 2011. En este período, la tasa de cambio efectiva real se valorizó aproximadamente en un 30%, pero aún así, la facturación externa de la industria brasileña en 2011 fue de US$ 92.300 millones, el segundo mayor en la historia del país, y muy cercano al récord alcanzado en 2008, antes de la crisis financiera internacional. Una porción de este desempeño puede explicarse por factores convencionales en la literatura académica –diferenciación de productos y economías de escala generadas por el tamaño del mercado doméstico– que se aplican generalmente a industrias tales como automovilística, química y siderúrgica. Otra porción proviene de factores anteriormente inéditos en Brasil, que combinan inversiones directas en el exterior y capacidad innovadora de las empresas nacionales, cuyos ejemplos más notables son aeronáutica, cosmética y alimentos.

Por otro lado, la apreciación cambiaria provocó efectos diferenciados en los coeficientes de penetración de importaciones de la industria brasileña. Como se señala en el *Cuadro 3,* es posible marcar por lo menos cinco situaciones diferentes:

a. Industrias cuyo coeficiente cayó. Los casos más importantes son los de componentes electrónicos y equipos de informática, donde el crecimiento acelerado del mercado interno en la última década y las perspectivas promisorias en un futuro cercano estimularon la expansión de la producción local, en contraposición al comportamiento de la tasa de cambio.

b. Industrias cuyo coeficiente permaneció relativamente estable. Esta es la situación de rubros como los de productos alimenticios, bebidas y fármacos, donde operan grandes empresas nacionales y multinacionales que se modernizaron tras la apertura de la economía en la década de 1990, y desde entonces mantuvieron niveles de eficiencia productiva similares a los de sus congéneres en el resto del mundo.

c. Oligopolios cuyo coeficiente creció moderadamente. Esta situación incluye diversos segmentos de industrias como la química, metalurgia y bienes de capital. En este caso, la apreciación cambiaria trajo beneficios inequívocos para el conjunto de la economía, al corregir parcialmente las distorsiones del AEC, que confiere protección superflua a esas industrias.

d. Industrias tradicionales cuyo coeficiente creció mucho. Textiles, calzados, vestimenta y artículos para viaje son los ejemplos más notorios. En este caso, la presión competitiva de las importaciones continuará siendo un desafío a la supervivencia de aquellas empresas que aún operan con niveles de integración vertical incompatibles con los requisitos impuestos por la revolución en las tecnologías de información.

e. Industrias cuyo coeficiente evolucionó de forma aparentemente errática. Este es el caso de industrias que operan en la frontera tecnológica y cuya producción se destina al mercado mundial, como la aeronáutica. En los años en que las ventas se concentran en el resto del mundo, el coeficiente puede superar el 100%, y tenderá a ser bajo en los momentos en que las empresas aéreas domésticas estén renovando sus flotas.

En síntesis, Brasil no tiene posibilidades de ejercer en Sudamérica un papel similar a aquél ejercido por China en Asia. Además de no tener vecinos con las características de las economías del sudeste asiático, falta la logística de transporte. Sin embargo, eso no significa que el estilo de inserción internacional de China sea superior al de Brasil. Es sólo diferente. Al final de cuentas, las tecnologías con-

Cuadro 3. Coeficientes de penetración de importaciones en industrias seleccionadas

Industria	Año					
	2001	2003	2005	2007	2009	2010
Productos alimenticios	2,5	2,6	2,7	3,2	3,8	4,2
Bebidas	2,7	2,6	2,9	3,3	3,3	3,3
Textiles	6,0	6,2	7,9	13,1	14,6	19,1
Vestimenta	1,5	0,9	2,6	4,0	5,8	7,4
Calzados	1,0	1,0	2,2	3,8	4,3	3,4
Artículos para viaje	7,5	11,2	17,3	24,2	33,7	40,3
Celulosa	16,5	13,6	15,7	15,8	28,7	32,7
Productos químicos	16,5	17,9	19,0	23,0	20,6	23,5
Productos farmacéuticos	22,0	20,8	19,6	22,9	21,7	26,0
Productos de caucho	11,9	12,6	16,1	17,8	18,6	23,8
Plásticos	4,2	4,5	6,1	7,2	8,6	10,5
Productos de minerales no metálicos	2,6	2,7	3,6	4,8	4,3	6,7
Metalurgia	11,1	8,9	10,6	12,8	14,6	19,2
Productos de metal excepto máquinas	5,0	4,3	5,9	8,7	9,8	12,3
Equipos de informática	53,5	41,1	41,4	35,7	38,7	40,8
Componentes electrónicos	84,8	84,6	83,2	77,7	76,4	77,8
Equipos de comunicación	23,5	16,6	25,6	27,6	33,8	38,5
Motores eléctricos	33,9	28,4	22,5	28,0	42,2	48,6
Electrodomésticos	3,4	2,9	4,4	7,6	8,4	10,5
Máquinas y equipamientos	25,9	22,3	26,6	29,9	31,9	36,6
Vehículos	11,7	9,3	10,1	13,1	14,2	16,8
Autopiezas	14,8	13,9	15,7	17,8	17,6	20,7
Aeronaves	105,3	36,5	67,2	106,2	35,9	40,9
Industria de Transformación	**11,8**	**10,3**	**11,9**	**15,3**	**15,4**	**19,0**

Fuente: Funcex.

temporáneas de información agregaron una dimensión adicional al fenómeno de la globalización (al magnificar la importancia de los costos de transacción), pero no anularon el papel de las demás fuentes de competitividad internacional, como dotación de recursos naturales, innovación, economías de escala, diferenciación de productos y poder de compra de los consumidores locales. Brasil y China explotan de forma diferente este conjunto de factores. De hecho, los datos del *Gráfico 5* y del *Cuadro 3* certifican el dinamismo de la industria brasileña en los últimos diez años, así como la carencia de fundamento de las tesis sobre la enfermedad holandesa que supuestamente estaría en curso en el país.

3. Las metas de la IIRSA y los corredores regionales de Asia

Las limitaciones de la infraestructura de transportes de Sudamérica tiene raíces históricas conocidas, y los daños que éstas causan a la región ya fueron señalados en diversos estudios (Batista 1996; Calderón y Servén 2003; Tanzi 2005; Moreira 2008; Moreira y otros 2008). Con miras a enfrentar esta situación, en agosto de 2000, los gobiernos de los 12 países del continente lanzaron la IIRSA, que constituye un conjunto de proyectos organizados a partir del concepto de ejes de integración. Este concepto está basado en dos principios clásicos de la teoría del desarrollo regional –los de economías de aglomeración y de polos de crecimiento– formulados originalmente por Alfred Marshall (1920) y François Perroux (1955), y cuyo alcance fue ampliado después de los aportes de Paul Krugman (1991) sobre la interacción entre economías de escala, costos de transporte y distribución espacial de la producción. Además de estos fundamentos económicos, la noción de ejes de integración incorpora también las preocupaciones contemporáneas sobre sustentabilidad ambiental y social.

Así, los proyectos de la IIRSA fueron seleccionados a través de cinco parámetros principales: *a)* adecuación de los proyectos a los ecosistemas de cada región; *b)* impactos transnacionales; *c)* complementariedad entre las inversiones, que en cada eje están organizadas en torno a un determinado número de proyectos ancla; *d)* sinergias resultantes de la interacción directa e indirecta entre los ejes; *e)* generación de oportunidades de empleo y renta para los habitantes locales. Estos parámetros llevaron a la definición de diez ejes de integración, que, en 2010, formaban una cartera de 524 proyectos que representaban una inversión total del orden de US$ 100.000 millones. Cerca del 60% de las operaciones son emprendimientos nacionales cuyos impactos afectan a los países vecinos. La mayoría del resto son operaciones binacionales que incluyen puentes, túneles, pasos de frontera, transmisión de energía, exclusas, vías navegables, ferrocarriles y carreteras.

No obstante sus méritos conceptuales, la principal fragilidad de la IIRSA es su dependencia de inversiones estatales. Las obras públicas a largo plazo raramente son ejecutadas de acuerdo con los cronogramas originales, que pueden ser alterados o interrumpidos en virtud de restricciones fiscales o de la elección de nuevos gobernantes con prioridades diferentes de aquéllas adoptadas por los antecesores. Este riesgo es particularmente alto en el caso de la IIRSA, porque la continuidad de los proyectos sólo podrá mantenerse si cada nueva generación de presidentes de los 12 países ratificara el consenso acordado por la generación anterior sobre la distribución de los costos y beneficios de la iniciativa. Tal distribución puede ser alterada profundamente a lo largo del tiempo, en función del ritmo de crecimiento económico de cada país, de eventuales cambios en las características de su

inserción internacional, y de los distintos grados de cumplimiento de las metas definidas inicialmente. Así, por lo menos una vez cada diez años, las prioridades de la IIRSA serán reevaluadas a la luz de un nuevo conjunto de variables.

La primera vez que la IIRSA enfrentó este tipo de prueba fue en diciembre de 2004, en la reunión de Cuzco, cuando los presidentes reafirmaron su apoyo a la iniciativa y aprobaron la *Agenda de Implementación Consensual 2005-2010,* que seleccionó 31 proyectos prioritarios que debían concluirse antes del final de aquella década, por el valor total de US$ 14.000 millones. La agenda incluyó: 21 proyectos relativos a puentes y carreteras; tres pasos de frontera; dos ferrocarriles (anillo ferroviario de San Pablo y la ruta Los Andes-Mendoza); dos proyectos en el área de comunicaciones (servicios postales y acuerdos de *roaming* entre operadoras de telefonía celular); un puerto fluvial en Ecuador; la recuperación de la navegabilidad del río Meta, que baña los territorios de Colombia y Venezuela; y la construcción de un gasoducto en el noroeste de la Argentina.

Aparentemente, los gobiernos sólo incluyeron en aquella agenda los proyectos que, sobre la base de las informaciones disponibles en diciembre de 2004, estarían seguramente terminados en 2010. Esto implicó, sin embargo, un drástico cambio en el objetivo inicial de la IIRSA. Además de corresponder apenas al 6% del número de proyectos y al 15% de las inversiones totales, la agenda abandonó dos fundamentos económicos de la iniciativa, que eran los de asegurar la complementariedad entre los proyectos de cada eje e implantar los ejes simultáneamente, a fin de evitar la generación de nuevas disparidades regionales. En la práctica, los diez ejes de integración se redujeron a siete, y los que sobraron fueron desfigurados. De esta manera, la concepción innovadora de la IIRSA fue transformada en una lista poco articulada de obras públicas.

Sin embargo, si la agenda consensual se hubiera cumplido, la credibilidad de la IIRSA estaría preservada, y el pragmatismo de las decisiones tomadas en Cuzco habría sido loable. A partir de la presente década, los gobiernos estarían en condiciones de restaurar las ambiciones originales de la iniciativa y lanzar, eventualmente, una nueva agenda. Lamentablemente, según las informaciones disponibles en el sitio de la IIRSA en febrero de 2012, el estado de la agenda consensual en diciembre de 2010 era el siguiente: se concluyeron apenas dos proyectos de construcción de puentes, por el valor de US$ 22 millones; 19 proyectos, por el valor de US$ 7.700 millones, aún estaban en curso; y los 10 proyectos restantes, que representaban el 45% de las inversiones previstas, ni siquiera se habían iniciado.

El concepto de eje de integración es equivalente al de corredor regional, que orientó la actuación del Banco Asiático de Desarrollo en los últimos 20 años. Como señaló Srivastava (2011), el desarrollo de un corredor regional puede dividirse en cinco etapas caracterizadas por las siguientes cuestiones: *i)* infraestructura de transporte; *ii)* facilitación del comercio; *iii)* logística; *iv)* desarrollo urbano; *v)* densidad económica. Las etapas no son necesariamente secuenciales, y sus fronteras tampoco están bien definidas. Sin embargo, las cuestiones *iii)* a *v)* no pueden ser enfrentadas adecuadamente si las dos primeras no estuvieran mínimamente resueltas.

Existen actualmente diversos corredores regionales en operación, con distintos grados de superposición geográfica y niveles de desarrollo, como por ejemplo: *a)* el llamado triángulo del crecimiento formado por Indonesia, Malasia y Tailandia; *b)* Corea del Sur - Japón, cuyo eje central está formado por las transacciones entre

Sur, Busan, Okinawa y Kyushu; *c)* Hong Kong y Taiwan; *d)* Guandong y Fujian, provincias del sur de China que lideran el crecimiento de un corredor más amplio, o de la Gran Subregión del Mekong, que incluye Birmania, Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam. Debido a las razones señaladas en el final de la *Sección 2.1,* este corredor constituye, desde hace algunos años, una de las prioridades del Banco Asiático de Desarrollo, como indica el portal del banco sobre tema (http://beta.adb.org/countries/gms/main). Los desafíos y las perspectivas de este corredor también fueron destacados en los estudios sobre el concepto de corredor regional (Isono 2010; Srivastava 2011).

El debate sobre las diferencias entre los corredores arriba mencionados dio origen a un conjunto de indicadores que procuran medir las etapas referidas por Srivastava (2011). En Sudamérica, esta discusión ni siquiera comenzó. Frente a la incapacidad de superar la precariedad de la infraestructura de transportes y las anomalías generadas por políticas aduaneras equivocadas, la agenda de integración en la región se vio ocupada por los viejos temas de la era de la sustitución de importaciones, como contenido local, regímenes especiales de importación, listas de excepciones del AEC, equilibrio de los flujos comerciales bilaterales, etc.

4. El papel de los acuerdos comerciales

Desde hace aproximadamente medio siglo, el irrealismo viene siendo un rasgo común en los proyectos de integración de Sudamérica. En 1969, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú firmaron el Pacto Andino, para establecer una unión aduanera en 10 años, así como los instrumentos supranacionales que promoverían la armonización de las políticas domésticas, con énfasis en el desarrollo industrial, mejora de las condiciones de transporte, control de las empresas multinacionales, y liberalización del comercio de bienes y servicios en la región. Uno de los factores que motivaron esta iniciativa fue la insatisfacción con los resultados alcanzados hasta entonces por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que había sido creada en 1960, y demostrado su incapacidad para promover la integración regional.

En las décadas siguientes, el Pacto Andino pasaría por innumerables cambios. En 1973, Venezuela adhirió al proyecto. Aún habiendo participado en todo el proceso de negociación, el gobierno de ese país resolvió, a último momento, no firmar el acuerdo. Frente a esto, los demás signatarios le ofrecieron un plazo de 18 meses para cambiar de opinión, plazo que después fue extendido por tres años más. En 1976, tras el golpe militar en Chile, el gobierno de Pinochet se desvinculó del acuerdo. En 1987, a través del protocolo de Quito, se abolieron las restricciones al capital extranjero. En 1991, la Declaración de Caracas cambió radicalmente el alcance del acuerdo, que fue transformado en área de libre comercio. En 1995, Colombia, Ecuador y Venezuela decidieron retomar el proyecto de unión aduanera, y definieron un arancel externo común con cuatro niveles (5%, 10%, 15% y 20%). En 1997, el acuerdo pasó a ser denominado Comunidad Andina (CAN), con nuevos objetivos más ambiciosos, como la definición de una política externa unificada y la formación de un mercado común. Estas innovaciones provocarían la salida de Venezuela del grupo, en 2006, debido a las discordancias del gobierno de Chávez con relación a la política externa de Colombia. En 2010, después de 41 años de esfuerzos integracionistas, el comercio intrarregional de la CAN fue de apenas US$ 7.800 millones, y sus exportaciones totales fueron de US$ 98.000 millones.

En el caso del MERCOSUR, la distancia entre la retórica oficial y los resultados obtenidos fue similar a la de la experiencia andina. En 1991, cuando los principales desafíos de política económica en la Argentina y Brasil eran la hiperinflación y el desequilibrio en la balanza de pagos, los gobiernos de esos países firmaron el Tratado de Asunción, juntamente con Paraguay y Uruguay, con el propósito de formar un mercado común en cuatro años. Conforme anunciaba el Art. 1º de aquel tratado, antes del 31 de diciembre de 1994, el MERCOSUR habría implementado su arancel externo común, y los países miembros habrían unificado sus políticas de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales. Además, los gobiernos también se comprometían a asegurar la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países. En 1994, dada la imposibilidad de cumplir con tales compromisos, el alcance del Tratado fue transformado en unión aduanera, pero, aún hoy, ni siquiera el área de libre comercio fue implementada completamente.

En contraste con el voluntarismo y la complejidad de los ejemplos arriba mencionados, los acuerdos firmados por los países asiáticos se caracterizan por el pragmatismo y la simplicidad. El alcance puede variar entre acuerdos de alcance parcial, de libre comercio y de cooperación. Los dos primeros se concentran en la eliminación de aranceles aduaneros y en la liberalización de las normas de prestación de servicios, con miras a reducir costos de transacción entre los signatarios y, por lo tanto, elevar la eficiencia del estándar de comercio regional analizado en la *Sección 2*. Los acuerdos de cooperación –de los cuales el más antiguo es el de la ASEAN– establecen mecanismos de consulta, coordinación, solución de controversias, y de promoción de transparencia de los reglamentos domésticos, pero son explícitos en la preservación de la autonomía de las políticas económicas de cada país. Entre los más de 200 acuerdos vigentes, no hay un único caso de unión aduanera, de mercado común, o de protocolo sectorial de promoción industrial[1].

Tal como en el caso de los corredores regionales, es alto el grado de superposición de los acuerdos comerciales, que involucran tanto a los países de la región como a asociados del resto del mundo. En febrero de 2012, entre acuerdos firmados y en negociación, India participaba de 33, Corea de 32, China de 25, y Japón de 23 (http://aric.adb.org). Los asociados más frecuentes del resto del mundo son los países del Oriente Medio y de Asia Central, Canadá, Chile y Unión Europea. Contrariamente a lo que suele ocurrir en Sudamérica, una característica de esos acuerdos es que, una vez concluida su negociación, son rápidamente implementados, en virtud de la simplicidad de su alcance. De la misma forma, no existen, hasta el presente, registros de resistencias proteccionistas que hayan impedido el buen funcionamiento de los compromisos firmados, como es usual en el MERCOSUR. El origen de este contraste ya fue expuesto previamente: mientras que los acuerdos asiáticos buscan estimular la formación de cadenas productivas globales, los de Sudamérica tienen por objetivo crear mercados regionales operados por las empresas allí establecidas. Para alcanzar el primer objetivo, bastan una infraestructura adecuada de transportes y la reducción de los costos de transacción propiciada por los acuerdos. El segundo objetivo requiere, sin embargo, compromisos adicionales que los gobiernos sudamericanos no fueron capaces de cumplir, sobre todo aquéllos relacionados con la armonización de políticas domésticas y con el control de las presiones proteccionistas locales.

[1] La documentación relativa a los acuerdos vigentes, inclusive textos analíticos sobre su implementación está disponible en el sitio del Asian Regional Integration Center (http://aric.adb.org). El sitio contiene un mecanismo de búsqueda que permite comparar los textos de los acuerdos, cuyo contenido es casi uniforme.

En virtud del dinamismo de la integración asiática, algunos autores procuraron evaluar el aporte de los acuerdos comerciales en este proceso, distinguiendo dos tipos de roles. El primero es aquél en que la integración regional precede a la firma del acuerdo, cuya función, en este caso, es la de resolver problemas generados por la interdependencia económica de los signatarios. El segundo tipo es aquél en que el nivel precedente de integración es bajo, y el rol del acuerdo en este caso es el de crear condiciones para que los signatarios exploren el potencial de comercio existente entre ellos (Hamanaka, 2012). Entre los acuerdos asiáticos, existen ejemplos de ambos tipos. Cabe notar, sin embargo, que esta clasificación sólo se aplica a casos exitosos de integración regional. En aquellas situaciones en que la ausencia de comercio se debe a limitaciones de la geografía y/o políticas domésticas irracionales, el rol del acuerdo comercial tiende a ser irrelevante, conforme lo atestigua la historia sudamericana en los últimos 50 años.

5. Conclusión

Los actuales estilos de inserción de Brasil y de China son básicamente resultado de las reformas económicas implantadas en estos países en las dos últimas décadas. Los accidentes geográficos y la historia económica de los países vecinos permiten explicar por qué China fue capaz de usar las tecnologías contemporáneas de comunicaciones para transformarse en una plataforma de exportación para las economías asiáticas, mientras que Brasil amplió su participación en el comercio mundial a través de la explotación de sus ventajas comparativas naturales y de la mejora de la eficiencia de la industria doméstica, manteniendo niveles relativamente modestos de integración regional. Las evidencias aquí planteadas muestran que, aunque el estándar asiático de alianzas empresariales sea poco factible en Sudamérica, la economía brasileña ciertamente se vería beneficiada si se llevara adelante el proyecto de la IIRSA y si se abolieran las idiosincrasias del MERCOSUR.

Bibliografía

Batista E. 1996. *Infrastructure for Sustainable Development and Integration in South America,* Corporación Andina de Fomento, Caracas.

Calderón C., y Servén L. 2003. *The Output Cost of Latin America's Infrastructure Gap,* en Easterly W. y Servén L. (orgs.), en *Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America,* Stanford University Press, Palo Alto, C.A.

Coase R. 1988. *The Firm, The Market and The Law,* Chicago University Press.

Duhigg C. y Bradsher K. 2012. *How the U.S. Lost Out in iPhone Work,* The New York Times, 22 de enero de 2012.

Helpman E. 2011. Understanding Global Trade, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Grossman G. y Rossi-Hansberg E. 2008. *Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring,* American Economic Review, vol. 98, Nº 5.

Haddad M. 2007. *Trade Integration in East Asia: The Role of China and Production Networks,* Policy Research Working Paper 4160, Banco Mundial, Washington, D.C.

Hamanaka S. 2012. *Is Trade in Asia Really Integrating?,* ADB Working Series on Regional Economic Integration, no. 91, Banco Asiático de Desarrollo, Manila.

Isono I. 2010. *Economic Impacts of the Economic Corridor Development in Mekong Region,* en I. Masami (ed.) Investment Climate of Major Cities in CLMV Countries, BRC investigación, Informe. 4, Bangkok Research Center.

Krugman P. 1991. *Geography and Trade,* MIT Press, Cambridge, Mass.

Ma A. y Van Assche A. 2010. *The Role of Trade Costs in Global Production Networks,* Policy Research Working Paper 5490, Banco Mundial, Washington, D.C.

Marshall A. 1920. Principles of Economics, Macmillan, Londres.

Moreira M. 2008. *Costos Comerciales y Fundamentos Económicos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA),* Integración & Comercio, Nº 28, Buenos Aires.

Moreira M., Volpe C. y Blyde J. 2008. *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Organización Mundial de Comercio. 2011. T*rade Policy Review: India,* Ginebra.

Perroux F. 1955. *Note sur la Notion de Pole de Croissance,* Économie Appliqué, vol. 10, Nº 1, París.

Srivastava P. 2011. *Regional Corridors Development in Regional Cooperation,* ADB Economics

Working Paper Series, Nº 258, Banco Asiático de Desarrollo, Manila.

Tanzi V. 2005. *Building Regional Infrastructure in Latin America,* INTAL-ITD Documento de Trabajo-STI Nº 10, Buenos Aires.

Tavares de Araujo J., y Costa K. 2010. *Abertura Comercial e Inserção Internacional: os Casos do Brasil, China e India,* en R. Baunann (org.) O Brasil y los Demás BRICs, Ipea, Brasilía.