

### Acuerdos de Integración Económica: ¿Representan la CAN y el MERCOSUR un beneficio para Bolivia?

*“Nuestros aranceles nos perjudican a nosotros tanto como a los otros países. Saldríamos beneficiados si abandonáramos nuestros aranceles, aun cuando los otros países no hicieran lo mismo”. Milton Friedman*

El comercio internacional tiende a tener efectos positivos sobre la productividad de la economía al incrementar el grado de competitividad e inducir a las empresas nacionales a reducir costos o salir del mercado, recompensando a las más eficientes.

Además, el tamaño del mercado, como reporta el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), tendría un doble efecto sobre la productividad: permitiría la creación de economías de escala (reducción de los costos medios de las firmas en la medida que se aumenta la producción total) y, por otro lado, incentivaría una mayor innovación entre las empresas. Ambos efectos se dan en el marco de un mayor grado de especialización.

Así, de la creación de acuerdos comerciales que promuevan una mayor integración económica se esperaría un mayor bienestar para el país debido a la reducción arancelaria entre los países firmantes y el consiguiente aumento del comercio. Sin embargo, lo anterior sería cierto sólo en el caso en que la rebaja arancelaria no provoque una *desviación de comercio* es decir, no sustituya una fuente de bienes más barata por una más cara.<sup>1</sup>

Esta *desviación de comercio* provocada por los aranceles comunes que se crean con los acuerdos de integración económica -específicamente en las *uniones aduaneras*- tendría que ser comparada con los beneficios que trae la *creación de comercio* con los países firmantes del acuerdo. De esta manera, el resultado sobre el bienestar derivado de la firma de un acuerdo de integración económica es más bien una cuestión empírica.

Sin embargo, como se menciona en Ossa (2000), se pueden realizar algunas generalizaciones de las cuales se derivaría la existencia de un mayor grado de *creación de comercio*. Estas son:

- Mientras mayor sea el número de países en el acuerdo de integración,
- mientras más bajo sea el arancel común y,
- mientras mayor haya sido el comercio entre países *ex ante* la firma del acuerdo de integración.

Como se mencionó en Populi (2015), Bolivia es parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), una Zona de Libre Comercio conformada actualmente por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, la cual cuenta con un Arancel Externo Común en base a cuatro niveles arancelarios: 5% (para materias primas), 10% (para insumos y materias

más caro por el costo adicional del arancel externo común.

<sup>1</sup> Si existen 3 países, I, II y III donde III produce un bien al mínimo costo seguido por II y I, entonces I importa *todo* de III. Si I y II forman una *unión aduanera* y colocan un arancel externo común dando como resultado un encarecimiento artificial del bien, entonces I importará ahora desde II a un precio mayor que el cobrado por III, el cual ahora es

# Políticas Públicas para la Libertad

---

primas con bajo grado de elaboración), 15% (para bienes intermedios y algunos bienes de consumo) y 20% (para bienes de consumo final).<sup>2</sup>

Por otro lado, Bolivia recientemente firmó su incorporación al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Dicho acuerdo tendría un Arancel Externo Común que variaría entre 0% y 35%.<sup>3</sup>

Así, la pregunta que subyace es ¿Bolivia realmente se beneficia de sus actuales Acuerdos de Integración Económica?, ¿se crea comercio y se trata de evitar la pérdida por desviación de comercio?

Basados en Larraín y Assael (1992) en lo que sigue del documento se analizarán algunos criterios que sirvan como guía práctica sobre con quién se debe comerciar, dicho de otra manera, se propone la *integración comercial selectiva*. Seguidamente se verán los datos de la composición del comercio internacional de Bolivia, a fin de entender la dinámica que presenta.

## 1. Integración Comercial Selectiva: Otra perspectiva<sup>4</sup>

En primer lugar, debido a la dificultad para determinar de manera empírica la relación entre la creación de un acuerdo de integración económica y su consecuente efecto en el comercio, en esta sección, siguiendo a Larraín y Assael (1992), se adoptará un enfoque más práctico, con el cual se construirán indicadores

---

<sup>2</sup><http://www.aduana.gob.bo/aduana7/content/comunidad-andina-can>

<sup>3</sup> El arancel externo común va desde 20% a 35% para material de transporte, manufacturas, productos de industrias alimentarias, textiles, lácteos, automóviles, entre otros. Los menos gravados, entre 0% y 20% van desde bienes no agrícolas, productos minerales, animales, productos de industria alimentaria, bienes no agrícolas, entre otros.

<sup>4</sup> Este apartado se base en Larraín y Assael (1992).

que sirvan, desde el punto de vista del país, como criterios técnicos sobre cómo y hacia dónde llevar la política comercial.

Por otro lado, se debe tener presente que “la estrategia óptima de integración comercial para todos los países en conjunto, definida como aquella que maximiza el ingreso global, es el libre comercio a nivel mundial (*first best*). La liberalización multilateral es superior a los arreglos bilaterales, ya que reduce los tratos preferenciales que tienden a introducir ineficiencias tanto en la producción como en el consumo.”<sup>5</sup>

Sin embargo, una vez que se han agotado las posibilidades de comercio multilateral (esfuerzos globales como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio o GATT, por sus siglas en inglés), las Asociaciones de Libre Comercio (ALC) en donde las restricciones comerciales y las tarifas son eliminadas entre países firmantes pero se mantienen para los no firmantes, pueden ser una opción para avanzar en la *creación de comercio*.

Desde el punto de vista de un país en particular (y no desde la economía mundial), será más probable que los acuerdos de comercio le beneficien respecto a sus socios comerciales en la medida en que el *tamaño del mercado* sea mayor, en que las *barreras del comercio del socio* sean más altas, en que el *acceso a los mercados* de países sea mayor al de los socios comerciales, cuando las exportaciones e importaciones respecto al socio son de gran importancia para la economía nacional, cuando los socios se encuentran más próximos y cuando no existen grandes diferencias en el desarrollo socio económico de los países firmantes del acuerdo.

Así, teniendo en cuenta dichos criterios, en el Cuadro N°1 se muestran algunos indicadores

---

<sup>5</sup>Larraín, F., & Assael, P. (1992). Integración comercial selectiva: El caso de Chile. *Revista del Centro de Estudios Públicos*, (46), pp. 136

# Políticas Públicas para la Libertad

construidos para evaluar hacia dónde debería apuntar el país en orden a incrementar los niveles de comercio internacional con tratados de libre comercio bilaterales.<sup>6</sup>

Los indicadores construidos nos ayudan a responder:

- i. ¿Cuánto más grande es el mercado extranjero en relación al nacional?,
- ii. ¿Cuánto más grande es la población extranjera en relación a la nacional?
- iii. ¿Cuán abierta al comercio internacional está una economía? y
- iv. ¿Qué tan protegida del comercio internacional está una economía?

## Cuadro N°1. Criterio de elección de socios comerciales. (ratios de los países comparados respecto a Bolivia)

	PIB Xi / PIB Bol	Pob Xi /Pob Bol	Coefficiente de Apertura	Arancel Prom. Ponderado
Alemania	144.84	7.59	0.71	1.51
Argentina	21.30	4.05	0.24	6.63
Brasil	91.15	19.38	0.21	7.79
CAN	24.87	8.93	0.34	-
Chile	10.32	1.67	0.53	1.78
China	345.77	127.86	0.36	3.21
Corea, Rep. de	49.78	4.72	0.70	5.24
España	55.80	4.33	0.49	1.51
Estados Unidos	650.37	29.97	0.21	1.44
India	93.03	122.25	0.32	6.81
Japón	222.82	11.84	0.31	1.19
MERCOSUR	109.67	27.27	0.32	-
Perú	7.37	2.93	0.37	1.43
Reino Unido	104.79	6.07	0.38	1.51
Suiza	24.61	0.77	0.81	0.00

Fuente: Elaboración propia en base a BM, FMI, INE.

Entonces, de la Tabla N°1 se deriva que, respecto del primer indicador de *tamaño de mercado*, Estados Unidos ocupa el primer lugar: su producto es 650 veces el de Bolivia, seguido de China y Japón.

El segundo indicador de *tamaño de la población* coloca a China en primer lugar, seguido de India y Estados Unidos.

<sup>6</sup>El Cuadro N°1 fue construido tomando en cuenta los países con los que Bolivia históricamente ha tenido mayor comercio.

El tercer indicador o *coeficiente de apertura*, establece que Suiza, Alemania y Corea del Sur serían los socios más abiertos internacionalmente.

Por último, el indicador de cuán protegido está un mercado (desde el punto de vista de Bolivia, mientras más protegido esté el mercado del socio comercial respecto a otros bienes, mayor es el aprovechamiento del desvío de comercio en que incurre dicho país), colocaría a Brasil, India y Argentina como potenciales socios comerciales.

Así, del cuadro N°1 se sigue que Estados Unidos, China, Japón, India, Alemania, Suiza Corea y finalmente Brasil y Argentina deberían ser las metas de comercio para Bolivia, sin embargo en los últimos años, como se verá en la siguiente sección, salvo para el caso de Brasil y Argentina, los demás países han perdido peso respecto al valor del comercio con Bolivia.

## 2. Relaciones comerciales de Bolivia con el resto del mundo

En el Gráfico N°1 se puede observar la evolución del porcentaje del valor de las exportaciones bolivianas con sus principales socios comerciales desde el año 2000 al 2015<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> La CAN fue fundada en 1969 aunque el Arancel Externo Común entró en vigencia el 1994. En el caso del MERCOSUR, Bolivia ingresó el año 2015 aunque ya existiría un Acuerdo de Complementación Económica entre Bolivia y el MERCOSUR desde 1996.

# Políticas Públicas para la Libertad

Mientras que el año 2000 los principales destinos de las exportaciones bolivianas eran Colombia (15,7% del valor total), EEUU (15,5%), Reino Unido (13,4%) y Suiza (13,1%), el 2015 los principales destinos fueron Brasil (28%), Argentina (16,9%), EEUU (12,1%) y Otros (9,6%).

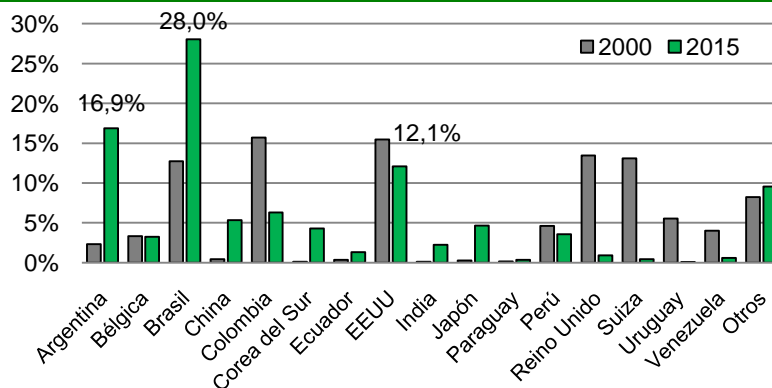
Aunque claramente hay un incremento del valor de las exportaciones hacia los países que conforman el MERCOSUR (Brasil, Argentina) lo que podría constituirse como *creación de comercio*<sup>8</sup> esto no necesariamente constituye una ganancia neta debido a que las exportaciones hacia Reino Unido, Suiza e incluso a países del MERCOSUR, como son Uruguay y Venezuela han disminuido como porcentaje del total. Si este efecto se debe a los aranceles diferenciados también podría existir *desviación del comercio* por lo cual el efecto sobre el bienestar no es claro.

Por mencionar algunos ejemplos, se ha perdido comercio con EEUU para bienes de joyería y algunos metales; con Suiza el comercio de Zinc; con Reino Unido, parte del mercado de oro y estaño. Por otro lado, aunque el valor de las exportaciones de soya hacia Colombia se ha incrementado, éstas han disminuido como proporción del valor total (desde un 13,1% a un 5,5%).

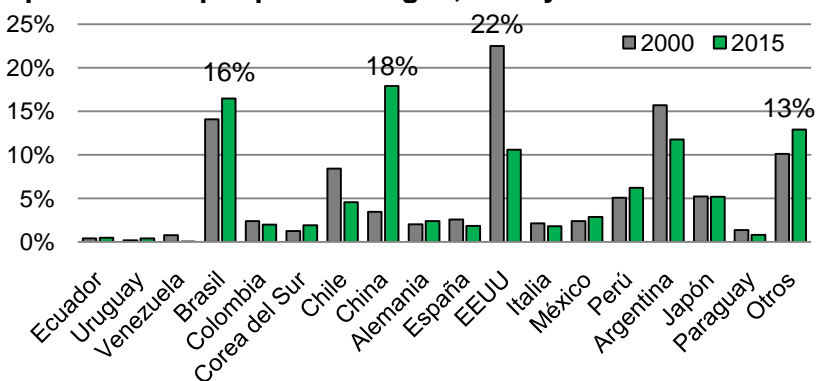
Por otro lado, como se muestra en el Gráfico N°2, el año 2000 las importaciones provinieron principalmente de EEUU (22% del valor total importado), Argentina (16%), Brasil (14%) y Otros (10%) mientras que al 2015, los principales países desde los cuales se importó

fueron China (18%), Brasil (16%), Otros (13%), Argentina (12%) y EEUU (11%).

**Gráfico N°1. Porcentaje del Valor Total de las Exportaciones por país de destino 2000 y 2015.**



**Gráfico N°2. Porcentaje del Valor Total de las Importaciones por país de origen, 2000 y 2015.**



Fuente: Elaboración propia en base a INE.

De este cuadro se deben destacar dos hechos: en primer lugar se ha perdido comercio con EEUU de una manera drástica mientras que se ha incrementado la importación de productos desde China. En segundo lugar, la importación desde Brasil y Argentina no ha variado demasiado.

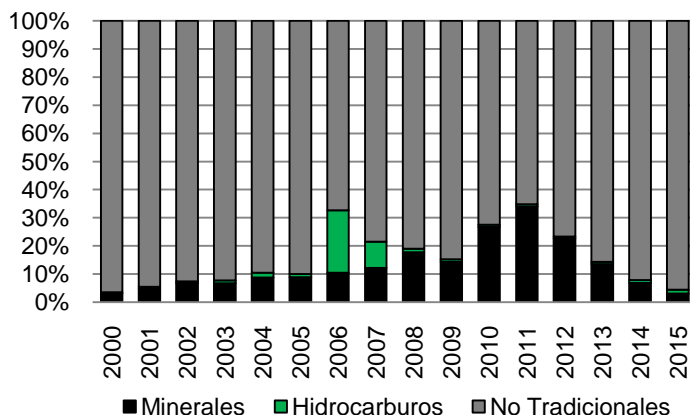
Un detalle importante a la hora de emitir un juicio sobre la evolución del comercio boliviano es que mientras que los beneficios del comercio con los países del MERCOSUR ya había sido explotado desde la firma del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) de 1996 la incorporación reciente al mismo sólo habría tenido el efecto de elevar los aranceles externos haciendo

<sup>8</sup> Al año 2000, la exportación de gas natural a Brasil y Argentina constituía un 9,7% del total exportado mientras que el 2015 la cifra alcanzó el 43,2% del total exportado.

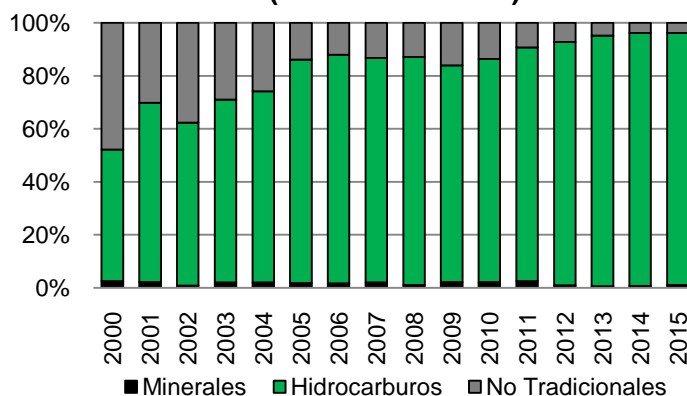
# Políticas Públicas para la Libertad

artificialmente más caro importar desde países como EEUU o China.

**Gráfico N°3. Composición de las exportaciones hacia la CAN (como % del total).**



**Gráfico N°4. Composición de las exportaciones hacia el MERCOSUR (como % del total).**



Fuente: Elaboración propia en base a INE.

Además, se debe destacar que pese al arancel externo común impuesto a China, esto no ha impedido que la proporción importada de dicho país disminuya, sino que ha aumentado en el tiempo, lo cual revela que la *desviación de comercio* producida por dichos aranceles puede ser considerable. Esto redundaría en una pérdida de bienestar directa para los consumidores que deben pagar precios más altos por los productos provenientes de China, especialmente por los bienes de consumo final y manufacturas.

Adicionalmente, en los Gráficos N° 3 y 4 se puede ver la composición de las exportaciones e importaciones hacia y desde la CAN y el MERCOSUR.

Respecto a la primera, la exportación es principalmente de oleaginosas, las cuales estarían protegidas por un arancel que va entre 5% (materias primas) y 10% (materias primas con bajo grado de elaboración), lo cual puede no ser significativo en términos de protección de los productos locales.

Por otro lado, respecto al MERCOSUR, a medida que ha pasado el tiempo, la exportación de bienes bolivianos se ha concentrado en Hidrocarburos (gas y petróleo), llegando a representar, al 2015, un 98% del valor exportado del cual un 36% se exporta a Argentina y un 64% a Brasil.

Así, debido a las condiciones en las cuales se exportan hidrocarburos a dichos países – mediante contrato- se puede cuestionar si la incorporación al MERCOSUR ha representado una ganancia para Bolivia, debido a que, independientemente de la firma del tratado o no, las exportaciones hacia dichos países se mantendrían relativamente inalteradas.

Con lo anterior se quiere decir que el ingreso al MERCOSUR podría ser *puro costo* desde el punto de vista boliviano ya que no hay indicios de una ganancia de comercio –se pudo haber exportado lo mismo *sin* ingresar a dicho mercado- mientras que se asumió un arancel que penaliza la importación desde países ajenos al mercado común.

### 3. Conclusiones

El comercio internacional tiende a generar mayor crecimiento económico por la vía de incrementos en la productividad debido a la explotación de economías de escala y mayor grado de especialización. Sin embargo, en el marco de las uniones aduaneras (en la que un grupo de países acuerdan liberar sus mercados mientras los protegen -vía aranceles- de los productos de los países no firmantes) *no* todo incremento del comercio implica un incremento en el bienestar debido a que, así como se *crea comercio* también se



# Políticas Públicas para la Libertad

---

*desvía el comercio* cuando los países firmantes sustituyen fuentes de importación más baratas luego de encarecerlas artificialmente con los aranceles externos.

Así, al ser Bolivia un país pequeño, el objetivo de la política comercial debe ser el ingreso a mercados más grandes –tanto en producto como en población– que permitan a la economía nacional explotar las economías de escala que conduzcan a una asignación más eficiente de los recursos y a un mayor grado de especialización. En este sentido, los mercados de Estados Unidos, China, Japón, Alemania e India presentan una alternativa favorable.

Además, si bien el mercado de Brasil y Argentina son potenciales demandantes de productos nacionales (gas en este caso) de esto no se deriva que el comercio deba hacerse bajo la estructura jurídica del MERCOSUR o alguna otra unión aduanera, es decir, es posible ganar mercados en base a Acuerdos de Complementación Económica bilaterales (tal como el que existía desde 1996 con respecto al MERCOSUR) sin tener que enfrentar los costos que imponen los aranceles externos.

Aunque las exportaciones bolivianas han crecido en términos de valor, desde el 2000, éstas se han ido concentrando cada vez más en el gas y la soya, cuyos mercados son principalmente Brasil, Argentina para el primero y Colombia y Perú para el segundo. Por otro lado, paulatinamente se han ido perdiendo mercados para diversos minerales, como ser el oro, estaño y zinc con Reino Unido, el zinc y la plata con Suiza, o joyas y madera con Estados Unidos.

Además, la protección a las exportaciones hacia la CAN (principalmente soya) parecería no ser significativa (entre 5% y 10%) mientras que las exportaciones al MERCOSUR parecerían no depender de la pertenencia de Bolivia o no a dicha unión aduanera.

Actualmente, la mayor parte de dichas importaciones son realizadas desde la CAN y

el MERCOSUR (específicamente de Brasil, Argentina y Perú), aunque, a pesar de las barreras arancelarias, el comercio con China, Japón y Estados Unidos presenta un claro incremento, especialmente en suministros industriales y bienes de capital.

Finalmente se concluye que la membresía de Bolivia en los distintos Acuerdos de Integración Económica redundan en una pérdida de bienestar para el país, ya que no contribuyen a la creación de comercio y sí encarecen las importaciones, por lo cual se sugiere la negociación de acuerdos de integración bilaterales con los países que puedan estimular el crecimiento de la industria exportadora del país e induzcan a un abaratamiento de los productos importados, tanto en bienes de capital como de consumo. Dicho de otra manera, la política comercial boliviana debe basarse en la implementación de *acuerdos de integración selectiva* que tomen en cuenta los criterios expuestos anteriormente.

## BIBLIOGRAFÍA

Fundación INAI, (2011). La importancia del Arancel Externo Común del Mercosur a 20 años de la conformación del bloque, *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, (100), p. 26-38.

Larraín, F., & Assael, P. (1992). Integración comercial selectiva: El caso de Chile. *Revista del Centro de Estudios Públicos*, (46), p. 135-161.

Ossa, F. (2000). *Economía Internacional. Aspectos Reales: Ediciones Universidad*.

Muñoz-Reyes, F. C., & Calvimonte, H. Z. La Integración Internacional de Bolivia. Grupo Andino-MERCOSUR.

Zambrana Calvimonte, H. (2003). La apertura externa en Bolivia. In *Economic Analysis* (Vol. 18, pp. 155-188). PNUD.